LES AVIS DU CESE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ
CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Les éditions des Journaux officiels

Fractures et transitions : réconcilier la France

Michel Badré et Dominique Gillier

CESE 06 MARS 2019

2019-06

NOR : CESL 1100006X

mardi 12 mars 2019

JOURNAL OFFICIEL
DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE

Mandature 2015-2020 – Séance du mardi 12 mars 2019

FRACTURES ET TRANSITIONS : RÉCONCILIER LA FRANCE

Avis du Conseil économique, social et environnemental

présenté par

Michel Badré et Dominique Gillier

Au nom de la

commission temporaire

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 11 décembre 2018 en application de l'article 3 de l'ordonnance no 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la commission temporaire la préparation d'un avis intitulé : *Fractures et transitions : réconcilier la France*. La commission temporaire présidée par M. Michel Chassang, a désigné MM. Michel Badré et Dominique Gillier comme rapporteurs.

Sommaire

AVIS 5

Résumé 6
Liste des préconisations 10
Introduction 22

Chapitre 1 : Fractures et transitions 24

I - DES FRACTURES QUI MINENT LE PACTE SOCIAL 24
A - Des fractures sociales 24
B - Des fractures dans l'emploi 28
C - Des fractures territoriales 30
D - Des fractures dans la représentation démocratique 35
II - DES TRANSITIONS QU'IL FAUT RÉUSSIR 36
A - La transition démographique 36
B - La transition économique 38
1. Depuis près d'un demi-siècle, la France connaît des évolutions économiques profondes : 38
2. Une mutation économique est à l'œuvre 39
C - La transition numérique 39
D - La transition écologique 41

Chapitre 2 : Pour un pacte productif, social et écologique 44

I - RÉSORBER LES INÉGALITÉS, S'ENGAGER DANS LA DURABILITÉ 44
A - Créer des richesses, mieux les partager et refonder la fiscalité 44
1. Créer des richesses 44
2. Mieux partager les richesses 48
3. Refonder la fiscalité 50
B - Assurer un développement durable et solidaire 52
1. Définir et mettre en œuvre des politiques thématiques intégrées 53
2. Les supports territoriaux des politiques de développement durable 56
C - Recréer du lien 59
1. La répartition géographique de l'offre de soins 60
2. L'accès au numérique 61
3. L'accès aux droits et à l'accompagnement 61
II - RECRÉER LA CONFIANCE PAR UN PACTE DÉMOCRATIQUE 62
A - Le débat institutionnel 63
B - Concevoir les politiques publiques avec la population 64
C - La proximité des territoires et l'Europe : des atouts 67
1. Les territoires 67
2. Le niveau européen : rapprocher les citoyennes et citoyens et l'Europe 68

D - Pour l'efficacité économique et sociale, donner sens au travail 70
1. L'entreprise 70
2. Le travail 71

E - Les corps intermédiaires, trait d'union entre la population et les pouvoirs publics 73
1. Quelle place pour les corps intermédiaires ? 73
2. La contribution du Cese à une démocratie revitalisée 73

DÉCLARATIONS/ SCRUTIN *79*

Agriculture **80**
Artisanat **81**
Associations **82**
CFDT **83**
CFE-CGC **84**
CFTC **86**
CGT **87**
CGT-FO **88**
Coopération **90**
Entreprises **91**
Environnement et nature **92**
Mutualité **93**
Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse **94**
Outre-mer **95**
Personnalités qualifiées **96**
Professions libérales **98**
UNAF **99**
UNSA **100**

ANNEXES *105*

N°1 « Réconcilier la France »
Contribution du groupe de citoyennes et citoyens 106
N°2 Composition de la commission temporaire à la date du vote 137
N°3 Liste des personnes auditionnées 139
N°4 Table des sigles 141

Avis

Présenté au nom de la commission temporaire

L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 152 voix, 14 contre et 11 abstentions

FRACTURES ET TRANSITIONS : RÉCONCILIER LA FRANCE

Michel Badré et Dominique Gillier

Résumé

« Retrouver la confiance » et « faire nation solidaire » : ce sont ces mots qui terminent la contribution au présent avis du groupe « citoyen », composé de 28 personnes, réuni par le Cese.

Le Cese fait siens ces deux objectifs, comme fil rouge de sa réponse aux quatre questions qu'il s'est posées, face à la situation que connaît la France depuis quelques mois :

- comment contribuer à résorber les fractures territoriales et sociales de notre pays ?
- comment accompagner la transition écologique ?
- comment améliorer le pouvoir d'achat et garantir plus de justice fiscale ?
- comment assurer la participation des citoyennes et citoyens à l'élaboration des décisions publiques ?

Il a préparé ses réponses avec humilité : conscient de l'étendue et de la complexité des questions posées, il ne prétend pas être exhaustif dans les solutions qu'il propose à la crise majeure que nous traversons.

Il l'a fait aussi avec le sens de sa responsabilité propre, en tant qu'assemblée de la société civile organisée : les corps intermédiaires, traits d'union entre la population et les pouvoirs publics, ont à exprimer une parole forte sur la situation de notre pays et sur des solutions envisageables.

Enfin et surtout, il a considéré que seules des actions portées par la volonté collective, dans la durée, pouvaient répondre à ces questions.

**

La méthode suivie pour préparer cet avis ne se réduit pas à la simple juxtaposition des opinions de ses membres et du groupe de citoyennes et citoyens.

Une commission temporaire constituée de représentantes et représentants de tous les groupes du Cese a été mise en place pour préparer le projet d'avis. Elle s'est appuyée sur plusieurs éléments :

- une plateforme de consultation, mise en place à la fin de 2018, à laquelle ont participé plus de 34 000 personnes ;
- une contribution de chacune des 12 formations de travail du Cese, dans leur domaine de spécialité ; les avis antérieurs du Cese ont aussi été repris dans ce cadre ;
- un groupe citoyen de 28 personnes, choisies aléatoirement sur critères de représentativité, dont la contribution autonome est annexée au présent avis ; son travail, sur trois week-ends, et celui de la commission temporaire ont été reliés en permanence, cinq membres de chacune des deux formations participant aux travaux de l'autre ;
- les auditions et entretiens menés par la commission.

L'avis du Cese et la contribution du groupe citoyen diffèrent dans leur principe d'élaboration : le groupe citoyen exprime l'avis de ses membres, éclairés par leur

expérience propre et s'exprimant ensemble ; l'avis du Cese est issu des travaux de la commission temporaire : intégrant, après examen avec lui, un grand nombre de propositions du groupe citoyen, il est l'expression des groupes qui constituent le Conseil, à partir de ses travaux passés et actuels, et au nom des organisations qui y sont représentées.

Cette démarche expérimentale et novatrice de travail en commun entre l'assemblée de la société civile organisée qu'est le Cese et un groupe citoyen choisi aléatoirement fera l'objet, dans les mois qui viennent, d'une évaluation scientifique par des spécialistes externes.

**

L'état des lieux dressé dans l'avis confirme des points sensibles souvent relevés, notamment depuis quelques mois. La société française est traversée de lignes de faille profondes, entre les riches et les pauvres, entre les inclus et les exclus, entre ceux qui bénéficient d'un monde plus ouvert et ceux qui se sentent enfermés là où ils sont, entre ceux qui décident et ceux pour qui on décide. La situation des Outre-mer renforce tous les traits mesurés en métropole, et appelle des mesures encore plus déterminées.

En même temps, des transitions très fortes sont en cours, démographique, économique, numérique, écologique, qui dessinent pour demain un monde entièrement nouveau et appellent des changements de fond. Ce que nous en ferons ensemble pourra résorber les fractures ou les agrandir.

**

Les préconisations du Cese :

Que faire?

Le premier objectif, face aux questions de pouvoir d'achat et d'équité sociale posées par les fractures constatées, est de **créer plus de richesses et de mieux les partager, pour répondre aux besoins sociaux et aux défis environnementaux présents et à venir**. Pour ce qui relève de l'action publique, le Cese propose :

- de **développer une éducation innovante** source de création de richesses et réductrice d'inégalités sociales (*Préconisation 1*) ;
- de mettre en place un **plan pluriannuel de soutien à l'industrie** (*Préconisation 2*), pour enrayer la désindustrialisation, son impact sur les territoires et ses effets sociaux. Doté de moyens suffisants, ce plan devrait porter sur la recherche, l'innovation, les investissements stratégiques, la formation ;
- de **mieux partager les richesses**, en améliorant le pouvoir d'achat (*Préconisation 3*) et **la transparence des rémunérations** des dirigeantes et dirigeants (*Préconisation 4*) ;
- de **refonder la fiscalité** pour une meilleure progressivité, plus de solidarité, et la prise en compte des objectifs de développement durable (*Préconisation 5*).

Le second objectif proposé par le Cese, face aux enjeux de la transition écologique et aux fractures territoriales et sociales, est de **définir des politiques**

publiques de développement qui soient à la fois durables et solidaires *(Préconisation 6)*. Cet objectif doit irriguer toutes les politiques publiques, locales nationales ou européennes. Sans prétendre à l'exhaustivité, le Cese a examiné de plus près plusieurs domaines de l'action publique :

- les **politiques d'énergie** *(Préconisation 6.1)***, de logement** *(Préconisation 6.2)***, de mobilité** *(Préconisation 6.3)***, d'agriculture et d'alimentation** (*Préconisations 6.4*) : liées entre elles, ces politiques peuvent, et doivent, améliorer la vie quotidienne aussi bien que l'adaptation de notre société aux changements globaux. Des investissements importants sont à programmer, en particulier pour la rénovation thermique des logements et l'amélioration des moyens de transport, parmi lesquels les transports collectifs dans les zones mal desservies. Les actions territoriales de mise en œuvre de ces politiques, multiples et décentralisées, se programment dans le cadre de documents d'urbanisme ou d'aménagement du territoire à renforcer et unifier, selon des méthodes d'élaboration plus concertées (*Préconisation 6.5*) ;
- **pour recréer du lien, l'amélioration des services au public** : les recommandations du Cese portent sur le rappel des principes de base des services publics (*Préconisation 7*), une offre de soins adaptée à tous les âges et tous les territoires (*Préconisation 8*), un accès au numérique qui ouvre des possibilités nouvelles sans exclure personne (*Préconisation 9*), et un accès de proximité aux services publics du quotidien (*Préconisation 10*).

Comment le faire?

Tous les sujets cités ci-dessus sont complexes et structurants. Ils demandent un engagement sur le long terme, et doivent être traités au niveau le plus adapté, du niveau communal au niveau européen. Beaucoup de ces décisions nécessiteront des études préalables importantes incluant leurs impacts économiques, sociaux et environnementaux ainsi que des arbitrages budgétaires.

Mais surtout, les mesures prises ne seront acceptées, et appliquées, que **si les populations concernées peuvent participer** à la définition de l'intérêt général, et à l'implication publique qu'il détermine. C'est donc le **processus d'élaboration des décisions** qui est déterminant pour rétablir la confiance, autant que les décisions elles-mêmes.

Tel est l'objet du **pacte démocratique** préconisé par le Cese. Il se fonde sur des éléments multiples.

- **L'amélioration de la participation citoyenne aux décisions** relève, pour partie, du débat institutionnel engagé depuis 2017 pour modifier la Constitution. La recherche d'un meilleur équilibre entre la démocratie représentative légitimée par l'élection, la représentation des corps intermédiaires et l'avis de citoyennes et citoyens choisis au hasard en fait partie. Le Cese propose qu'un débat institutionnel spécifique ait lieu sur ce point après le Grand débat national en cours : le Cese y apportera les résultats de l'expérience originale conduite pour élaborer le présent avis (*Préconisation 11*).
- Les bonnes décisions doivent s'appuyer sur **des données fiables et publiques**, et sur une **participation active à leur préparation** : l'extension à la plupart des décisions publiques, hors contraintes liées à la sécurité, des

principes de la convention d'Aarhus[1] portant sur ces sujets devrait, selon le Cese, être examinée (*Préconisation 12*).

- Le développement de **bonnes pratiques d'expertise, de concertation et de gestion de controverse** dans la conduite des projets publics nécessite d'étendre et diversifier les expériences de participation citoyenne, évaluées scientifiquement (*Préconisation 13)*.
- La participation des parties prenantes au niveau communal doit reposer sur des projets de territoire co-construits et opposables, et être soutenue par des « ingénieurs du débat public » (*Préconisation 14*).
- Le rétablissement indispensable de la **confiance entre les citoyennes et citoyens et l'Europe** nécessite de refonder la subsidiarité entre les niveaux européen, national et local, et de renforcer les pouvoirs du Parlement européen (*Préconisation 15*).
- Un contrat social refondé passe par la participation des salariées et salariés aux décisions dans les instances de gouvernance de **l'entreprise** (*Préconisation 16*) et par la formalisation de l'expression des salariées et salariés sur **le travail** (*Préconisation 17*).
- Instance de représentation de la société civile organisée, le Cese se considère comme acteur des évolutions à conduire. Il est légitime pour renforcer **l'expression des corps intermédiaires dans le débat démocratique**. Il propose d'associer des personnes tirées au sort à l'élaboration de ses avis (*Préconisation 18*), d'instaurer un droit d'interpellation du Gouvernement et du Parlement (*Préconisation 19*) et d'organiser sa contribution régulière à l'évaluation des politiques publiques (*Préconisation 20*). Il pourra ainsi pleinement participer à l'évolution et à l'approfondissement de la démocratie.

**

Proposer un pacte productif, social et écologique, c'est accepter que toutes ses parties prenantes, individus, corps intermédiaires et pouvoirs publics, le fassent évoluer. C'est accepter aussi que sur des actions opérationnelles nombreuses et complexes les résultats concrets ne soient pas immédiats.

Pour le Cese, c'est la qualité du processus collectif qui garantira un succès durable.

[1] Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée en 1998 par 39 États dont la France.

Liste des préconisations

Préconisation 1 : éducation

Objectif : Faire de l'éducation un outil de **réduction des inégalités et d'intégration sociale.**

Actions à engager : Le Cese préconise de :

- favoriser et diffuser les **pratiques innovantes et inclusives**, en particulier pédagogiques, en développant les travaux en commun autour de projets ;

- renforcer la **mixité sociale** par les critères et méthodes adaptés, dans l'attribution des moyens aux établissements scolaires, dans l'accessibilité à la culture et aux activités physiques et sportives et dans l'accès à l'enseignement supérieur ;

- renforcer les **liens école/familles** en développant les « espaces parents » au sein des établissements ouverts à toutes les familles ;

- organiser les **parcours de formation** à partir des besoins des enfants et des jeunes en scolarité, en études supérieures, en apprentissage ou en formation professionnelle ;

- renforcer le **dialogue système éducatif/professionnels** notamment pour intégrer au plus vite l'évolution des métiers ;

- développer dès le plus jeune âge (notamment par la participation active à la vie scolaire) et tout au long de la vie une **éducation civique et au développement durable ;**

- développer les **compétences de créativité, d'autonomie, de capacités relationnelles et de savoir-faire transversaux** en complément des connaissances déjà enseignées ;

- faciliter financièrement l'accès aux **échanges internationaux** pour toutes les jeunes et tous les jeunes en scolarité ou en apprentissage, en étude ou en formation professionnelle.

Le Cese rappelle en outre :

- que **la culture et le sport** sont des facteurs d'éducation et d'inclusion sociale par les liens aux autres, la création et les dépassements personnels qu'ils impliquent ;

- qu'il conviendrait d'adosser les formations de **l'enseignement supérieur à la recherche** et de permettre une égalité d'accès à ce dernier par une simplification et une meilleure lisibilité de son organisation.

Préconisation 2 : soutien à l'industrie

Objectif : Favoriser la **revitalisation du tissu industriel**, en répondant aux besoins sociaux et aux défis écologiques et numériques, en portant une attention particulière aux secteurs et activités d'avenir, en prenant en compte les logiques de filière et de territoire et en associant toutes les parties prenantes.

Actions à engager : Le Cese préconise de développer la politique de soutien à l'industrie en mettant en place dès 2019 **une programmation pluriannuelle**, évaluée et révisable à échéances régulières, permettant d'avoir une vision de long terme et d'établir les politiques publiques afférentes en matière de recherche et d'innovation, d'investissements stratégiques et d'intelligence économique, de formation, de soutien à la coopération des acteurs et actrices économiques. Cette programmation devrait s'appuyer sur les travaux en cours du Conseil national de l'industrie et ses comités sectoriels.

Préconisation 3 : pouvoir d'achat

Objectif : **Agir sur les revenus**, particulièrement des plus modestes.

Actions à engager : Le Cese recommande notamment les mesures suivantes en matière de pouvoir d'achat :

- les négociations et/ou concertations sur **les salaires**, dans le privé comme dans le public, doivent veiller au juste traitement des salariés et salariées et des agents en prenant en compte leur qualification. Elles doivent permettre l'augmentation des salaires et la limitation des écarts ;

- les branches doivent systématiquement revaloriser **les minima** conventionnels et l'État et les collectivités publiques les minima indiciaires pour qu'aucun ne soit inférieur au Smic ;

- outre qu'ils doivent être combattus au nom de la justice, **les écarts** injustifiés **de salaire entre les femmes et les hommes** doivent faire l'objet de sanctions effectives, telles que prévues par la loi ;

- un revenu minimum social garanti (RMSG), qui n'intègre pas les allocations logement, doit se substituer aux minima sociaux existants à l'exception de l'allocation pour demandeurs et demandeuses d'asile, et partiellement à l'allocation pour adulte handicapé et à l'allocation pour solidarité aux personnes âgées. L'évolution de ce RMSG doit être indexée sur celle du salaire médian ;

- pour les jeunes ni en emploi, ni en études, ni en formation qui ne bénéficient d'aucun soutien de leurs parents, le Cese préconise l'attribution dès 18 ans du RMSG qui se substituerait le cas échéant à l'allocation de la Garantie jeunes. Ces derniers contractualiseront avec un dispositif d'insertion vers et dans l'emploi avec les services de l'emploi ;

- la revalorisation **des pensions de retraite** et des **prestations sociales et familiales** doit prendre en compte l'inflation et les salaires, en veillant, concernant les retraites, à ce que le système demeure pérenne et soutenable ;

- il conviendra de prendre en compte les **charges de famille** dans les réformes à venir.

Préconisation 4 : transparence des rémunérations

Objectif : Améliorer la **connaissance des rémunérations et avantages** annexes des dirigeantes et dirigeants d'entreprise comme des élues et élus et des hauts fonctionnaires.

Action à engager :

Afin d'améliorer la connaissance des rémunérations et avantages annexes des dirigeantes et dirigeants d'entreprise comme des élues et élus et des hauts fonctionnaires, le Cese préconise **une information précise** concernant les rémunérations et les avantages annexes des dirigeantes et dirigeants d'entreprise, des hauts fonctionnaires et des élues et élus politiques, en termes de montant, de principes et de règles d'encadrement, respectant l'anonymat si nécessaire :

- au sein des entreprises cotées, dans le cadre de l'information des institutions représentatives du personnel, notamment le bilan social, en faisant apparaître également le salaire moyen de l'entreprise ;

- pour la fonction publique et les élues et élus dans le cadre d'un site Internet dédié en adaptant le site internet de la HATVP (Haute autorité pour la transparence de la vie publique).

Préconisation 5 : justice fiscale

Objectif : Dans le sens de la justice fiscale, qui est une action prioritaire à engager, et face à l'affaiblissement du consentement à l'impôt, **une remise à plat de la fiscalité** est indispensable, dans le sens d'une plus grande progressivité. Elle doit prendre en compte les facultés contributives de chacune et chacun. Elle doit être complétée par une politique plus soutenue de lutte contre la fraude, l'évasion et l'évitement fiscal.

Actions à engager : Le Cese demande à l'État d'engager dès 2019 :

- le chantier indispensable de **refondation globale de la fiscalité** dans le sens de la justice fiscale et de l'efficacité sociale, économique et environnementale ;

- les mesures nécessaires à **la taxation** selon le droit commun, là où elles exercent leur activité, **des multinationales** y compris celles du numérique qui opèrent en France. Outre la poursuite de l'amélioration des échanges d'information entre les administrations fiscales et la lutte contre les paradis fiscaux, les États membres doivent donner la priorité à une réforme en profondeur du système, en instaurant une harmonisation fiscale. Afin d'éviter tout blocage lié à la règle

européenne de l'unanimité en matière fiscale, le Cese demande que cette réforme soit engagée dans le cadre d'une coopération initiée par la France et l'Allemagne afin de jouer un rôle moteur à l'échelle mondiale en matière d'élaboration de législations fiscales adaptées à l'économie moderne et à l'ère numérique ;

- l'évaluation des effets sociaux et environnementaux des nombreuses **niches fiscales et autres exonérations**, et leur réexamen en conséquence. Toute aide aux entreprises, tels l'ex-CICE (crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi) et le crédit impôt recherche, doit servir l'intérêt général et en outre être soumise à une obligation de rendre compte de son utilisation et de ses effets.

Préconisation 6 : politique territoriale de développement durable et solidaire

Objectif : Intégrer dans le pacte productif, social et écologique toutes les actions territoriales relevant de politiques concourant à un développement durable et solidaire, par la préservation du pouvoir d'achat et la prise en compte des enjeux écologiques.

Actions à engager, qui doivent être traitées conjointement :

- énergie ;

- logement ;

- mobilité ;

- agriculture et alimentation ;

- prise en compte des politiques sectorielles dans l'aménagement des territoires.

Préconisation 6.1 : énergie

Objectif : **Contribuer à la transition énergétique.**

Actions à engager :

- définir **dans chaque territoire un budget énergie-climat, sur le modèle expérimenté par les Territoires à énergie positive (Tepos)**, avec une dotation budgétaire conditionnée à la mise en œuvre d'un contrat et à l'atteinte des objectifs ;

- soutenir les projets territoriaux de développement d'énergies renouvelables, dans un cadre de cohérence nationale, en veillant à leur bonne intégration territoriale et à leur acceptabilité, au-delà des seuls critères de moindre coût de production résultant des appels d'offre. La production de chaleur renouvelable, de biogaz et de biométhane devrait avoir une place importante dans ces projets territoriaux ;

- évaluer *ex ante* les politiques publiques énergétiques, en s'attachant à vérifier leurs impacts sur les classes moyennes et modestes et en particulier les 20 % des personnes les plus pauvres.

Synthèse de l'avis

Préconisation 6.2 : logement

Objectif : Permettre à chacun et chacune d'avoir **un logement décent et abordable.**

Actions à engager **:**

- mettre en place au niveau national dès 2019 **un plan d'investissement ambitieux** pour l'amélioration du logement, inscrit dans les politiques d'urbanisme et cohérent avec les politiques sociales. Il devra rattraper le retard pris dans les programmes de construction de nouveaux logements de qualité et de rénovation du logement ancien, pour en finir avec les logements insalubres et les passoires énergétiques ;

- rétablir l'intégralité des APL dans leurs montants comme dans leurs modes de calcul ;

- rendre effective **l'application du droit opposable au logement ;**

- établir un **encadrement des loyers**, pour les zones où, du fait de leur montant, l'accès au logement est très difficile et faire le bilan des premières expérimentations de la loi Alur.

Préconisation 6.3 : mobilité

Objectif : **Faciliter la mobilité choisie** et limiter la mobilité contrainte.

Actions à engager :

- mettre en place localement, avec toutes les parties prenantes, **des plans de mobilité** (PDM) :

● favorisant les **modes d'organisation** limitant les déplacements imposés (notamment l'autopartage et le télétravail) et les modes de transport de plus faible impact sur l'environnement (mobilités douces, transports collectifs, transport ferroviaire et fluvial y compris le fret) ;

● facilitant **l'accès aux transports publics** et les conditions de mobilité des personnes rencontrant des difficultés financières ou physiques : personnes âgées ou à mobilité réduite, jeunes rurales et ruraux, femmes seules avec enfants, familles nombreuses, etc. ;

- envisager la mise en place d'**un chèque mobilité** pour les personnes qui n'ont pas d'alternative à l'utilisation d'un véhicule individuel ni les moyens d'investir dans un véhicule propre ;

- développer en milieu rural **des alternatives à la voiture solo** par l'instauration de lignes de covoiturage organisé.

Préconisation 6.4 : agriculture et alimentation

Objectifs : Permettre une **alimentation saine** pour tous et toutes et une **agriculture durable.**

Actions à engager :

- prendre appui sur le « **projet alimentaire territorial** », une consommation raisonnée, la restauration collective et de nouveaux lieux de distribution et d'échanges sur les pratiques alimentaires durables ;

- développer les **circuits de proximité**, réorienter les filières agricoles vers l'agroécologie, réorienter la PAC vers l'objectif agroécologique et en faire une politique agricole et alimentaire commune ;

- associer toutes les parties prenantes à la définition des **finalités de la recherche** en agriculture ;

- encourager l'**éducation et l'information des consommateurs** et consommatrices, relative à la composition des produits préemballés, l'origine de fabrication, l'impact social et environnemental et toutes les indications obligatoires, dans un vocabulaire compréhensible par tous et toutes. Le Cese recommande l'usage d'un code permettant d'accéder à ces informations, sur ses équipements personnels ou sur un écran à disposition dans les grandes surfaces.

Dans les Outre-mer, encourager le développement d'une économie productive diversifiée dans les territoires, aider les filières locales à se structurer et privilégier les circuits courts de production et de distribution. L'expérimentation en cours d'un panier alimentaire à prix réduits devra être évaluée. Si elle s'avère concluante, le Cese préconise d'étudier sa généralisation aux territoires ultra-marins.

Préconisation 6.5 : prise en compte des politiques sectorielles dans l'aménagement des territoires

Objectif : Mieux **structurer l'action territoriale.**

Actions à engager : Afin de disposer d'un **support territorial unique du pacte** productif, social et écologique, intégrant toutes les actions territorialisées des politiques concourant au développement durable (transport, énergie, logement, agriculture), le Cese recommande d'utiliser les schémas de cohérence territoriale (Scot) et les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), à leurs échelles respectives :

- ces schémas devront être élaborés dans **un cadre de démocratie participative ;**

- ils devront assurer la **mise en cohérence des politiques** nationales, régionales et locales en ces matières, et intégrer leurs effets cumulés ;

- ils devront intégrer l'objectif d'**optimisation de l'usage des sols.**

Préconisation 7 : principes fondamentaux des services publics

Objectif : **Permettre aux services publics de remplir leur mission.**

Actions à engager : Le Cese recommande de **revenir aux principes fondamentaux des services publics**, qui ont vocation à assurer l'égalité d'accès sur tout le territoire, leur continuité et leur adaptation aux besoins évolutifs de la société.

Pour garantir la qualité du service public, **ses agents doivent être reconnus** par des rémunérations revalorisées et bénéficier de la formation nécessaire à l'exercice de leurs missions.

Préconisation 8 : offre de soins

Objectif : Garantir un **accès aux soins primaires de santé et aux droits sociaux**, coordonné sur tout le territoire.

Actions à engager : Le Cese préconise de co-construire localement **un parcours de prévention/promotion et de prise en charge.** Cette démarche doit se construire avec l'ensemble des partenaires des secteurs médical, social, médico-social et éducatif et associer les usagères et usagers et les patientes et patients. Ce parcours doit concerner tous les âges et comporter un accueil inconditionnel de premier niveau, dans la proximité, pour accompagner les personnes.

Il recommande aussi de **redéfinir les périmètres d'exercice des professionnels et professionnelles de santé**, pour les rendre plus complémentaires. Par ailleurs, il faut aussi :

- coordonner l'offre hospitalière et libérale en ville ;

- rééquilibrer l'offre hospitalière entre besoins de proximité et haute technologie, sur des critères sociodémographiques.

Préconisation 9 : numérique

Objectif : Faciliter **l'accès de tous et de toutes au numérique**, sans exclure aucun territoire ni aucune personne.

Actions à engager :

- accélérer et finaliser avec les opérateurs le plan d'investissement pour **résoudre le problème des « zones blanches »** par accès aux réseaux de téléphonie selon les meilleures techniques disponibles (fixe, satellite, mobile 3G, 4G ou plus tard 5G) ;

- développer **les formations aux usages du numérique** en s'appuyant notamment sur les « tiers lieux ».

Préconisation 10 : accès aux services publics et du quotidien

Objectif : Sur tout le territoire, **assurer au quotidien un accès aux services publics** et du quotidien : diverses prestations sociales et familiales, services administratifs, offre de soins, démarches de recherche d'emploi, services postaux et bancaires, orientation scolaire, accès au numérique.

Actions à engager :

- assurer **un panier de services publics** quotidiens et de proximité selon des critères de densité et de distance (ou de temps de déplacement) ;

- ce panier prendrait la forme, par territoire pertinent, d'**un point d'accueil dédié**, mutualisateur, fixe ou itinérant. Ce point d'accueil devra comporter une présence humaine et faire appel à des personnels des services publics. Il pourra également s'appuyer sur des acteurs et actrices associatifs et/ou de proximité. Un peu plus de 1 200 maisons de services au public existent déjà, avec un rôle déterminant des communes, intercommunalités et départements.

Préconisation 11 : débat institutionnel

Objectif : Éclairer l'opinion sur **les processus participatifs.**

Actions à engager :

Plusieurs formes de participations citoyennes existent. Il s'agit de **mettre en place au cas par cas la forme la plus adaptée.**

Le Cese propose qu'**un débat spécifique sur les méthodes de participation** des citoyennes et citoyens au processus de décision publique soit organisé à l'initiative du Gouvernement et des assemblées parlementaires, après la clôture du Grand débat national. Le Cese versera au débat les éléments d'analyse de sa propre expérience.

Dissensus : Le groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse aurait souhaité deux préconisations supplémentaires en faveur : de la comptabilisation du vote blanc dans les résultats des élections politiques et d'une réforme facilitant le référendum d'initiative partagée et laissant plus de liberté et de considération à l'initiative citoyenne dans ce dispositif. Pour le Cese, ces deux sujets dépassent le cadre du présent avis et relèvent d'une réforme constitutionnelle.

Synthèse de l'avis

Préconisation 12 : participation à la préparation des décisions publiques

Objectif : Étendre à l'ensemble des décisions publiques, sauf restrictions liées à la sécurité, **les principes d'accès aux données et de participation** issus de la convention d'Aarhus.

Actions à engager : Le Cese préconise que l'État examine, dès 2019, les possibilités d'**extension de l'accès du public aux données et de sa participation** avec les restrictions nécessaires.

Préconisation 13 : participation du public à la préparation des projets et programmes

Objectif : Mettre en place des méthodes opérationnelles améliorant **les conditions de participation réelle du public** à la préparation des décisions.

Actions à engager :

- définir, pour tous les grands projets ou programmes publics, **des règles de validation des données et de bonnes pratiques d'expertise ;**

- diversifier les formes de concertation sur les grands projets et programmes, après les débats publics et avant les enquêtes publiques ;

- poursuivre, diversifier et **évaluer les expériences** de participation citoyenne.

Préconisation 14 : co-construction des projets de territoires

Objectif : Le Pacte productif, social et écologique doit reposer au niveau local sur des **projets de territoire, co-construits** avec les parties prenantes et traduits ensuite dans tous les documents publics opposables.

Actions à engager :

- renforcer la démocratie représentative en soutenant, développant et évaluant des **expérimentations de démocratie participative**, notamment à l'échelon communal et intercommunal ;

- à cette fin, faciliter le recours et développer la formation à **l'ingénierie du débat public.**

Préconisation 15 : fonctionnement de l'Union européenne

Objectif : Améliorer le lien démocratique **entre les citoyennes et citoyens et l'Europe.**

Action à engager : Le Cese est favorable à un **renforcement des pouvoirs du Parlement européen**, institution représentative des citoyennes et citoyens, par

rapport à ceux de la Commission, et soutient toute réforme institutionnelle visant à associer un contrôle parlementaire sur les décisions concernant la zone euro.

Préconisation 16 : gouvernance des entreprises

Objectif : Améliorer **la participation des salariées et salariés et de leurs représentantes et représentants** à la gouvernance des entreprises.

Action à engager : Le Cese recommande que, le nombre d'**administrateurs salariés et d'administratrices salariées** soit augmenté, leur présence étendue à toutes les entreprises quel que soit leur statut et que le seuil d'effectif les rendant obligatoires soit abaissé à 500 emplois à temps plein.

Dissensus : Le groupe des entreprises est en désaccord avec cette préconisation, considérant qu'avant toute nouvelle décision d'extension de la présence ou du nombre d'administrateurs salariés et d'administratrices salariées, une évaluation de la loi du 17 août 2015 doit être conduite. Le groupe FO n'adhère pas au principe de la co-gestion et donc de la co-responsabilité des décisions prises par l'entreprise.

Préconisation 17 : participation des salariées et salariés à la qualité de la vie au travail

Objectif : Développer la participation des salariées et salariés, qui sont les mieux à même de **parler de leur travail**, des conditions de travail et de leur amélioration ainsi que des questions de santé au travail, le tout participant à l'amélioration de la qualité de vie au travail, en lien avec leurs représentantes et représentants.

Actions à engager :

Le dialogue social, à tous les niveaux, doit être renforcé pour **améliorer la qualité de la vie au travail.** La négociation nationale interprofessionnelle devrait proposer les mesures à même d'engager un mouvement général en ce sens.

Dans les entreprises de plus de 50 salariées et salariés, **des espaces formels d'expression** doivent être expérimentés dans le cadre professionnel, afin de permettre aux salariées et salariés d'intervenir sur les transformations de leur travail (environnement physique et relationnel, horaires, conditions de travail, évolution des tâches et des métiers, etc.). Un bilan en sera dressé dans les deux ans.

Préconisation 18 : participation de citoyennes et citoyens associés aux travaux du Cese

Objectif : Enrichir les avis du Cese par la contribution de **citoyennes et citoyens tirés au sort.**

Action à engager : Le Cese préconise d'intégrer en son sein des personnes volontaires tirées au sort selon des modalités à préciser (par exemple en s'inspirant partiellement des jurys d'assise). Ces personnes seraient **associées aux travaux**

sur un ou deux avis consécutifs et pour leur durée. Au nombre de trois ou quatre par avis, elles participeraient aux côtés des conseillères et conseillers aux travaux de la formation concernée, avec droit de vote en son sein, en qualité de citoyen-citoyenne associé à ces travaux. Le Cese souhaite que ce dispositif fasse l'objet d'une évaluation dans un processus d'amélioration continue.

Dissensus : Le groupe FO ne s'associe pas à cette préconisation et rappelle son attachement à la démocratie représentative.

Préconisation 19 : instaurer un droit d'interpellation du Gouvernement et du Parlement par la population

Objectif : **Contribuer à la préparation des travaux gouvernementaux et parlementaires.**

Action à engager : Le Cese préconise **d'instaurer un droit d'interpellation** du Gouvernement et du Parlement :

- par la population, sous la forme d'une **saisine du Cese par pétition**, atteignant le seuil de 500 000 signatures (comme aujourd'hui mais dématérialisées) débouchant sur un avis de ce dernier ;

- par le Cese, sous la forme d'une **saisine d'initiative** et d'un avis.

Dans les deux cas, l'avis serait adressé au Gouvernement et au Parlement qui auraient une **obligation de réaction.** Celle-ci pourrait prendre la forme :

- d'une part, d'un débat public des assemblées parlementaires, en plénière ou en commission, avec audition des rapporteurs du Cese (débat retransmis au moins par les chaînes parlementaires) ;

- d'autre part, d'une réponse officielle dans un délai de quelques mois, comportant le cas échéant l'annonce d'un projet ou d'une proposition de loi.

Le nombre d'interpellations, sur une même année, pourrait être limité, afin d'être compatible avec les autres travaux des autorités publiques concernées

Préconisation 20 : apporter une expertise d'usage à l'évaluation des politiques publiques

Objectif : Évaluation des politiques publiques et **intégration du long terme.**

Action à engager : le Cese préconise d'instaurer une ou deux **conférences annuelles, dédiées à l'évaluation de politiques publiques** déterminées et intégrant une vision de long terme.

L'organisation de ces conférences lui serait confiée. Les thèmes pourraient être choisis par les autorités publiques ou par le Cese, y compris sur proposition de la population dans le cadre d'une consultation *via* une plateforme.

Ces conférences seraient **ouvertes à des personnes tirées au sort** ou sélectionnées aléatoirement sur la base de critères de représentativité, parmi les usagères et usagers ou bénéficiaires de la politique traitée, cette conférence constituant ainsi une modalité nouvelle de participation citoyenne.

Introduction

Par décision du 11 décembre 2018, le Bureau du Cese a décidé de se saisir pour produire un avis dont il a confié la réalisation à une commission temporaire.

Cette saisine d'initiative s'inscrit dans le contexte où la France est confrontée, depuis plusieurs mois, à une mobilisation sociale. S'y expriment des difficultés, vécues par beaucoup de nos concitoyennes et concitoyens, à satisfaire des besoins essentiels du quotidien, des mécontentements ainsi qu'une volonté de justice. Beaucoup s'interrogent sur leur avenir et sur le fonctionnement de notre démocratie et considèrent que certaines mesures gouvernementales, depuis de nombreuses années sont inéquitables. Cette situation, déclenchée par l'augmentation des taxes sur les carburants, met en évidence de nombreuses fractures, notamment sociales et territoriales au sein de notre communauté nationale.

Dans toute démocratie, il relève de la responsabilité des institutions de savoir entendre la voix de la société civile pour donner un cadre efficace et pacifié à l'expression de mobilisations populaires. Le Cese, comme les organisations de la société civile qui le composent, entend cette souffrance sociale, cette demande de reconnaissance et cet appel à plus de justice. Dans sa mission d'éclairage des décisions publiques, de conseil du Gouvernement et du Parlement et dans sa vocation à prendre en compte les enjeux et impacts de long terme et la parole citoyenne, le Cese, avec le présent avis, entend apporter sa contribution, avec sa propre démarche, dans le Grand débat national lancé par le Président de la République.

En intégrant les dimensions environnementales, sociales et économiques, cet avis a pour objectif de formuler des préconisations en vue :

- *d'agir pour résorber les fractures territoriales et sociales,*
- *d'accompagner la transition écologique,*
- *d'améliorer le pouvoir d'achat, les conditions de vie et de garantir la justice fiscale,*
- *d'instaurer des modalités de participation citoyenne à l'élaboration des décisions.*

Avant d'élaborer ses préconisations, le Cese a mis en place une plateforme de consultation en ligne, ouverte à tous et à toutes. Il a procédé à des auditions, mobilisé toutes ses formations de travail pour des contributions. Il a associé à ses travaux un groupe de 28 personnes volontaires, choisies selon des critères de parité et de diversité territoriale, sociologique et d'âges. Ce groupe a produit sa propre contribution, autonome, annexée au présent avis. Cinq personnes tirées au sort au sein de ce groupe ont intégré la commission temporaire en charge de l'avis, pour participer à tous ses travaux et à la décision de transmettre le projet d'avis au Bureau du Cese.

L'avis dresse un état des lieux des principales fractures et transitions. Une seconde partie consacrée aux préconisations prend le parti d'une part, de considérer des préoccupations du quotidien, d'autre part, d'envisager les nécessaires évolutions de la participation de tous et de toutes à notre système démocratique.

L’avis formule, en encadré, 20 préconisations qui se veulent les plus précises ou qui apparaissent prioritaires. Compte tenu de l’étendue des thématiques de la saisine, il en avance d'autres, nombreuses et soulignées dans le texte, qui pourront faire l’objet d’approfondissements ultérieurs.

L'ensemble des angles d'approche des sujets traités et des préconisations s'est nourri d'apports de la plateforme consultative, des auditions et entretiens menés par la commission temporaire, des contributions des formations de travail du Cese, de préconisations antérieures d'avis du Cese et de la contribution du groupe citoyen. Un échange est engagé entre la présidence du Cese et les présidences de Ceser, sur leurs travaux respectifs.

Avis

Chapitre 1 : Fractures et transitions

I - DES FRACTURES QUI MINENT LE PACTE SOCIAL

De nombreuses fractures participent de l'affaiblissement de notre pacte social[2]. Ce sont principalement les fractures sociales, les fractures dans l'emploi, les fractures territoriales et les fractures dans la représentation démocratique. Elles nourrissent en ce moment l'actualité.

A - Des fractures sociales

Les fractures sont tout d'abord sociales et sont vécues comme autant d'injustices. Elles portent principalement sur le pouvoir d'achat, sur la justice fiscale, sur les inégalités de revenus et de patrimoine, et sur la panne de l'ascenseur social.

Depuis une dizaine d'années, **le pouvoir d'achat** des ménages a globalement stagné. La faible croissance de la productivité et de l'emploi et le phénomène de décohabitation y participent. Parallèlement, les dépenses dites « contraintes » ou « pré-engagées » (logement, téléphonie mobile et internet, assurances, énergie, restauration et transports scolaires, services bancaires, etc.), ont été multipliées par 2,5 depuis 1960 et sont plus nombreuses. Elles représentent désormais en moyenne près de 30 % du budget des ménages[3], beaucoup plus pour un ménage modeste, notamment monoparental ou une famille nombreuse. L'Insee montre un décrochage du niveau de vie des familles avec enfants par rapport aux autres ménages, avec des effets négatifs sur la consommation[4]. Cette dégradation des conditions matérielles d'existence, pour un grand nombre de personnes, alimente le pessimisme et la peur d'un déclassement.

Le poids des prélèvements obligatoires[5] est inégalement réparti. L'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 prévoit que la « *contribution commune […] doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ». Le taux moyen de prélèvement obligatoire devrait donc augmenter avec le revenu des contribuables. Or, différentes études convergent pour montrer que les prélèvements obligatoires, progressifs jusqu'au seuil des 10 % des

2 Cf. par ex. le rapport de France stratégie *Lignes de faille. Une société à réunifier*, octobre 2016.
Cf. le Rapport Annuel sur l'État de la France 2017 du Cese, *Réconcilier la France*.
3 Cf. *L'économie française*, Insee, octobre 2018.
4 Insee, 2014.
5 Selon l'Insee, les prélèvements obligatoires sont les impôts et cotisations sociales effectives reçues par les administrations publiques et les institutions européennes. La comparaison avec d'autres pays, qui n'ont pas le même le degré de cotisations sociales, n'est donc pas pertinente.

ménages les plus aisés, deviennent nettement régressifs pour les 5 % les plus riches, et encore plus si l'on considère seulement les 1 % des plus hauts revenus[6]. Les réformes mises en œuvre ces dernières années (notamment la baisse du plafond du quotient familial, la suppression de la première tranche de l'impôt sur le revenu ou la hausse des droits de succession) ont surtout renforcé cette progressivité au niveau des classes moyennes supérieures (schématiquement les déciles[7] 7, 8 et 9), qui sont moins mobiles et tirent moins parti de l'optimisation fiscale que les plus riches. Ces derniers sont de surcroît désormais les principaux bénéficiaires de la réforme de l'ISF. Entre 2008 et 2017, les prélèvements obligatoires ont augmenté de 6,4 % pour les entreprises et de 22,3 %[8] pour les ménages. De tout cela, ainsi que des récents scandales de fraude et d'évasion fiscale, il résulte une fragilisation du consentement à l'impôt.

Les réactions face à la hausse du prix de l'énergie sont à resituer dans ce contexte. Concernant les carburants, entre 2016 et 2018, un tiers de la hausse des prix à la pompe est imputable aux taxes, le reste à la hausse des cours mondiaux. Cette hausse s'effectue sans aucune progressivité. De ce fait, proportionnellement aux revenus globaux, elle impacte davantage les ménages à faibles revenus, en situation de précarité énergétique, et tous ceux qui sont contraints d'utiliser leurs véhicules ou se chauffent au fioul sans alternative possible.

L'État-providence[9] réduit les écarts de niveau de vie. Ainsi, entre les revenus des 20 % les plus riches et ceux des 20 % les plus pauvres, la redistribution monétaire fait passer le rapport de 8,5 à 3,9[10]. D'autre part, mais cela est plus difficile à mesurer, la redistribution se réalise également par la fourniture de services publics qui sont gratuits ou à un prix inférieur au marché et souvent tarifés en fonction des ressources et de la composition familiale (éducation, santé, logement social, restaurant scolaire, etc.). Ces mécanismes redistributifs font de la France un des pays où la répartition des revenus est la moins inégalitaire[11].

6 Voir par exemple l'étude *Fiscalité et redistribution en France*, 1997-2012 de l'Institut des politiques publiques (2012), ou *Pour une révolution fiscale. Un impôt sur le revenu pour le XXIe siècle*, par Camille Landais, Thomas Piketty, Emmanuel Saez (2011).

7 Si on ordonne une distribution de salaires, de revenus, de chiffre d'affaires, etc., les déciles sont les valeurs qui partagent cette distribution en dix parties égales.

8 Insee, calculs par la revue Alternatives économiques, décembre 2018.

9 L'État-providence se caractérise par (i) la redistribution monétaire par les aides sociales, (ii) un système d'assurances obligatoires (la Sécurité sociale) et (iii) la fourniture de services publics gratuits ou à un prix inférieur au marché (cf. *L'État-providence*, François-Xavier Merrien, éd. PUF Que sais-je ?, 2007).

10 En 2016, cf. *France, portrait social*, 2017, Insee Références.

11 Sur la période 2008-2015, les inégalités restent stables en France alors qu'elles augmentent dans les autres pays de l'Union européenne (*Les revenus et le patrimoine des ménages*, 2018, Insee Références).

Le taux de **pauvreté**[12] y est aussi un des plus faibles de l'Union européenne[13]. Néanmoins, il touche plus de 8 millions de personnes (soit 13,6 % de la population en 2016) et leur nombre a augmenté de 820 000 entre 2006 et 2016 en lien avec l'aggravation du chômage[14]. S'y ajoute le phénomène des travailleurs et travailleuses pauvres. Cela alimente la peur de l'avenir et participe à l'affaiblissement de la cohésion sociale.

Les niveaux français **de dépenses publiques** (56,5 % du PIB en 2017) et de prélèvements obligatoires (45,3 % du PIB) sont les plus élevés de l'OCDE. Ils reflètent la volonté politique d'intervention publique pour satisfaire les besoins des ménages et soutenir les entreprises[15]. La politique d'allégement du coût du travail pour les entreprises *via* le CICE visait à réduire le déficit de compétitivité de ces dernières vis-à-vis de leurs concurrents européens.

Toutefois, les services publics s'amenuisent ou sont plus difficiles d'accès dans certaines zones. D'ores et déjà, la dette publique, qui va dépasser les 100 % du PIB en 2019, restreint les marges de manœuvre pour assumer des financements publics supplémentaires. Les réseaux de solidarité, associatifs, sont eux aussi en difficulté, pris en étau entre la demande croissante et la réduction des aides publiques les concernant directement[16] ou concernant leurs activités.

Par ailleurs, **le système de protection sociale peine à prendre en charge de nouveaux besoins**, telle la perte d'autonomie. Quant aux minima sociaux, leurs montants n'évoluent pas au même rythme que les salaires et demeurent très inférieurs au seuil de pauvreté (en 2016, 1 026 euros pour une personne seule et 2 155 euros pour un couple avec deux enfants en bas âge). Certains minima sociaux ne sont pas accessibles pour certaines catégories de la population, comme les jeunes qui n'ont pas accès au RSA avant 25 ans s'ils n'ont pas travaillé. Différents publics sont de plus en plus touchés par la pauvreté, comme les familles monoparentales (qui représentent un quart de la population pauvre, très majoritairement des femmes[17]) et familles nombreuses, les jeunes adultes, les chômeurs et chômeuses non indemnisés en fin de droits, ainsi que certaines personnes âgées dont les pensions sont faibles, notamment du fait de leur carrière incomplète. C'est le cas aussi de personnes immigrées[18], y compris de mineures et mineurs en grand nombre (notamment non accompagnés), faute notamment d'hébergement suffisant.

Des enquêtes récentes font état de taux de renoncements aux soins pour raison financière élevée, notamment parmi les jeunes et les personnes n'ayant pas de

12 Le seuil de pauvreté est déterminé par rapport à la distribution des niveaux de vie de l'ensemble de la population. On privilégie en Europe le seuil de 60 % du niveau de vie médian. Le taux de pauvreté est le pourcentage de la population en dessous de ce seuil.

13 Selon Eurostat, le taux de pauvreté est de 13,6 % en France en 2016, contre une moyenne de 17,4 % dans la zone euro (16,5 % en Allemagne ; 15,8 % au Royaume-Uni ; 20,6 % en Italie ; 22,3 % en Espagne ; 12,7 % aux Pays-Bas ; 15,5 % en Belgique et 16,2 % en Suède).

14 Observatoire des inégalités 2017, Chiffres Insee.

15 En 2016, la protection sociale représente 31,5 % du PIB en France, 26,2 % en Allemagne (source : Eurostat) et environ 18 % aux États-Unis (source : OCDE).

16 Par exemple, moins 50 % de dons selon France générosité.

17 Source : Contribution de la DDFE et Observatoire des inégalités de 2016.

18 L'accueil des personnes immigrées, particulièrement les mineures et mineurs non accompagnés, relève de l'État et des départements notamment des services de l'aide sociale à l'enfance.

complémentaire santé. Le renoncement aux soins peut aussi être lié à un manque d'information sur l'accès aux droits. En effet, en 2017, un tiers des personnes éligibles à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et deux-tiers des personnes éligibles à l'ACS n'y recouraient pas. Soit, au total, près de 3 millions de personnes qui ne faisaient pas valoir leurs droits. Enfin, comme l'a relevé le Défenseur des droits, le refus de prise en charge de certains professionnels de santé peut également être un frein à l'accès aux soins pour les bénéficiaires de la CMU-C, de l'ACS et de l'AME.

La possession du patrimoine apparaît beaucoup plus inégalitaire que la répartition des revenus. Les 10 % des ménages aux revenus les plus élevés reçoivent 26 % de la masse totale des revenus disponibles alors que les 10 % de ménages les mieux dotés en patrimoine concentrent 47 % du patrimoine total. La moitié de la population la mieux dotée possède au total 92 % du patrimoine. Le patrimoine immobilier (principal actif des classes moyennes) comme le patrimoine financier et professionnel (principal actif des 10 % les mieux dotés) ont presque doublé de valeur entre 1998 et 2015, creusant les inégalités de patrimoine[19]. Cette situation n'est pas propre à la France, elle est beaucoup plus marquée par exemple aux États-Unis, mais elle crée une nouvelle polarisation entre les ménages et renforce une divergence de destins.

En France, si la part des rémunérations dans la valeur ajoutée est stable, celle **des dividendes** s'accroît, au détriment de l'autofinancement et donc de l'investissement des entreprises[20]. Elle est passée de 4,6 % à 9,5 % entre 1998 et 2013[21]. Seule une PME sur six en distribue, ce sont les grandes entreprises qui en versent le plus. La distribution de dividendes aux actionnaires y est la plus importante de l'Union européenne, devant l'Allemagne et le Royaume-Uni. La France ayant la particularité d'une polarisation de ses entreprises entre grandes entreprises internationales et petites entreprises, à l'inverse de ses voisins allemands et italiens, où la part des entreprises intermédiaires avec une détention du capital plus ancrée sur les acteurs et actrices territoriaux est prépondérante.

Enfin, rappelons qu'en France, selon les études Pisa[22], **l'écart entre les résultats scolaires** des élèves issus de milieux socio-économiques favorisés et ceux des élèves issus de milieux défavorisés est plus important que la moyenne des pays de l'OCDE. Ainsi, en 2015, les adultes français dont les parents sont diplômés ont 14 fois plus de chances d'obtenir un diplôme (11 fois plus en moyenne dans l'OCDE) et ce phénomène de reproduction est encore plus flagrant concernant les diplômés des Grandes Écoles, notamment celles offrant la sécurisation d'un statut de Corps d'État. L'origine sociale et l'orientation sont déterminantes du parcours scolaire qui tend à reproduire les inégalités sociales.

19 Cf. *Les revenus et le patrimoine des ménages*, 2018, Insee Références.
20 Rapport de Jean-Philippe Cotis, directeur général de l'Insee, *Partage de la valeur ajoutée, partage des profits et écarts de rémunération en France*, mai 2009.
21 David Marguerit, *Le partage de la valeur ajoutée en France : vers un renforcement des inégalités ?, BSI Economics*, d'après des données de la Banque de France, septembre 2015.
22 Le Programme international pour le suivi des acquis des élèves, ou « Programme Pisa », est un programme de l'OCDE visant à mesurer et comparer les performances des systèmes éducatifs des pays membres et non membres.

B - Des fractures dans l'emploi

La persistance d'un chômage de masse est un facteur de fractures sociales et territoriales. En France, son taux est plus élevé que celui de la moyenne de l'Union européenne (respectivement 8,9 % et 6,7 % selon l'OCDE) et il se caractérise par **un chômage de longue durée** (44 % de l'ensemble, selon l'OCDE), **notamment dans les Outre-mer et concernant les seniors**. En outre, le CDD est aujourd'hui le mode de recrutement de loin majoritaire (près de 9 embauches sur 10), avec une part de contrats très courts, ce qui renforce la dualisation du marché du travail, avec une précarisation qui se concentre essentiellement sur les jeunes et les personnes peu qualifiées. Pour autant, 88 % des salariées et salariés, hors intérim sont aujourd'hui en CDI en France[23].

Les femmes, ont un taux d'emploi[24] de 60,9 % (67,7 % pour les hommes) mais, après l'âge de 60 ans, ce taux devient supérieur à celui des hommes car ceux-ci réunissent plus souvent les conditions pour accéder à la retraite. Le taux d'emploi des mères entre 25 et 54 ans se dégrade (- 1,3 point depuis 2014). Elles occupent les emplois les moins qualifiés, subissent le plus les temps partiels imposés (80 % des temps partiels sont occupés par des femmes[25]) et rencontrent des difficultés pour articuler vie professionnelle et vie familiale. Leur salaire est en moyenne inférieur de 27 % à celui des hommes, dont 10,5 % inexpliqués[26]. Leurs pensions de retraites en sont affectées (elles sont inférieures en droits directs de 39 % à celles des hommes[27]), *a fortiori* avec les interruptions de carrières qu'elles ont souvent connues pour l'éducation des enfants. Ces interruptions affectent aussi le taux d'emploi et le déroulement de carrière, chaque année d'interruption[28] entraîne une baisse moyenne de salaire d'environ 10 %, sans que cet effet soit pour autant bien mesuré par les intéressées.

Les jeunes de 16 à 25 ans ayant terminé leur scolarité connaissent un taux de chômage de 20,2 %[29]. Globalement, le niveau de qualification reste un déterminant en matière d'accès à l'emploi. Le taux de chômage est, en 2017[30], de 48,4 % pour les sans diplôme, CEP, brevet, de 24,1 % pour les Bac, CAP, BEP et de 8,8 % pour les Bac + 2 ou plus. Cette situation accroît la polarisation du marché du travail et s'est aggravée ces vingt dernières années. Bien des diplômés occupent des emplois de qualification inférieure à leur diplôme. Ceux dont la formation correspondait à ces

23 Source : Dares du 21 juin 2018.
24 Le taux d'emploi d'une classe d'individus (ici, les 15-64 ans) est calculé en rapportant, pour cette classe, le nombre d'individus ayant un emploi au nombre total d'individus.
25 Contribution de la DDFE.
26 Contribution de la DDFE et *rapport des inégalités en France, édition 2017* de l'Observatoire des inégalités.
27 Contribution de la DDFE et Panorama Dress *Les retraités et les retraites, édition 2018*.
28 Contribution DDFE : Laurent Lequien, *Les choix d'interruption de carrières des femmes*, note de synthèse, Credoc, mars 2013.
29 Source ; Insee, 2e trimestre 2018.
30 Source : Insee, *enquête Emploi* parue le 23 avril 2018.

emplois doivent, par conséquent, se reporter sur des emplois pour eux aussi sous-qualifiés, rejetant les moins qualifiés hors du marché du travail.

La recherche d'emploi est d'autant plus difficile pour les jeunes qu'aucun minima social n'est prévu à la sortie des études, ce qui les rend dépendants de la solidarité familiale s'ils sont sans emploi ou les contraint à opter pour un emploi ne correspondant pas à leur niveau de qualification ou à leurs appétences. Le système de solidarité nationale est faiblement orienté vers la jeunesse, ce qui fait dire au démographe Hervé Le Bras[31], qu'aujourd'hui, en France, « *être jeune est synonyme d'être pauvre* ».

Les personnes en situation de handicap, à la fin mars 2017, représentent 8,5 % de l'ensemble des demandeurs et demandeuses d'emploi, avec une forte proportion de seniors et une ancienneté d'inscription importante (3 ans ou plus, pour un sur quatre). Leur taux de chômage est le double de celui de la population générale[32].

Le taux de chômage des immigrés et des enfants d'immigrés reste de 4 à 5 points supérieur à celui des personnes nées en France métropolitaine de parents français[33]. **Le taux d'emploi des primo-arrivants** n'est que de 35 %, soit 30 points inférieur à celui des personnes nées dans le pays (l'écart est de 12 points en moyenne en Europe). L'OCDE, comme l'Igas ont montré que « *le principal point faible du système d'intégration français concerne l'accès au marché du travail* ».

De forts contrastes géographiques existent au regard du sous-emploi et du chômage. Il s'observe dans les régions de forte désindustrialisation ou dont la croissance est trop faible pour absorber la demande d'emploi. Le retour à l'emploi y est d'autant plus difficile que les demandeurs et les demandeuses d'emploi cumulent souvent d'autres difficultés (faible formation initiale, qualifications devenues inadaptées, problèmes sociaux, résidence dans des quartiers priorisés par la politique de la ville, territoires ruraux isolés ou périurbains éloignés, discriminations de natures diverses, moyens de mobilité insuffisants, problèmes de santé, désocialisation, etc.). Alors que ces situations appellent des solutions d'accompagnement, social et professionnel, personnalisé, les structures et les dispositifs adéquats ne sont pas toujours suffisamment présents avec les moyens nécessaires. Les zones où le taux de demandeurs et demandeuses d'emploi en activité réduite[34] est le plus élevé se situent dans le Grand Ouest, à la grande périphérie des zones d'activité dynamiques et dans les zones d'activités saisonnières. L'emploi à temps partiel est plus élevé dans les territoires à orientation tertiaire. Dans les zones d'emploi dynamiques et attractives (métropoles et zones touristiques notamment), le chômage est plutôt transitoire et le taux de retour à l'emploi élevé.

31 Audition du 17 janvier 2019 au Cese.
32 Source Agephip.
33 Rapport de l'Ined, *Le chômage des immigrés : quelle est la part des discriminations ?*, juillet-août 2017.
34 Lorsqu'un demandeur d'emploi pratique une activité rémunérée tout en restant inscrit sur les listes de Pôle emploi, il est alors dit en activité réduite.

C - Des fractures territoriales

Beaucoup de Françaises et de Français habitant les villages ruraux, les petites villes et même les villes moyennes **se sentent déconnectés des métropoles créatrices de richesses et d'emplois**. Ainsi, entre 2006 et 2011, l'emploi a augmenté de 4,7 % dans les 13 plus grandes aires urbaines de province, de 2,6 % dans celle de Paris et de 0,8 % dans les autres. Il a baissé dans les moyennes et les petites aires[35]. Les 15 grandes aires urbaines de plus de 500 000 habitantes et habitants comptent 40 % de la population mais concentrent 91 % des emplois de cadres et 85 % des professions intermédiaires tandis que, depuis 1975, la proportion des employées et employés et des ouvrières et ouvriers y a baissé. Ces métropoles bénéficient de ce que les économistes appellent l'« effet d'agglomération », cumul d'effets de densité urbaine, de qualifications et des infrastructures. D'où un sentiment de « décrochage » et d'« abandon » doublé d'une disparition de petits commerces et de services publics et de perte d'opportunités pour beaucoup d'habitantes et d'habitants des zones rurales (5 % de la population[36]) et périurbaines (qui correspond à l'étalement de la zone d'attractivité des villes et englobe aussi bien des unités urbaines secondaires que des communes rurales)[37].

Certes, **cette perception d'un clivage spatial entre les « gagnants » et les « perdants » des dynamiques spatiales doit être relativisée**, et ce pour trois raisons. D'une part, les métropoles elles-mêmes comportent des quartiers prioritaires qui cumulent beaucoup de difficultés. D'autre part, là encore, une redistribution des richesses atténue, selon des proportions régionales variables, les inégalités entre les populations, par des transferts liés aux aides et prestations chômage, aux pensions de retraite, aux dépenses de tourisme ou à la présence d'agents publics[38]. Enfin, à contexte comparable, certains territoires évoluent mieux que d'autres, en raison de politiques locales volontaristes.

Il n'en demeure pas moins que ces clivages, qui ne sont pas propres à la France, sont ressentis douloureusement dans un pays marqué par la tradition rurale et une ambition d'égalité, d'indivisibilité, voire d'homogénéité des territoires[39]. Quatre points peuvent à cet égard être mentionnés.

a) **Le coût du logement est un élément décisif pour expliquer les problèmes de pouvoir d'achat**. Depuis 20 ans, les prix de l'immobilier dans la plupart des grandes villes et des littoraux ont augmenté, par exemple de 200 % (Lyon) ou de

35 France Stratégie, *Dynamique de l'emploi et des métiers : quelle fracture territoriale ?*, Note d'analyse, n° 53, 2017.
36 Depuis 2010, l'Insee distingue les aires urbaines (grandes, moyennes et petites) et les zones rurales.
37 Les zones périurbaines des métropoles ou des grandes aires sont au contraire très dynamiques et le revenu médian y est largement supérieur à celui des métropoles, en raison d'une population plus homogène (cf. Cget, Observatoire des territoires, *Regards sur les territoires*, rapport 2017).
38 Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, *La République des idées*, 2012.
39 Philippe Estèbe, *L'égalité des territoires : une passion française*, PUF, 2015.

250 % (Bordeaux)[40]. Une telle augmentation rejette une partie des ménages pauvres, des classes moyennes et des jeunes dans des périphéries plus ou moins éloignées[41]. À l'inverse, beaucoup de villes moyennes et de centres-bourgs connaissent des phénomènes de déprise qui rendent difficile la revente des logements, en particulier dans les bassins d'emploi frappés par la désindustrialisation. Dans les Outre-mer, le déficit en logement, la sur-occupation des logements et les problèmes d'insalubrité sont particulièrement importants.

b) Des disparités notables existent également pour la **couverture numérique**, élément important pour l'attractivité des territoires et l'offre de services[42]. À cet égard, les habitantes et habitants des espaces ruraux et montagnards ainsi que des Outre-mer sont pénalisés. Selon la Cour des comptes, les débits effectifs fournis varient fortement selon les zones géographiques. S'agissant du très haut débit, « *l'insuffisance actuelle du co-investissement privé compromet l'atteinte de l'objectif de 100 % en 2022* »[43]. Quant aux services mobiles, « *la qualité des services « data » s'améliore, et ce dans toutes les zones : rurales, intermédiaires et denses, mais à ce jour, de nombreuses zones du territoire n'en bénéficient pas encore.* »[44]

c) La fracture territoriale prend aussi la forme de **besoins de mobilité partiellement insatisfaits**. Près de trois personnes salariées sur quatre quittent leur commune de résidence pour aller travailler, les plus mobiles étant celles habitant dans le périurbain. Loin des centres des villes, la densité du réseau de transport se réduit. De ce fait, « *dans le périurbain, 90 % des ménages possèdent une voiture et la multimotorisation est très répandue, avec des incidences fortes sur le budget transport de ceux qui y résident* »[45]. Les politiques d'aménagement du territoire ont favorisé l'expansion urbaine, mais ce modèle n'est plus soutenable. La dépendance à l'automobile pour les déplacements pénalise notamment les jeunes de moins de 18 ans ou qui n'ont pas leur permis[46]. Les femmes sont souvent confrontées à des difficultés particulières de transports[47].

d) Les difficultés de déplacement et le renchérissement de leurs coûts dans les zones périurbaines et rurales, imputables à la hausse des prix des carburants intégrant celle de la taxe carbone, sans accompagnement suffisant, ont été l'un des facteurs déclencheurs des tensions actuelles dans ces territoires. Selon Hervé Le Bras, « *la voiture sert de trait d'union aux Gilets jaunes, même si son usage n'est pas le même pour tous. Le thème unificateur de ce mouvement, ce n'est pas vraiment les*

40 Etude des Notaires de France sur l'immobilier ancien, *L'immobilier dans les métropoles. 20 ans d'évolution des prix (1997-2016)*, février 2018.
41 Avis Cese, *Comment mieux répondre aux besoins en logements dans les territoires*, mars 2017.
42 Avis Cese, *Tourisme et numérique*, décembre 2017 ; avis Cese, *Avant-projet de loi de modernisation de développement et de protection des territoires de montagne,* septembre 2016.
43 Cour des comptes, *Les réseaux fixes de haut et très haut débit : un premier bilan* (2017).
44 Arcep, *Qualité des services mobiles*, octobre 2018.
45 Avis Cese, *Révolution numérique et évolutions des mobilités individuelles et collectives,* avril 2015.
46 Avis Cese, *Place des jeunes dans les territoires ruraux*, janvier 2017.
47 Avis Cese, *Projet de loi d'orientation des mobilités,* novembre 2018.

taxes sur l'essence, c'est la possibilité de mobilité. (…) Si [ces personnes] sont restées dans la campagne, c'est que la voiture leur permettait d'atteindre des services. Donc on les menace. Même chose pour les périurbains, s'ils ont quitté les villes, c'est qu'ils pensaient pouvoir rouler à bas prix. Or, ils sont brutalement menacés dans leur liberté de mouvement »[48].

Cette possibilité de mobilité est d'autant plus essentielle dans certains territoires que **l'offre de soins et de services publics de proximité y est souvent insuffisante**, plus particulièrement dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, les zones rurales et les territoires ultra-marins. La réduction et l'éloignement des services publics, dans tous les domaines de la vie courante, depuis les démarches administratives jusqu'aux réponses en matière économique ou sociale et de santé, est l'un des éléments majeurs de ce sentiment d'abandon des personnes vivant dans les territoires ruraux en particulier. Le développement du numérique peut répondre partiellement au service au public mais ne saurait suffire à remplir la fonction d'un service public. À titre d'exemple, la télémédecine ne saura à elle seule résoudre le problème de l'offre de soins, de sa répartition géographique et de son organisation. Les services d'urgences sont ainsi saturés et confrontés à la prise en charge de personnes dépendantes, de malades chroniques ou nécessitant un accompagnement social en sus de soins médicaux[49].

48 Audition de Hervé Le Bras par le Cese ; « Le 1 » n°229 « *la mobilisation des Gilets jaunes recoupe la diagonale du vide* » propos d'Hervé Le Bras recueillis par Eric Fottorino et Laurent Greilsamer (12 décembre 2018).
49 Avis Cese, *Les déserts médicaux,* décembre 2017.

Situation des Outre-mer

La situation des Outre-Mer tire son origine des échecs répétés et successifs de la promesse d'égalité. Au-delà de leur situation particulière, les Outre-Mer affichent des écarts de développement substantiels reconnus avec la moyenne nationale.

Les difficiles mutations institutionnelles obtenues par les collectivités d'Outre-Mer ne se sont pas accompagnées des efforts financiers équivalents à ceux consentis par l'État dans l'Hexagone.

L'égalité juridique ne s'est pas traduite par une égalité économique réelle et par un véritable investissement de l'État y compris sur ses missions régaliennes (hôpitaux, lycées, prisons, etc.)

Alors que leurs transitions institutionnelles étaient inachevées, de nouvelles responsabilités incombant initialement à l'État leur ont été transférées sans moyens supplémentaires mais surtout sans les nécessaires péréquations financières, les obligeant à mener une politique budgétaire contrainte grevée par la lourdeur de l'accompagnement social (RSA, CMU, etc.).

La prise en compte des « handicaps structurels » affectant ces territoires et leurs économies a été insuffisante pour générer une vraie production endogène de biens et de services.

De plus, leurs modèles économiques s'apparentent encore à des « économies de comptoir » fortement dépendantes de l'Hexagone et ce bien que certains territoires enregistrent un taux de croissance supérieur à la moyenne nationale (entre 1,8 % et 3 %).

Le chômage atteint des niveaux records (entre 14,7 % et 26 %), mais singulièrement celui des jeunes est supérieur à 50 %.

Le taux de pauvreté s'établit entre 40 % et 50 % selon les territoires.

Les écarts de prix varient entre 17 % et 55 % par rapport à la France hexagonale.

Dans certains cas, l'accès aux soins est un problème persistant. Ainsi Mayotte est « le plus grand désert médical français » avec une densité de 7 médecins libéraux pour 100 000 habitantes et habitants. La densité des médecins généralistes libéraux, pour la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane, est très inférieure à la moyenne nationale.

Dans les spécialités, le fossé est immense avec l'Hexagone.

Ces fragilités économiques et sociales constituent la base de justes revendications et deviennent terreaux fertiles aux mouvements sociaux comme en Guadeloupe et en Martinique en 2009, en Guyane en 2017, et plus récemment à Mayotte et à La Réunion.

Ces retards de développement, ajoutés à l'ampleur du chômage ultramarin, nécessitent plus que jamais de véritables réponses.

Dans l'immédiat, les premières préconisations du Cese sont les suivantes :

S'agissant du coût de la vie :

- si la transparence sur la fixation des prix est indéniablement un préalable, elle doit s'accompagner de contrôles rigoureux du prix des produits de première nécessité. Les situations de monopole et de position dominante doivent être mieux encadrées, réglementées spécialement et le cas échéant plus lourdement sanctionnées ;
- l'investissement public étant plus rare, pour stimuler l'investissement privé, il faut maintenir les aides fiscales, accompagner la commande publique mais surtout créer un cadre stable fixe dans le temps pour attirer la confiance et que le nouveau modèle économique et social tienne compte de chaque bassin régional et s'inscrive dans un réel développement avec son voisinage immédiat.

S'agissant du développement humain endogène, il faut investir massivement dans la culture, les politiques éducatives avec la prise en compte des langues régionales et la réécriture de la formation professionnelle (exemple du RSMA et de l'ESS).

Il y a lieu de hâter la concrétisation des contrats de convergence prévus par la loi Égalité Réelle et d'établir les programmations financières pluriannuelles nécessaires pour rendre effective la solidarité de la nation à l'égard des Outre-Mer.

Mais dans tous les cas, il faut réaffirmer que les Outre-Mer sont « partie intégrante » de la République. Cette vérité doit être sans cesse répétée, elle a valeur pédagogique à l'endroit de l'opinion publique hexagonale, mais peut-être en premier lieu envers toutes les institutions sans exception. La France occupe et

maintient son rang dans le concert mondial au regard de la position géographique de l'espace maritime, de la biodiversité et de l'influence stratégique que lui offrent ses douze territoires d'Outre-Mer.

Aujourd'hui, les Outre-Mer ont besoin d'un véritable pacte, engageant à la fois l'État, les collectivités ou institutions locales et les acteurs et actrices privés, contenant des mesures fortes inscrites dans la durée.

D - Des fractures dans la représentation démocratique

Notre pays, parce qu'il est une démocratie, a reconnu des droits à toute personne vivant sur son sol. Cela relève des engagements internationaux pris par la France et du respect des droits fondamentaux consacrés par le préambule de la Constitution de 1958, qui visent à une société pacifiée et plus juste. Pour ce faire, la réalisation des droits économiques et sociaux requiert l'exercice effectif des droits civils et politiques et inversement. L'effectivité des droits économiques, sociaux et culturels est liée à la participation à la vie politique des citoyennes et citoyens qui doivent pouvoir exprimer le besoin de réalisation de leurs droits. Cela repose sur la participation des citoyennes et citoyens, la responsabilité de l'État (justifier l'issue d'un débat public ou d'une consultation par exemple – « *acountability* »), la non-discrimination dans la démarche, le soutien aux groupes sociaux les plus vulnérables (« *empowerment,* », capabilité) et le respect des normes notamment internationales. Ces principes impliquent le respect de la dignité des personnes et la prise en compte des droits à tous les stades de l'action publique.

Les signaux sont nombreux, qui témoignent d'une déconnexion réciproque entre les responsables politiques et une large partie de la population. La baisse de la participation aux élections politiques et aux élections professionnelles traduit une fragilisation du pacte social et politique. Le haut degré de défiance à l'égard des responsables politiques est révélé par de nombreux sondages et par le « dégagisme » des dernières élections nationales. Ces sondages révèlent également une progression d'idées favorables à un régime autoritaire ou à un repli national, bien au-delà de l'espace politique historique de l'extrême-droite. Une radicalisation de contestations de projets divers, notamment d'infrastructures publiques, et de l'expression d'indignations, prend la forme d'actions illégales. Renforcés par l'usage de l'Internet et en dehors de tout collectif durablement organisé, et pour partie de tout projet politique, des mouvements traduisent un rejet des formes traditionnelles de protestation. Le discrédit touche également la « technostructure », ensemble disparate d'expertes et d'experts et de hauts fonctionnaires accusés d'ignorer la parole du peuple et d'imposer leurs vues à l'action publique.

Deux crises sont à l'œuvre :

- une crise de légitimité, dans laquelle les citoyennes et citoyens considèrent que leurs élues et élus ne vivent pas les mêmes expériences de vie qu'elles

et qu'eux. Par ailleurs, certaines catégories sont faiblement représentées (par exemple, 4,6 % des députées et députés sont employés, 0 % ouvrier).

- Une crise de l'efficacité, dans laquelle les gouvernantes et gouvernants et les institutions ne peuvent répondre à tous les défis et transitions à venir. La complexification du monde et l'apparition de nouveaux pouvoirs économiques comme les géants du numérique, mais aussi la difficulté à appréhender le long terme ne permettent pas de prendre des décisions efficaces.

Les mouvements actuels témoignent ainsi de l'isolement social d'individus qui, au moment même où ils doivent faire face aux difficultés du quotidien, ne se sentent pas suffisamment soutenus, protégés et représentés par les institutions, au sens général d'organisations publiques ou privées dans lesquelles ils puissent s'insérer[50]. Ils marquent aussi le retour d'une protestation visible et médiatisée, issue des classes populaires et moyennes, à l'égard des représentantes et représentants de la nation. Pour eux, les gouvernements ne paraissent plus représenter que certains intérêts, surtout ceux des plus riches, d'où un sentiment de trahison et de colère.

Une telle défiance, concentrée sur les représentantes et représentants nationaux, n'épargne cependant ni certaines élues locales et certains élus locaux, ni les partis politiques, ni parfois les organisations collectives, au point qu'elle rejette l'idée même de représentation. Pour le politologue Loïc Blondiaux : « *De plus en plus de citoyens considèrent qu'ils n'ont plus à être représentés. Que leur situation est si particulière que personne, et surtout pas quelqu'un qui ne la partage pas, ne peut légitimement prétendre parler en leur nom* »[51]. Cette tendance peut, selon les cas, être interprétée positivement comme la réactivation de l'exigence démocratique de participation à la prise de décision, ou négativement comme une régression vers une vision d'un peuple rejetant les élites et les procédures démocratiques au risque de se livrer à un pouvoir autoritaire.

Si ces diverses fractures sont incontestables, simultanément, des mouvements de transition sont à l'œuvre.

II - DES TRANSITIONS QU'IL FAUT RÉUSSIR

A - La transition démographique[52]

Les données démographiques font apparaître plusieurs tendances d'évolution importantes :

- Le bilan démographique 2018 de l'Insee confirme une quatrième année consécutive de baisse du nombre d'enfants par femme. Il est né en 2018 près de 60 000 enfants de moins qu'en 2014. Le nombre d'enfants par femme est ainsi passé de 2 à moins de 1,88 en 4 ans. Par ailleurs, cette tendance si elle

50 Avis Cese, *Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité*, juin 2017.
51 Audition de Loïc Blondiaux au Cese, 10 janvier 2019.
52 Selon l'Ined « *La transition démographique désigne le passage d'un régime traditionnel où la fécondité et la mortalité sont élevées et s'équilibrent à peu près, à un régime où la natalité et la mortalité sont faibles et s'équilibrent également* ». Le terme « transition démographique » est utilisé ici par référence aux autres transitions citées dans le présent chapitre.

se confirme aura des conséquences importantes sur l'équilibre du système de solidarité (retraites, assurance maladie…).

- En France métropolitaine, l'espérance de vie à la naissance est actuellement de 85 ans pour les femmes et 79,5 ans pour les hommes. Elle a augmenté de 14 ans au cours des soixante dernières années, soit près d'un trimestre tous les ans, en moyenne. Elle reste très inégale selon l'origine sociale et l'activité professionnelle (indicateur 6 de la Cnam). En revanche l'espérance de vie « sans incapacité » ou « en bonne santé » semble stable voire en régression. Elle est marquée elle aussi par une forte disparité entre les parcours socioprofessionnels, en France comme dans la plupart des pays développés.

Ces données dépendent évidemment de facteurs socioéconomiques et environnementaux multiples. Mais l'allongement important de la période de vie en situation de dépendance ou de santé fragile se traduit par une progression significative des besoins de service et de soins aux personnes âgées. L'augmentation du nombre des personnes âgées a évidemment des conséquences sur les régimes d'assurance sociale (retraites et santé), mais aussi sur le mode d'organisation de la société : accès aux services publics de proximité, transports publics accessibles à des personnes sans voiture, etc. Au sein de la sphère familiale, la prise en charge d'un parent en perte d'autonomie engage des dépenses importantes non couvertes par la solidarité nationale ou la protection sociale et une disponibilité très importante de la part des aidantes et aidants familiaux ou d'autres proches, le plus souvent féminins.

Le bilan démographique de la France est marqué par une augmentation de sa population en raison d'un nombre de naissances supérieur aux décès, contrairement par exemple à l'Allemagne. Bien que ce solde soit historiquement bas, il aura aussi des conséquences en matière de formation des jeunes et en matière de besoins d'emplois, qu'il s'agisse d'emplois nouveaux à offrir aux jeunes ou de besoins à satisfaire pour répondre à des transitions identifiées[53].

Les évolutions démographiques ont des effets beaucoup plus sensibles encore dans les Outre-mer qu'en métropole : la population de Mayotte[54], 260 000 habitantes et habitants actuellement, s'est multipliée par 2 en 20 ans et par 10 en 60 ans. En Guyane[55] les niveaux de population et leurs évolutions récentes sont du même ordre : 260 000 habitantes et habitants contre 27 000 en 1954 et 114 000 en 1990. Un habitant ou une habitante sur deux a moins de 20 ans à Mayotte contre un ou une sur trois à la Réunion, et un ou une sur quatre en métropole. Les besoins en matière de santé et de formation résultant de ces données démographiques y apparaissent donc cruciaux. La démographie de ces territoires n'est toutefois pas uniforme. La population de la Martinique et celle de la Guadeloupe sont en baisse. En 2040, la Guadeloupe et la Martinique compteront en proportion plus de personnes âgées de 65 ans et plus qu'en Métropole.

53 Cf. avis du Cese : *Contribution des emplois de la biodiversité à la transition écologique*, septembre 2016.
54 Insee, https://www.insee.fr/fr/statistiques/3286558.
55 Insee, http://www.bdm.insee.fr/bdm2/affichageSeries?idbank=001752337&codeGroupe=64.

B - La transition économique

1. Depuis près d'un demi-siècle, la France connaît des évolutions économiques profondes :

- **une désindustrialisation** significative, une forte baisse des emplois agricoles, une hausse des emplois tertiaires, initialement peu délocalisables mais désormais tout aussi affectés ;
- **une modification de la structure des entreprises** (avec l'émergence des *start-up* et de multinationales de plus en plus grandes), **du cadre des activités** (avec l'émergence de microentrepreneurs, dit indépendants, et de « l'ubérisation », qui brouillent la notion de salariat) et **l'apparition d'un nouveau modèle économique** fondé sur des plateformes numériques et aujourd'hui incarné par les « *Gafam* » (*Google, Amazon, Facebook, Apple, Microso*ft), qui gagne ou impacte de nombreux secteurs ;
- une polarisation qui s'accentue entre grandes entreprises donneuses d'ordre et de nombreuses PME-TPE, dont certaines sont très largement sous-traitantes et dépendantes des premières, avec une sous-représentation des entreprises de taille intermédiaires (ETI), comparativement à d'autres pays européens. Cette situation rend plus fragile l'économie française confrontée à la concurrence internationale, particulièrement dans les secteurs capitalistiques ;
- **la polarisation du marché du travail**, particulièrement forte dans notre pays, avec d'un côté des emplois très qualifiés et de l'autre une masse d'emplois peu qualifiés, entre les deux beaucoup moins d'emplois intermédiaires (entre 1993 et 2013, le nombre de cadres a augmenté de 65 %, celui des emplois les moins qualifiés de 27 % tandis que ceux des ouvrières et ouvriers qualifiés et des employées et employés ont respectivement diminué de 37 % et 39 %[56]). Il en résulte une distorsion marquée, source de déception, entre le niveau de sortie de la scolarité et celui des emplois offerts (entre 1968 et 2011, la part des diplômées et diplômés du supérieur a été multipliée par 6,3 tandis que celle des emplois intermédiaires a seulement été multipliée par 1,8 et celle des cadres et professions libérales par 2,5[57]).

Selon Patrick Artus[58], **une grande partie du risque économique a été reportée sur les salariées et salariés** sans qu'ils perçoivent en contrepartie la rémunération de ce risque. En d'autres termes, le compromis implicite par lequel l'employeur assurait la stabilité de la relation d'emploi et des écarts de rémunération limités, en contrepartie d'une relation de subordination avec la salariée ou le salarié, a volé en éclat. Dans le même temps, le dialogue social peine à s'établir partout, alors qu'il serait plus nécessaire que jamais face aux mutations. En dépit d'un fort attachement au travail, le lien d'appartenance de la salariée ou du salarié à l'entreprise s'est distendu, d'autant plus que les lieux et processus de décisions peuvent paraître lointains.

56 *European Union Labour Force Survey*.
57 Audition de Hervé Le Bras au Cese, 17 janvier 2019.
58 Audition de Patrick Artus au Cese, le 24 janvier 2019.

2. Une mutation économique est à l'œuvre

Malgré des effets positifs, le modèle mondial de croissance qui a prévalu jusqu'ici doit et peut évoluer. En effet, d'une part, il n'a pas pris en compte la limitation des ressources naturelles et l'intégration de ses externalités. D'autre part, ce modèle a provoqué des crises financières et creusé les inégalités au sein de chaque pays. Situation qui menace non seulement la paix mais le devenir de l'humanité.

Une nouvelle mutation de l'économie est donc à l'œuvre, qui recherche ou construit les voies d'un développement durable, « *économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement soutenable* »[59], afin de répondre « *aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs* »[60].

L'entreprise, communauté de travail et organisation créative et efficace, est constamment bousculée par des exigences d'adaptation et de compétitivité. Située au cœur des transitions, elle doit faire preuve de capacités d'innovations permanentes, dans tous les domaines, techniques, sociaux, environnementaux, organisationnels. Elle doit désormais rendre compte de ses impacts et externalités sur l'environnement et la société, les maîtriser, les corriger si nécessaire. L'implication de tous ses acteurs et de toutes ses actrices et partenaires est déterminante de ses performances, comme l'est l'engagement de ses investisseurs pour son développement et sa pérennité. Elle doit, d'une part, conjuguer des intérêts divers, parfois contradictoires voire divergents, d'autre part, construire des régulations externes les mieux adaptées à la diversité des entreprises.

Ceci passe par des relations de confiance, nécessitant transparence, stabilité, reconnaissance du travail, bienveillance et équité de la gestion et du management, partage d'une vision stratégique à long terme à l'écoute des parties prenantes, développement de relations constructives et durables de co-traitance au sein d'une filière. Cela implique aussi le recours à des organisations du travail créatives, respectueuses des personnes et de la qualité de la vie au travail auquel elles donnent sens, compatibles avec leur vie hors travail. Enfin cela dépend d'un dialogue social collectif organisé de qualité[61], voire d'un dialogue civil quand il faut impliquer collectivités locales ou organisations associatives et non gouvernementales. C'est tout cela que recouvre **la responsabilité sociétale des entreprises** (RSE), plus largement des organisations (RSO), pour y inclure les administrations publiques et les formes associatives.

C - La transition numérique

Les technologies d'information et de communication, qu'on ne peut plus qualifier de « nouvelles », sont aujourd'hui utilisées par la quasi-totalité des secteurs d'activité. Alors que l'informatique a pu être considérée à ses débuts comme un simple outil

59 Sommet de la Terre à Rio, 1992.
60 Mme Gro Harlem Brundtland, Premier Ministre norvégien, 1987.
61 Avis Cese, *Le développement de la culture du dialogue social en France*, mai 2016.

d'automatisation de tâches non affectées dans leur principe même, il n'en est plus de même aujourd'hui avec la transition numérique.

Celle-ci donne des opportunités entièrement nouvelles dans la vie professionnelle comme dans la vie personnelle, par exemple en matière d'accès à la connaissance, de santé, de rapidité de services apportés à distance, d'automatisation de tâches pénibles, de télétravail. C'est toute l'organisation de la société qui s'en trouve transformée.

Mais elle suscite aussi des interrogations ou des craintes :

- **certaines personnes se trouvent exclues**, de fait, des bénéfices de cette transition numérique. L'insuffisante couverture du territoire par les réseaux, l'impossibilité de disposer des matériels nécessaires ou la difficulté à en maîtriser l'usage constituent en effet des freins importants à sa généralisation sans heurt ; même si on peut supposer que ces difficultés iront en se réduisant, elles sont actuellement une cause d'exclusion significative pour une partie de la population française ;
- surtout, la collecte, à grande échelle, de données personnelles et professionnelles conduit à s'interroger sur l'usage que peuvent en faire ceux qui les détiennent. Le contrôle social qui en résulte, par exemple en matière de comportements d'achat liés à la publicité mais aussi et surtout en matière de fonctionnement démocratique et d'incitations électorales, comme l'ont montré plusieurs évènements récents, suscite des interrogations très fortes ;
- les risques liés au cyber-harcèlement prennent une ampleur nouvelle.

Les effets de cette transition sont évidents et très rapides sur l'organisation du travail : on se souviendra par exemple que l'usage de la messagerie électronique dans les relations professionnelles, aujourd'hui généralisé, a été initié il y a une vingtaine d'années. La demande émergente d'un « droit à la déconnexion », déjà prise en compte par certaines entreprises, montre les limites que doit respecter la communication professionnelle, maintenant possible sans restriction d'horaire ni de lieu. La transition numérique affecte aussi la structure et le volume des emplois : c'est l'un des domaines où sont apparus des métiers nouveaux de très haute qualification, accompagnant une diminution des emplois techniques intermédiaires développés en matière informatique au cours des décennies précédentes. Seuls 33 % des emplois du numérique sont occupés par des femmes, et surtout dans les fonctions support.

Les développements de l'intelligence artificielle constituent une étape supplémentaire déjà engagée de cette transition numérique. Ses effets d'augmentation de capacités d'interventions, mais aussi de risques d'exclusion sociale et de contrôle social par un petit nombre d'acteurs et d'actrices seront probablement de même nature, mais encore plus accentués que ceux de la transition numérique dans sa forme actuelle.

La croissance des plateformes numériques, si elles répondent à de nouvelles attentes de consommation, soulève en même temps d'importantes questions quant à leurs impacts d'une part sur l'avenir de nombreux secteurs de l'économie fragilisés par leur modèle de fonctionnement et de développement, d'autre part sur les conditions d'emploi et de protection sociale des travailleurs et travailleuses relevant de ces plateformes et enfin, sur l'équilibre futur des comptes sociaux.

Les risques de fragilisation d'une société, dépendant de plus en plus de technologies maîtrisées par un nombre de personnes trop restreint, ne peuvent pas non plus être ignorés. À ce stade, les personnes touchées par l'illettrisme, mais aussi celles plus nombreuses ne maîtrisant pas les outils de communication électronique, sont laissées à l'écart des facilités importantes données par ces outils. Les autres n'en bénéficient qu'en acceptant implicitement les biais d'information et la reproduction des stéréotypes véhiculés par les algorithmes. Ces évolutions fortes comportent des risques et aussi des opportunités. Elles nécessitent, dès le plus jeune âge et tout au long de la vie, une éducation et une utilisation des outils numériques, complémentaire aux apprentissages fondamentaux : c'est en effet la structure même de notre modèle de société, dans ses caractéristiques techniques, économiques et sociales, qui est interrogée ici.

D - La transition écologique

Malgré l'existence de signaux d'alerte isolés antérieurs, ce n'est qu'à partir du début des années 1970 que se manifeste au niveau mondial une inquiétude, nouvelle, à propos de la capacité de la Terre à supporter les effets d'une croissance spectaculaire des activités humaines. Le rapport au Club de Rome[62] et la conférence de Stockholm en 1972, l'apparition du concept de biodiversité au début des années 1980, la création du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec) en 1988, la conférence de Rio en 1992 avec ses trois conventions internationales sur le climat, la biodiversité et la lutte contre la désertification constituent des jalons significatifs. Ils marquent la prise de conscience mondiale des phénomènes de changement climatique et d'érosion de la biodiversité, et de leur importance capitale pour l'avenir de l'humanité[63].

Pourtant, l'actualisation du rapport au club de Rome trente ans après[64] n'indique aucune inflexion dans les tendances d'évolution définies comme non durables. L'appel lancé en 2017 par plus de 15 000 scientifiques du monde entier[65] et le rapport spécial du Giec publié en octobre 2018 le confirment, en soulignant l'échec à résoudre les défis environnementaux en matière de lutte contre le réchauffement climatique, à enrayer les pollutions et à préserver les habitats naturels.

Fondées sur des références à des études scientifiques toutes concordantes ou à des analyses statistiques non intuitives, plus que sur l'expérience vécue de chacun et de chacune, ces transitions nécessaires doivent être bien comprises.

La transition écologique désigne ainsi la nécessité pour nos économies de rendre leur évolution compatible avec les ressources finies de la planète et le maintien des régulations naturelles indispensables à la vie telles que le climat ou le fonctionnement

62 *The limits to growth*, *Chelsea Green Publishing* 1972, trad. française *Halte à la croissance ?*, Paris, Fayard 1972.
63 Le rapport Brundtland a donné en 1987 une définition officielle du développement durable, déjà citée plus haut.
64 Donella Meadows, Jorgen Randers, et Dennis Meadows, *Limits to Growth. The 30-Year Update*, 2004, et *Les limites à la croissance (dans un monde fini),* édition Rue de l'échiquier Paris 2012.
65 *Le cri d'alarme de quinze mille scientifiques sur l'état de la planète* sur lemonde.fr, 13 novembre 2017, en anglais : *World Scientists' Warning to Humanity : A Second Notice* sur academic.oup.com, 13 novembre 2017.

des écosystèmes. Elle recouvre tout processus de transformation de l'économie visant à maintenir ces ressources et régulations en-deçà de seuils critiques pour la viabilité de nos sociétés. Elle suppose donc non seulement un découplage entre la croissance économique et les prélèvements, en quantité et qualité, sur le capital naturel (habitats, ressources et régulations physiques, chimiques et biologiques), mais également l'adaptation du rythme de leur utilisation à notre capacité à entretenir ces régulations et renouveler ces ressources.

Les principaux enjeux de la transition écologique portent sur la stabilité du climat, la préservation des écosystèmes et l'utilisation durable des ressources : matières premières, eau, sols, déchets. Le cadre de cette transition a été fixé et confirmé par des accords internationaux dont la France est signataire, notamment l'accord de Paris sur le climat en décembre 2015 et l'accord des Nations unies de septembre 2015 fixant les objectifs de développement durable (ODD) pour 2030. Le développement durable, au sens actuel que donne à ce terme cet accord de septembre 2015 sur les ODD, intègre à côté d'objectifs environnementaux sur le climat, la biodiversité ou la protection des océans des objectifs sociaux ou sociétaux tels que la lutte contre la pauvreté ou la faim, l'accès à l'éducation et à la santé, l'égalité des sexes, la réduction des inégalités, la justice.

Il existe en France des territoires qui ont fait le choix de se développer selon des objectifs de transition, à partir de leur situation propre : c'est, par exemple le cas de Loos en Gohelle (62), de la vallée de la Drôme, du pays de Figeac (46) ou de celui de Tramayes (71)[66]. Certains de ces territoires sont regroupés au sein du réseau des Territoires à Energie Positive, réseau d'expérimentation et de mutualisation qui rassemble une cinquantaine de collectivités ou intercommunalités en France. Ces territoires intègrent également des objectifs de solidarité entre les territoires urbains et ruraux.

En parallèle, des mobilisations citoyennes et d'organisation de la société civile se sont développées pour construire des alternatives mais aussi pour souligner la lente progression des politiques publiques en matière de changement environnemental. Des initiatives comme « L'affaire du siècle », les manifestations lycéennes *#Fridaysforfuture* ou encore l'appel à une grève internationale pour le climat en sont quelques exemples.

De leur côté, de nombreuses entreprises ont également intégré ces problématiques non seulement sous l'angle de la conformité à de nouvelles exigences mais en les considérant comme des opportunités de développement et de croissance.

La situation des Outre-mer est en la matière très particulière. La responsabilité de la France sur la forêt guyanaise et le maintien de son intégrité, les questions de pollution des sols et des eaux par l'utilisation de produits phytocides et pesticides dans les Antilles (avec la catastrophe sanitaire du Chlordécone), les retards d'infrastructures et de services environnementaux dans des collectivités à très forte

66 Cf. notamment pour Loos en Gohelle : http://www.territoires-energie-positive.fr/actus/loos-en-gohelle-cellule-souche-des-transitions-energetiques-territoriales, pour Figeac : https://www.fermesdefigeac.coop/nos-metiers/energies-renouvelables/ et pour Tramayes : http://www.tramayes.com/.

croissance démographique nécessitent des politiques publiques de développement durable spécifiques à ces territoires, avec des moyens dédiés importants.

En matière de politiques publiques, la transition écologique se décline en actions opérationnelles dans les politiques d'urbanisme, d'aménagement du territoire, d'énergie, de logement, de transport, d'agriculture et sylviculture. La transition énergétique, directement liée à la transition écologique, vise à diminuer et diversifier les consommations énergétiques, à diminuer la dépendance de notre pays aux combustibles fossiles émetteurs de gaz à effet de serre pour lutter contre le dérèglement climatique, et à réduire la dépendance à des approvisionnements non maîtrisés et les risques technologiques.

*
* *

A l'issue de ce rappel des fractures qui traversent la France et des transitions dans lesquelles elle est engagée, se dégage le constat plus global d'une **dégradation de la confiance à l'égard du fonctionnement démocratique, considéré par beaucoup comme défaillant**.

Certes, **une telle situation n'est pas propre à la France**. Dans beaucoup de démocraties, les partis « antisystème », de gauche comme de droite, deviennent incontournables, qu'ils soient au pouvoir comme en Italie, qu'ils soient intégrés au Gouvernement ou qu'ils inspirent un style de gouvernance.

Comme dans d'autres démocraties, le citoyen est en France **trop peu impliqué dans les trois temps de l'action publique : la préparation, la décision et l'évaluation de la mise en œuvre**.

C'est sur la base de ces constats que seront établies les préconisations du chapitre suivant.

Chapitre 2 : Pour un pacte productif, social et écologique

Les fractures et les transitions identifiées dans la première partie nécessitent des mesures relevant de politiques publiques dans de nombreux domaines. L'intérêt général qui doit inspirer ces mesures ne peut se définir que dans un cadre de participation collective entièrement renouvelé. C'est pourquoi, pour répondre aux enjeux identifiés, le Cese propose la mise en place d'un **pacte productif, social et écologique** associant les parties prenantes à son élaboration et à sa mise en œuvre.

I - RÉSORBER LES INÉGALITÉS, S'ENGAGER DANS LA DURABILITÉ

La prospérité contribue à la cohésion sociale et facilite les actions de redistribution. Elle doit rester un objectif des politiques publiques et intégrer la durabilité. Cependant, « *Faire reposer l'avenir de la cohésion nationale sur les seules performances de notre économie risquerait de nous rendre aveugles à la pluralité des ferments de division comme à la nécessité de dessiner un horizon collectif doté de sens, qui ne saurait être purement quantitatif. La piste consistant à mettre en œuvre, dans tous les secteurs, des politiques pro croissance, sans porter une attention fine aux effets de distribution, sans considération pour le préjudice subi par telle ou telle catégorie de la population, pourrait même aboutir à creuser plusieurs des lignes de faille identifiées.* » Ces failles font aussi l'objet de la première partie de cet avis.

Par ailleurs, comme l'a rappelé la philosophe Catherine Larrère dans son audition, les personnes sont inégalement affectées par les risques environnementaux et cela est inversement proportionnel à la contribution qu'ils ont eu au changement climatique : les populations les plus pauvres sont plus touchées par les conséquences du changement climatique. Les crises écologiques aggravent les inégalités, ce qui doit renforcer les liaisons faites entre les politiques environnementales, sociales et économiques.

A - Créer des richesses, mieux les partager et refonder la fiscalité

1. Créer des richesses

1.1. L'éducation

L'éducation est une des bases fondamentales de la création des richesses ainsi que de la construction de la République et de la citoyenneté. Sa capacité à corriger les inégalités sociales et territoriales des enfants qu'elle accueille se dégrade comme le montrent les résultats des enquêtes Pisa (voir chapitre « Des fractures sociales »). Ainsi, un enfant de cadre supérieur, à l'issue de ses études, a 4,5 fois plus de chance qu'un enfant d'ouvrier d'appartenir aux 20 % les plus aisés. L'École apparaît alors

comme une institution de reproduction des inégalités qui continue d'être pilotée par l'objectif de formation des élites au nom de la promesse méritocratique (carte scolaire sur critères de résidence ; filières sélectives et cloisonnées ; orientation par l'échec, accès payant au secteur privé et aux écoles supérieures, etc.). La France ne peut se satisfaire de cette situation où l'avenir est prédéterminé par les conditions de naissance des individus.

La société française est diverse et très fracturée : l'offre éducative doit en tenir compte en privilégiant des dispositifs de long terme de prévention et de remédiation qui soutiennent l'action des enseignantes et enseignants, sans mettre en difficulté leur liberté pédagogique, qui renforcent le lien avec les parents et contribuent effectivement à renforcer l'acquisition du socle de compétences pour tous les enfants. En même temps, le système éducatif doit mieux reconnaître les métiers de l'enseignement en termes de formation initiale et continue et de rémunération, ce qui contribuera aussi à les rendre plus attractifs.

L'enseignement supérieur est caractérisé par une multiplicité de voies qui constituent un système à plusieurs vitesses socialement et culturellement discriminant.

Préconisation 1 : éducation

Objectif : Faire de l'éducation un outil de **réduction des inégalités et d'intégration sociale.**

Actions à engager : Le Cese préconise de :

- favoriser et diffuser les **pratiques innovantes et inclusives**, en particulier pédagogiques, en développant les travaux en commun autour de projets ;

- renforcer la **mixité sociale** par les critères et méthodes adaptés, dans l'attribution des moyens aux établissements scolaires, dans l'accessibilité à la culture et aux activités physiques et sportives et dans l'accès à l'enseignement supérieur ;

- renforcer les **liens école/familles** en développant les « espaces parents » au sein des établissements ouverts à toutes les familles ;

- organiser les **parcours de formation** à partir des besoins des enfants et des jeunes en scolarité, en études supérieures, en apprentissage ou en formation professionnelle ;

- renforcer le **dialogue système éducatif/professionnels** notamment pour intégrer au plus vite l'évolution des métiers ;

- développer dès le plus jeune âge (notamment par la participation active à la vie scolaire) et tout au long de la vie une **éducation civique et au développement durable ;**

- développer les **compétences de créativité, d'autonomie, de capacités relationnelles et de savoir-faire transversaux** en complément des connaissances déjà enseignées ;

- faciliter financièrement l'accès aux **échanges internationaux** pour tous les jeunes et toutes les jeunes en scolarité ou en apprentissage, en étude ou en formation professionnelle.

Le Cese rappelle en outre :

- que **la culture et le sport** sont des facteurs d'éducation et d'inclusion sociale par les liens aux autres, la création et les dépassements personnels qu'ils impliquent ;

- qu'il conviendrait d'adosser les formations de **l'enseignement supérieur à la recherche** et de permettre une égalité d'accès à ce dernier par une simplification et une meilleure lisibilité de son organisation.

Retisser des liens, lutter contre l'isolement, apprendre le « vivre ensemble » et faire valoir ses droits sont des enjeux tout au long de la vie. Ils relèvent de la vie familiale et également de l'engagement associatif et de l'éducation populaire qu'il convient donc de favoriser, en cohérence et en coopération avec les services publics compétents (école, service public de l'emploi, action sociale, sports, culture, etc.).

1.2. Soutien à l'industrie

Ce qui est attendu de l'économie, c'est de créer de la richesse qui réponde aux besoins, de retrouver le plein emploi, d'améliorer la qualité de vie tout en assurant durablement l'avenir. L'évolution du coût du travail peut mettre les salariées et salariés en concurrence et les appauvrir. Les nouveaux modèles économiques et sociaux respectueux de l'homme et de son environnement doivent donc se fonder sur la créativité, l'innovation, la coopération tout au long des chaînes de valeur, la reconnaissance du travail et le respect des normes définies par l'OIT et le droit français, la valorisation des compétences et le dialogue social. Ces modèles doivent intégrer en outre l'économie circulaire qui implique des produits conçus pour être durables, réparables, recyclables ou détruits proprement.

Cette économie de la qualité est déterminante pour la cohésion sociale, elle-même indispensable pour relever les défis des mutations en cours, écologiques, énergétique technologiques, professionnelles et organisationnelles du système productif.

La réindustrialisation de la France[67] basée sur une économie de la qualité **serait bénéfique.** Le terme « Industrie » doit s'entendre au sens large, avec l'intégration des services qui lui sont liés (recherche, conception, *marketing*, etc.). Outre qu'elle participerait au rééquilibrage de la balance commerciale, elle tirerait à la hausse :

- la revitalisation de territoires, le nombre d'emplois qualifiés, directs ou induits et donc les salaires ainsi que les capacités de financement de services aux personnes ;
- les innovations et des gains de productivité plus rapides, permettant une moindre dépendance à l'égard des contraintes extérieures et une adaptation aux exigences du développement durable ;

67 Avis Cese, *Industrie un moteur de croissance et d'avenir*, mars 2018.

- la satisfaction de besoins nouveaux, par exemple en matière d'énergies, de transports, de communication, etc. ;
- la consommation de services et de produits fabriqués en France.

Le redressement productif de la France requiert un État stratège qui définisse une politique industrielle dans la durée et accompagne sa mise en œuvre de mesures systémiques en lien avec les différents acteurs et actrices territoriaux et européens, pour relever les défis environnementaux et du numérique.

À son niveau, l'Union européenne doit mettre en place des politiques communes, reposant sur la coopération, dans des domaines stratégiques pour le développement économique et les enjeux d'avenir. Elle doit pour cela avoir davantage de moyens institutionnels, et de ressources budgétaires propres, telle une taxe sur les transactions financières dont elle doit promouvoir la mise en place au niveau mondial.

Compte-tenu de la concurrence actuelle par les coûts qui n'est pas favorable à la France, cette réindustrialisation n'est envisageable qu'avec « *un saut qualitatif vers l'avenir », « condition de la reconquête de notre compétitivité* » qui « *doit conduire vers un nouveau modèle réconciliant croissance économique, protection de l'environnement et cohésion sociale* »[68]. Cela appelle une politique publique d'incitation et de soutien à la recherche et développement et à l'investissement, notamment de PME-TPE. En effet, l'investissement matériel des entreprises, en France, est actuellement insuffisant et globalement très concentré sur une partie d'entre elles seulement[69]. Il convient aussi d'anticiper et de répondre aux besoins massifs de personnel formé, en donnant toute leur portée au droit d'accès à la formation continue et à l'apprentissage pour développer des emplois et métiers liés aux transitions engagées, telle l'économie circulaire, et pour accompagner les évolutions professionnelles.

La réindustrialisation est envisageable avec une transformation de l'appareil productif qui prenne en compte les transitions citées. Ces transformations mettent au premier plan le travail, son sens, son organisation, et donc l'investissement dans l'humain et dans la modernisation de l'appareil productif. Le Cese recommande donc une nouvelle forme de programmation partenariale, incluant autant l'amont (formation initiale et continue, recherche, etc.) que l'aval (services associés, distributions, etc.), amorcée par les politiques de filières industrielles.

Préconisation 2 : soutien à l'industrie

Objectif : Favoriser la **revitalisation du tissu industriel**, en répondant aux besoins sociaux et aux défis écologiques et numériques, en portant une attention particulière aux secteurs et activités d'avenir, en prenant en compte les logiques de filière et de territoire et en associant toutes les parties prenantes.

Actions à engager : Le Cese préconise de développer la politique de soutien à l'industrie en mettant en place dès 2019 **une programmation pluriannuelle**, évaluée et révisable à échéances régulières, permettant d'avoir une vision de long terme et d'établir les politiques publiques afférentes en matière de recherche et d'innovation,

68 Avis Cese, *La compétitivité : enjeu d'un nouveau modèle de développement*, octobre 2011.
69 La Fabrique de l'industrie, *L'énigme de l'investissement*, Synthèse de la Fabrique n°3, mai 2017.

d'investissements stratégiques et d'intelligence économique, de formation, de soutien à la coopération des acteurs et actrices économiques. Cette programmation devrait s'appuyer sur les travaux en cours du Conseil national de l'industrie et ses comités sectoriels.

Cette politique industrielle, par son effet d'entraînement, serait bénéfique pour tous les secteurs de l'économie qui participent eux aussi à la création de richesses. C'est notamment le cas des artisanes et artisans, commerces de détail, exploitantes et exploitantes agricoles, etc. dont l'existence est en outre un facteur de revitalisation des centres-villes, centre-bourg et zones rurales. La politique industrielle doit donc s'inscrire dans le cadre d'une politique économique générale de développement.

2. Mieux partager les richesses

La compétitivité s'entend, au sens de l'Union européenne, comme « *la capacité d'une nation à améliorer durablement le niveau de vie de ses habitants et à leur procurer un haut niveau d'emploi et de cohésion sociale dans un environnement de qualité. Elle peut s'apprécier par l'aptitude d'un territoire à maintenir et à attirer les activités et par celle des entreprises à faire face à leurs concurrentes* »[70]. **C'est pourquoi la réussite économique durable passe par un plus juste partage de la valeur ajoutée**, d'une part, entre salaires, investissement et rémunération du capital **dans l'entreprise**, d'autre part, entre les différents contributeurs au sein de la chaîne de valeur.

La montée en puissance de la fiscalité énergétique, dans un contexte de baisse du prix des énergies fossiles, avait semblé relativement indolore dans un premier temps. Entre 2016 et 2018, la hausse du prix des carburants a propulsé le sujet de la fiscalité écologique au centre des revendications sur le pouvoir d'achat. Les taxes provoquaient en effet un tiers du renchérissement des prix à la pompe, le reste étant principalement imputable à l'envolée des cours mondiaux du pétrole. Au regard des autres pays européens, la progression des taxes sur le gazole a été plus vive en France (seules la Belgique et la Grèce ayant connu des hausses plus soutenues).

En matière de pouvoir d'achat, l'Insee fait le constat d'une stagnation du revenu disponible par unité de consommation[71], en moyenne sur les dix dernières années, à laquelle contribue le poids croissant des dépenses « pré-engagées »[72]. Ce constat a accentué la sensibilité à la hausse du prix de l'énergie.

Dans les chapitres qui suivent, le présent avis formule des propositions qui, mises en œuvre, auraient un impact positif sur cette situation, notamment en matière de fiscalité, de logement et de transport.

70 *Rapport européen sur la compétitivité*, 2003.

71 Le pouvoir d'achat par unité de consommation rend compte de la composition des ménages. Dans un ménage, le premier adulte compte pour 1 UC, les autres membres de plus de 14 ans pour 0,5 UC, les enfants de moins de 14 ans pour 0,3 UC).

72 Les dépenses pré-engagées concernent notamment les dépenses de logement (eau, gaz, électricité, aux autres combustibles utilisées dans les habitations), les services de télécommunications et de télévision, ainsi que les assurances (hors assurances-vie).

Préconisation 3 : pouvoir d'achat

Objectif : **Agir sur les revenus**, particulièrement des plus modestes.

Actions à engager : Le Cese recommande notamment les mesures suivantes en matière de pouvoir d'achat :

- les négociations et/ou concertations sur **les salaires**, dans le privé comme dans le public, doivent veiller au juste traitement des salariés et salariées et des agents en prenant en compte leur qualification. Elles doivent permettre l'augmentation des salaires et la limitation des écarts ;

- les branches doivent systématiquement revaloriser **les minima** conventionnels et l'État et les collectivités publiques les minima indiciaires pour qu'aucun ne soit inférieur au Smic ;

- outre qu'ils doivent être combattus au nom de la justice, **les écarts** injustifiés **de salaire entre les femmes et les hommes** doivent faire l'objet de sanctions effectives, telles que prévues par la loi ;

- un revenu minimum social garanti (RMSG), qui n'intègre pas les allocations logement, doit se substituer aux minima sociaux existants à l'exception de l'allocation pour demandeurs d'asile, et partiellement à l'allocation pour adulte handicapé et à l'allocation pour solidarité aux personnes âgées. L'évolution de ce RMSG doit être indexée sur celle du salaire médian ;

- pour les jeunes ni en emploi, ni en études, ni en formation qui ne bénéficient d'aucun soutien de leurs parents, le Cese préconise l'attribution dès 18 ans du RMSG qui se substituerait le cas échéant à l'allocation de la Garantie jeunes. Ces derniers contractualiseront avec un dispositif d'insertion vers et dans l'emploi avec les services de l'emploi ;

- la revalorisation des **pensions de retraite** et des **prestations sociales et familiales** doit prendre en compte l'inflation et les salaires, en veillant, concernant les retraites, à ce que le système demeure pérenne et soutenable ;

- il conviendra de prendre en compte les **charges de famille** dans les réformes à venir.

Le Cese rappelle qu'il existe une diversité de modèles socio-économiques relevant de l'économie sociale et solidaire permettant d'associer les salariées et salariés, les partenaires, les consommateurs et les consommatrices et/ou les citoyennes et citoyens. Ces modèles ont pour mérite d'organiser un partage des moyens et de la richesse à des fins non lucratives.

La transparence en matière salariale et d'avantages annexes des dirigeantes et dirigeants d'entreprise comme des élues et élus et des hauts fonctionnaires, fait également partie des conditions de restauration de la confiance, permettant aussi d'éviter toute information erronée. Il est en particulier nécessaire de rappeler pourquoi certaines fonctions politiques ou publiques justifient un montant de rémunération relativement élevé, pour garantir leur accès à tous et toutes indépendamment de conditions de richesses personnelles et pour prévenir tout risque de corruption. De

même, il est utile de donner des informations sur les rémunérations des dirigeantes et dirigeants des grandes entreprises et sur les fondements de leurs évolutions.

Préconisation 4 : transparence des rémunérations

Objectif : Améliorer la **connaissance des rémunérations et avantages** annexes des dirigeantes et dirigeants d'entreprise comme des élues et élus et des hauts fonctionnaires.

Actions à engager : Afin d'améliorer la connaissance des rémunérations et avantages annexes des dirigeantes et dirigeants d'entreprise comme des élues et élus et des hauts fonctionnaires, le Cese préconise une **information précise** concernant les rémunérations et les avantages annexes des dirigeantes et dirigeants d'entreprise, des hauts fonctionnaires et des élues et élus politiques, en termes de montant, de principes et de règles d'encadrement, respectant l'anonymat si nécessaire :

- au sein des entreprises cotées, dans le cadre de l'information des institutions représentatives du personnel, notamment le bilan social, en faisant apparaître également le salaire moyen de l'entreprise ;

- pour la fonction publique et les élues et élus dans le cadre d'un site Internet dédié en adaptant le site internet de la HATVP (Haute autorité pour la transparence de la vie publique).

3. Refonder la fiscalité

La création de richesse doit aussi servir l'intérêt général, c'est le sens de **l'impôt, élément central de notre pacte social**. L'impôt finance les équipements, les investissements de long terme, les services publics et la solidarité (en partie avec la sécurité sociale) envers ceux qui en ont besoin. Il est également indispensable à la richesse immatérielle de la nation, en finançant l'éducation, le soutien aux familles et à la société civile organisée, la culture, la formation, etc. En démocratie, le prélèvement sur la richesse que représente l'impôt nécessite qu'il soit accepté. Pour cela il est essentiel qu'il soit compréhensible, connu dans ses principes et ses modalités, transparent dans sa mise en œuvre, son utilisation et ses résultats, équitable et progressif tenant compte des facultés contributives de chacun et chacune. En ce sens, il serait logique que les détenteurs de gros patrimoines et les bénéficiaires de hauts revenus soient plus fortement mis à contribution.

La ressource procurée par l'impôt doit être utilisée avec justice et efficacité.

Quatre éléments caractérisent la France en matière de ressources et de dépenses publiques : un haut niveau de dépenses publiques, un haut niveau d'impôts et taxes, un haut niveau de redistribution, un haut niveau d'endettement. Tout débat sur la fiscalité doit donc aussi porter sur l'optimisation et le niveau des dépenses publiques. Il convient cependant de considérer les besoins en investissements pour réussir les transitions qui sont autant d'enjeux d'avenir. En ce sens, ces investissements d'avenir devraient pouvoir être identifiés et neutralisés dans le calcul du déficit public annuel servant de référence pour l'application de la règle européenne qui limite ce déficit à 3 % du produit intérieur brut.

Un pacte social nécessite une fiscalité plus simple et plus équitable, notamment en matière :

- **de progressivité des impôts directs** ;
- **de solidarité intergénérationnelle**, ce qui nécessite notamment une réflexion sur la fiscalité des droits de succession et donations ainsi que sur la prise en charge solidaire de la perte d'autonomie, enjeu de société prégnant ;
- **écologique**, pour orienter les comportements et financer la mutation vers le développement durable.

La transition écologique ne peut toutefois reposer sur la seule modification des comportements individuels. Le pays doit notamment définir et mettre en œuvre un projet politique de transition, clairement débattu et démocratiquement identifiable et évaluable. La fiscalité écologique qui en découle doit conduire à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Elle doit simultanément être acceptable et lisible. La fiscalité incitative par les prix du carburant frappe inégalement les personnes selon leur mode de transport, particulièrement celles qui n'ont pas d'alternative au véhicule individuel ni les moyens d'investir dans un véhicule « propre ». C'est pourquoi il est indispensable de mettre immédiatement en place des mesures de correction de cette situation. Par exemple, un « chèque mobilité » ou une aide à l'acquisition d'un véhicule propre, destinés à ces personnes pourraient être des solutions qu'il convient d'étudier très rapidement. Par ailleurs, afin que l'action publique soit mesurable, le projet de loi de finances doit permettre aux citoyennes et citoyens d'identifier clairement les recettes tirées de la fiscalité écologique et les dépenses consacrées à la transition écologique.

Quant à la TVA, elle pénalise les bas revenus, puisque ces derniers sont essentiellement consacrés à la consommation. En la matière, il conviendrait de réactualiser régulièrement la liste existante des produits éligibles à un taux réduit de TVA et d'étudier les modalités d'application d'un taux zéro pour certains produits de première nécessité.

Dans les Outre-mer, un débat doit être lancé sur l'octroi de mer et son adaptation aux spécificités locales. Au regard des taux de pauvreté, il convient d'exonérer de toutes taxes à la consommation un panier de produits de première nécessité dont l'eau. Il devra déboucher sur des évolutions de la fiscalité orientées vers le soutien à la production et à la consommation de produits locaux, sans pour autant pénaliser les consommateurs et consommatrices.

Préconisation 5 : justice fiscale

Objectif : Dans le sens de la justice fiscale, qui est une action prioritaire à engager, et face à l'affaiblissement du consentement à l'impôt, **une remise à plat de la fiscalité** est indispensable, dans le sens d'une plus grande progressivité. Elle doit prendre en compte les facultés contributives de chacune et chacun. Elle doit être complétée par une politique plus soutenue de lutte contre la fraude, l'évasion et l'évitement fiscal.

Actions à engager : Le Cese demande à l'État d'engager dès 2019 :

- le chantier indispensable de **refondation globale de la fiscalité** dans le sens de la justice fiscale et de l'efficacité sociale, économique et environnementale ;

- les mesures nécessaires à **la taxation** selon le droit commun, là où elles exercent leur activité, **des multinationales** y compris celles du numérique qui opèrent en France. Outre la poursuite de l'amélioration des échanges d'information entre les administrations fiscales et la lutte contre les paradis fiscaux, les États membres doivent donner la priorité à une réforme en profondeur du système, en instaurant une harmonisation fiscale. Afin d'éviter tout blocage lié à la règle européenne de l'unanimité en matière fiscale, le Cese demande que cette réforme soit engagée dans le cadre d'une coopération initiée par la France et l'Allemagne afin de jouer un rôle moteur à l'échelle mondiale en matière d'élaboration de législations fiscales adaptées à l'économie moderne et à l'ère numérique ;

- l'évaluation des effets sociaux et environnementaux des nombreuses **niches fiscales et autres exonérations**, et leur réexamen en conséquence. Toute aide aux entreprises, tels l'ex-CICE (crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi) et le crédit impôt recherche, doit servir l'intérêt général et en outre être soumise à une obligation de rendre compte de son utilisation et de ses effets.

Le Cese rappelle son avis sur l'évitement fiscal[73] et souligne particulièrement la nécessité d'une exigence renforcée à l'égard des *Gafam*[74].

Il pourrait apporter sa contribution à la préparation d'une refonte globale de la fiscalité, par un avis ultérieur, s'appuyant notamment sur son avis pour une réforme globale de la fiscalité locale[75].

Redonner sens à la fiscalité ne suffit pas à restaurer la confiance, il faut aussi s'assurer du bon emploi des ressources publiques. Dans cette perspective :

- il convient d'engager une révision en profondeur des missions de la sphère publique, État et collectivités territoriales, afin de réallouer efficacement les ressources sur la base de priorités partagées et de compétences clarifiées ;
- l'élaboration des lois de finances et des lois de programmation ainsi que celle des budgets des collectivités publiques doivent faire une plus large place à la concertation avec la population, tant dans la préparation des décisions que dans leur évaluation. Les décisions elles-mêmes doivent être prises par le pouvoir politique en toute transparence.

B - Assurer un développement durable et solidaire

Pour apporter des réponses à la hauteur des enjeux de préservation de la vie humaine sur Terre, le développement durable passe par le bien-être des populations, l'atténuation du dérèglement climatique, l'adaptation aux changements globaux et l'arrêt de l'érosion de la biodiversité. Cela nécessite l'ambition et la coordination de multiples politiques thématiques territorialisées : énergie, logement, mobilité, agriculture et alimentation. Les outils de la politique de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire doivent permettre d'en garantir la cohérence. Chaque

73 Avis Cese, *Les mécanismes d'évitement fiscal, leurs impacts sur le consentement à l'impôt et la cohésion sociale*, mars 2016.
74 *Gafam* : acronyme pour *Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft*.
75 Cf avis Cese *Pour une réforme globale de la fiscalité locale.*

mesure envisagée doit intégrer les dispositions sociales assurant son acceptabilité : le développement ne peut être durable et accepté que s'il se fonde sur la solidarité et la justice sociale. Nécessaires pour toutes les politiques publiques, la concertation et la co-construction le sont particulièrement dans le domaine des politiques de développement durable, qui nécessitent des transitions fortes.

1. Définir et mettre en œuvre des politiques thématiques intégrées

- **Energie**

La transition énergétique est un volet essentiel de la politique de lutte contre le changement climatique. Le Cese a souligné à plusieurs reprises la nécessité de concilier l'ambition de ces objectifs de transition, et les conditions de leur acceptabilité sociale : celle-ci dépend de mesures qui en limitent les impacts économiques et sociaux négatifs sur toutes les populations, et en particulier les plus fragiles. Il insiste aussi sur la nécessité d'une politique stable et prévisible, permettant aux acteurs et actrices économiques de se mobiliser dans un cadre connu.

Dans l'état actuel, les tendances d'évolution des émissions de gaz à effet de serre sont en contradiction avec les objectifs de réduction fixés par la loi. Les deux secteurs les plus émetteurs, logement et transport, sont directement concernés par les questions de coût des carburants et combustibles fossiles. L'enjeu de réduction des émissions est majeur. Il nécessite le développement de solutions alternatives moins émettrices. En tout état de cause repousser à plus tard les mesures à prendre rendrait les décisions ultérieures encore plus difficiles[76].

La politique de la France en matière de production et de consommation énergétique, toutes formes d'énergie confondues nécessite elle aussi la concertation et la transparence, compte tenu de ses enjeux majeurs autant sur le pouvoir d'achat des ménages et leurs conditions de vie que sur la transition énergétique, les activités économiques et les budgets publics.

Le débat public organisé en 2018 sur la programmation pluriannuelle de l'énergie a constitué une première tentative de participation citoyenne à l'élaboration de la politique énergétique. Compte tenu de ses conséquences économiques, sociales et environnementales particulièrement lourdes, le Cese estime qu'un débat spécifique sur la politique énergétique globale de la France devrait être organisé dans un avenir proche, en se fondant sur l'évaluation des politiques énergétiques actuelles, et dans des conditions de préparation permettant une claire compréhension des enjeux par tous les participants et toutes les participantes.

76 Cf. avis Cese sur l'article 1er du projet de loi relatif à l'énergie, février 2019.

- **Logement**

En matière de logement, le retard pris depuis des décennies nécessite un effort d'investissement important, en priorité dans le développement du parc locatif social et dans la rénovation des « passoires énergétiques ». Ainsi la rénovation des logements représente un investissement annuel de l'ordre de 14 Mds d'euros par an tandis que 20 Mds d'euros par an sont jugés nécessaires dans la stratégie nationale bas carbone (SNBC) et la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)[77]. Sa mise en œuvre devra être particulièrement vigilante au statut et à la qualité des emplois correspondants[78], tout en amenant le secteur du bâtiment à monter en compétences. Ces programmes de construction et de rénovation devront être conçus dans une démarche d'habitat écoresponsable, notamment pour éviter le gaspillage de matières premières et celui de l'eau potable et permettre la récupération des eaux pluviales.

La situation du logement locatif et l'élévation du montant des loyers compte tenu de leur impact sur le pouvoir d'achat, devraient faire l'objet du rétablissement d'un encadrement des loyers dans les zones les plus tendues, et les abaissements apportés aux APL devraient être revus, dans leurs modalités de calcul comme dans leurs montants.

Par ailleurs, pour limiter les difficultés de logement des plus vulnérables, il est nécessaire :

- de donner la priorité à la production de logements très sociaux, financés par les PLAI, avec un objectif plus ambitieux de 60 000 logements contre 40 000 actuellement, en veillant par ailleurs au respect de la disposition de la loi SRU relative au pourcentage de logements sociaux par commune ;
- de mener des actions de réhabilitation de l'habitat ancien pour utiliser tout le potentiel existant ;
- d'améliorer l'accès au logement social, notamment *via* des mécanismes de caution ;
- de **prévenir les expulsions** avec un accompagnement individuel des personnes susceptibles d'être expulsées, en liaison avec les créanciers et les bailleurs ;
- d'améliorer l'accès aux logements adaptés aux personnes en situation de handicap, en revenant à l'objectif de 100 % de logements accessibles ;
- de favoriser la création d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) dédiés, qui permettraient le financement d'opérations de préemption, restauration et aménagement des centres-villes anciens, privilégiant l'habitat mixte socialement et intergénérationnel.

- **Mobilité**

Le transport constitue à la fois un poste important dans le budget des ménages, notamment des moins favorisés, et le premier poste d'émissions de gaz à effet de serre. C'est aussi le seul domaine dans lequel les émissions continuent à augmenter,

77 I4CE, *Panorama des financements climat 2018*, cité dans l'avis du Cese sur le projet de loi de programmation sur l'énergie, février 2019.
78 On constate un recours accru et souvent frauduleux au travail détaché dans ce secteur : cf. avis Cese sur les travailleurs détachés, septembre 2015.

malgré les objectifs ambitieux de réduction affichés par le Gouvernement, en cohérence avec l'accord de Paris conclu en 2015. La fermeture de lignes de chemin de fer, le désengagement du fret ferroviaire et fluvial participent de cette augmentation.

L'amélioration de la situation nécessite des actions multiples, impliquant des acteurs et actrices nombreux : État, collectivités publiques, entreprises, particuliers. Il s'agit de favoriser des modes de transport de moindre impact sur le climat et l'environnement, par plusieurs types d'actions :

- promouvoir au travers des documents d'urbanisme une logique d'aménagement qui intègre les liens entre urbanisme et mobilité et qui limite l'étalement urbain ;
- accélérer les transformations des infrastructures urbaines de transport, pour faciliter l'accès à des modes de transport collectifs ou partagés et aux mobilités douces (vélos, marche) ;
- rationaliser les transports dans les chaînes d'approvisionnement et de distribution, et développer le fret fluvial et ferroviaire ;
- inciter les partenaires sociaux dans les entreprises à mettre en place des plans de déplacement et de mobilité, par entreprises ou inter-entreprises ;
- limiter les déplacements professionnels en favorisant le télétravail et les espaces de bureaux partagés.

• **Agriculture et alimentation**

Les politiques agricoles et alimentaires sont fondamentales pour l'économie de notre pays et pour le bien-être des populations. Elles doivent assurer une alimentation de qualité, à prix modéré et en quantité suffisante. Elles orientent aussi, dans une optique de développement durable, les pratiques agricoles, l'aménagement du territoire et la distribution des productions.

L'alimentation a longtemps été, y compris pour les populations urbaines, de provenance essentiellement locale. Cette situation s'est modifiée par l'intensification de l'agriculture, la spécialisation régionale, l'essor de la grande distribution et des groupes de l'agroalimentaire, l'évolution des modes de vie et l'internationalisation des échanges. Mais aujourd'hui, l'urgence climatique, les conséquences négatives environnementales et sociales de certains modèles agricoles, les crises sanitaires, les inquiétudes concernant le lien alimentation/santé, le respect du bien-être animal, conduisent de plus en plus à **privilégier une alimentation dont l'origine et les modes de production apparaissent plus vertueux** (agriculture biologique, circuits de proximité, etc.).

Il convient aussi d'améliorer l'information des consommateurs et consommatrices par la traçabilité des produits, notamment industriels[79].

Ces politiques d'énergie, de logement, de mobilité, d'agriculture et d'alimentation doivent être anticipées et accompagnées par :

- des mesures en faveur des transitions professionnelles[80], indispensables pour assurer leur réussite socioéconomique ;

79 Avis Cese, *Les circuits de distribution des produits alimentaires,* mai 2016.
80 Avis Cese, *L'emploi dans la transition écologique,* juin 2015.

- l'encouragement aux écogestes, à l'échelle des ménages et des communes (tri sélectif des déchets, compostage, réutilisation de matériaux…) et à l'apprentissage de la réparation d'objets usuels, comme les échanges de biens et de services entre particuliers, par exemple dans des tiers lieux[81] ;
- des démarches favorisant l'économie de matières premières et le recyclage, notamment dans la conception et la récupération des emballages des produits. Le remplacement des plastiques par des matériaux recyclables ou biodégradables doit être une priorité ;
- la mise en place des mesures réglementaires permettant l'application du principe pollueur payeur, notamment celles qui relèvent de la compétence nationale pour les transports maritimes et aériens (vols intérieurs).

2. Les supports territoriaux des politiques de développement durable

Il est nécessaire de définir un bilan partagé des inégalités territoriales en matière de revenus, de dotations de l'État, de taux d'endettement, de qualité et de proximité des services publics, de présence de commerces, d'équipements publics et d'hôpitaux. Ce bilan aurait pour finalité de repérer finement les inégalités, de les faire mieux connaître, d'identifier les besoins d'ajustement équitable des fonds publics. Cela permettrait de mieux comprendre la nature des inégalités, d'avoir des éléments mesurables et ainsi de vérifier que les financements sont adaptés et correctement utilisés.

Pour une réelle intégration des politiques de développement durable, celles-ci doivent s'inscrire dans un dispositif commun de participation citoyenne à l'élaboration des décisions. Cela nécessite une clarification des schémas territoriaux dans lesquels s'inscrivent ces politiques, et en particulier les liens entre l'urbanisme, la localisation des activités industrielles, tertiaires, et de loisir, les espaces agricoles et ruraux, les réseaux de transport. Au niveau régional les **schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet)**, et au niveau territorial les schémas de cohérence territoriale (Scot), apparaissent comme les meilleurs supports de tous les schémas territoriaux, pour le développement durable.

Préconisation 6 : politique territoriale de développement durable et solidaire

Objectif : Intégrer dans le pacte productif, social et écologique toutes les actions territoriales relevant de politiques concourant à un développement durable et solidaire, par la préservation du pouvoir d'achat et la prise en compte des enjeux écologiques.

Actions à engager, qui doivent être traitées conjointement :

- énergie ;

- logement ;

81 Les tiers lieux sont des espaces, portés par des bénévoles et des professionnels, qui offrent un cadre d'échange et de partage, hors travail et domicile.

- mobilité ;

- agriculture et alimentation ;

- prise en compte des politiques sectorielles dans l'aménagement des territoires.

Préconisation 6.1 : énergie

Objectif : **Contribuer à la transition énergétique.**

Actions à engager :

- définir **dans chaque territoire un budget énergie-climat**, sur le modèle expérimenté par les Territoires à énergie positive (Tepos), avec une dotation budgétaire conditionnée à la mise en œuvre d'un contrat et à l'atteinte des objectifs ;

- soutenir les projets territoriaux de développement d'énergies renouvelables, dans un cadre de cohérence nationale, en veillant à leur bonne intégration territoriale et à leur acceptabilité, au-delà des seuls critères de moindre coût de production résultant des appels d'offre. La production de chaleur renouvelable, de biogaz et de biométhane devrait avoir une place importante dans ces projets territoriaux ;

- évaluer *ex ante* les politiques publiques énergétiques, en s'attachant à vérifier leurs impacts sur les classes moyennes et modestes et en particulier les 20 % des personnes les plus pauvres.

Préconisation 6.2 : logement

Objectif : Permettre à chacun et chacune d'avoir **un logement décent et abordable.**

Actions à engager :

- mettre en place au niveau national dès 2019 **un plan d'investissement ambitieux** pour l'amélioration du logement, inscrit dans les politiques d'urbanisme et cohérent avec les politiques sociales. Il devra rattraper le retard pris dans les programmes de construction de nouveaux logements de qualité et de rénovation du logement ancien, pour en finir avec les logements insalubres et les passoires énergétiques ;

- rétablir l'intégralité des APL dans leurs montants comme dans leurs modes de calcul ;

- rendre effective **l'application du droit opposable au logement ;**

- établir un **encadrement des loyers**, pour les zones où, du fait de leur montant, l'accès au logement est très difficile et faire le bilan des premières expérimentations de la loi Alur.

Préconisation 6.3 : mobilité

Objectif : **Faciliter la mobilité choisie** et limiter la mobilité contrainte.

Actions à engager :

- mettre en place localement, avec toutes les parties prenantes, **des plans de mobilité** (PDM) :

• favorisant les **modes d'organisation** limitant les déplacements imposés (notamment l'autopartage et le télétravail) et les modes de transport de plus faible impact sur l'environnement (mobilités douces, transports collectifs, transport ferroviaire et fluvial y compris le fret) ;

• facilitant **l'accès aux transports publics** et les conditions de mobilité des personnes rencontrant des difficultés financières ou physiques : personnes âgées ou à mobilité réduite, jeunes rurales et ruraux, femmes seules avec enfants, familles nombreuses, etc. ;

- envisager la mise en place d'**un chèque mobilité** pour les personnes qui n'ont pas d'alternative à l'utilisation d'un véhicule individuel ni les moyens d'investir dans un véhicule propre ;

- développer en milieu rural **des alternatives à la voiture solo** par l'instauration de lignes de covoiturage organisé.

Préconisation 6.4 : agriculture et alimentation

Objectifs : Permettre une **alimentation saine** pour tous et toutes et une **agriculture durable.**

Actions à engager :

- prendre appui sur le « **projet alimentaire territorial** », une consommation raisonnée, la restauration collective et de nouveaux lieux de distribution et d'échanges sur les pratiques alimentaires durables ;

- développer les **circuits de proximité**, réorienter les filières agricoles vers l'agroécologie, réorienter la PAC vers l'objectif agroécologique et en faire une politique agricole et alimentaire commune ;

- associer toutes les parties prenantes à la définition des **finalités de la recherche** en agriculture ;

- encourager **l'éducation et l'information des consommateurs** et consommatrices, relative à la composition des produits préemballés, l'origine de fabrication, l'impact social et environnemental et toutes les indications obligatoires, dans un vocabulaire compréhensible par tous et toutes. Le Cese recommande l'usage d'un code permettant d'accéder à ces informations, sur ses équipements personnels ou sur un écran à disposition dans les grandes surfaces.

Dans les Outre-mer, encourager le développement d'une économie productive diversifiée dans les territoires, aider les filières locales à se structurer et privilégier les

circuits courts de production et de distribution. L'expérimentation en cours d'un panier alimentaire à prix réduits devra être évaluée. Si elle s'avère concluante, le Cese préconise d'étudier sa généralisation aux territoires ultra-marins.

Préconisation 6.5 : prise en compte des politiques sectorielles dans l'aménagement des territoires

Objectif : Mieux **structurer l'action territoriale.**

Actions à engage**r** : Afin de disposer d'un **support territorial unique du pacte** productif, social et écologique, intégrant toutes les actions territorialisées des politiques concourant au développement durable (transport, énergie, logement, agriculture), le Cese recommande d'utiliser les schémas de cohérence territoriale (Scot) et les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), à leurs échelles respectives :

- ces schémas devront être élaborés dans **un cadre de démocratie participative ;**

- ils devront assurer la **mise en cohérence des politiques** nationales, régionales et locales en ces matières, et intégrer leurs effets cumulés ;

- ils devront intégrer l'objectif d'**optimisation de l'usage des sols.**

C - Recréer du lien

Le lien souvent mis à mal par les fractures sociales et territoriales évoquées plus haut renvoie à la nécessité de services publics efficaces, présents et accessibles[82]. Le haut niveau de prélèvement en France se conjugue avec l'attente légitime de services publics de qualité. Trois domaines en particulier illustrent une insatisfaction en la matière : la répartition géographique de l'offre de soins, l'accès au numérique et l'accès aux droits et à l'accompagnement.

Préconisation 7 : principes fondamentaux des services publics

Objectif : **Permettre aux services publics de remplir leur mission.**

Actions à engager : Le Cese recommande de **revenir aux principes fondamentaux des services publics**, qui ont vocation à assurer l'égalité d'accès sur tout le territoire, leur continuité et leur adaptation aux besoins évolutifs de la société.

82 Avis Cese, *Les principes de la fonction publique,* janvier 2017 et *Les métiers de la fonction publique*, juillet 2018.

Pour garantir la qualité du service public, **ses agents doivent être reconnus** par des rémunérations revalorisées et bénéficier de la formation nécessaire à l'exercice de leurs missions.

1. La répartition géographique de l'offre de soins

L'inégale répartition des professionnels de santé sur le territoire crée des « déserts médicaux ». Ils touchent des zones rurales mais aussi des quartiers urbains sensibles et des centres-villes où rares sont les médecins qui ne pratiquent pas de dépassement d'honoraires. Déjà 8 %[83] au moins de la population est concernée et ils s'étendent rapidement en raison du décalage croissant entre la demande de soins (induite par le vieillissement de la population et la chronicisation des pathologies) et une offre de soins par endroits lacunaire du fait notamment de la diminution du nombre de médecins généralistes libéraux, de la mauvaise répartition géographique des médecins[84] et de la diminution de leur temps de travail. Il en résulte soit un renoncement aux soins, soit un accès plus difficile. Par ailleurs, les fermetures d'hôpitaux ou de services de maternité ont régulièrement montré la mobilisation des habitantes et habitants et des élues et élus des territoires concernés pour protester contre ces décisions.

Le Cese rappelle qu'en matière de **lutte contre les déserts médicaux**, il préconise que les Agences régionale de santé (ARS) soient au cœur de l'animation de la régulation des communautés professionnelles territoriales de santé et que l'État utilise le levier du conventionnement sélectif pour réguler l'installation des médecins spécialistes de deuxième recours en secteur 2[85].

Préconisation 8 : offre de soins

Objectif : Garantir un **accès aux soins primaires de santé et aux droits sociaux**, coordonné sur tout le territoire.

Actions à engager : Le Cese préconise de co-construire localement **un parcours de prévention/promotion et de prise en charge.** Cette démarche doit se construire avec l'ensemble des partenaires des secteurs médical, social, médico-social et éducatif et associer les usagères et usagers et les patientes et patients. Ce parcours doit concerner tous les âges et comporter un accueil inconditionnel de premier niveau, dans la proximité, pour accompagner les personnes.

Il recommande aussi de **redéfinir les périmètres d'exercice des professionnels et professionnelles de santé**, pour les rendre plus complémentaires. Par ailleurs, il faut aussi :

- coordonner l'offre hospitalière et libérale en ville ;

- rééquilibrer l'offre hospitalière entre besoins de proximité et haute technologie, sur des critères sociodémographiques.

83 Les Dossiers de la Drees n° 7, mai 2017, *Déserts médicaux : comment les définir ? Comment les mesurer ?*.
84 Avis Cese, *Les déserts médicaux*, décembre 2017.
85 Avis Cese *Les déserts médicaux*, décembre 2017.

2. L'accès au numérique

Le numérique peut rapprocher ou au contraire éloigner les populations des services publics. D'un côté, la dématérialisation des démarches répond à des exigences de simplification du service rendu, de rapidité et de moindre coût. De l'autre, elle supprime le contact humain au guichet, qui a sa propre valeur pour ceux qui le souhaitent et qui est le mode d'accueil à privilégier pour les publics en difficulté et ceux les moins à l'aise avec l'écrit ou l'usage du numérique (« illectronisme »). Selon le Défenseur des droits, 13 millions de personnes sont « *éloignées du numérique* », dont 6,7 millions ne se connectent jamais à Internet[86].

La couverture réseau du territoire est un autre problème avec les difficultés de débit et les zones blanches.

Cette « fracture numérique » compromet l'accès aux services publics et aux droits. Les potentialités du numérique ne pourront être complètement exploitées que par des investissements dans les infrastructures de réseau et par une formation à l'utilisation des outils. Pour ce faire, les tiers lieux peuvent être une des solutions[87]. Mais cela ne suffira pas et la logique de réorganisation des administrations doit se concilier avec le maintien de services publics de proximité.

Préconisation 9 : numérique

Objectif : Faciliter **l'accès de tous et de toutes au numérique**, sans exclure aucun territoire ni aucune personne.

Actions à engager :

- accélérer et finaliser avec les opérateurs le plan d'investissement pour **résoudre le problème des « zones blanches »** par accès aux réseaux de téléphonie selon les meilleures techniques disponibles (fixe, satellite, mobile 3G, 4G ou plus tard 5G) ;

- développer **les formations aux usages du numérique** en s'appuyant notamment sur les « tiers lieux ».

Dans ce domaine, l'enjeu de la protection et de l'utilisation des données est stratégique[88].

3. L'accès aux droits et à l'accompagnement

Dans bien des domaines, **une personne peut se heurter à la complexité des accès aux droits ou à des services d'accompagnement** pourtant existants. C'est un facteur important de non recours aux droits et d'isolement social qui frappe plus encore les publics en difficulté.

L'accès aux droits et à l'accompagnement est une question qui touche directement les jeunes, qui n'ont pas accès au droit commun et aux minimas sociaux, dépendant ainsi des solidarités familiales (voir préconisation n°3).

86 Défenseur des droits, *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, janvier 2019.
87 La notion de tiers lieux a été définie dans la note de bas de page n° 81.
88 Cf. avis Cese en cours *Pour une politique de souveraineté européenne du numérique.*

Ainsi, en matière de lutte contre la pauvreté, pour ne pas y entrer ou pour en sortir, **la mise en place d'un droit à** l'accompagnement global, social, environnemental et vers la santé et l'emploi est nécessaire. Il doit s'appuyer sur le développement d'un maillage territorial, en lien avec les collectivités et les professionnels, d'équipes citoyennes, « accélératrices d'initiatives ». Elles contribueraient à rompre l'isolement social des personnes en grande précarité, facilitant leur participation à la vie sociale, culturelle et citoyenne. Dans le même sens, **il est nécessaire de développer l'accompagnement des personnes sans domicile fixe et l'amplitude horaire des services les concernant.**

Préconisation 10 : accès aux services publics et du quotidien

Objectif : Sur tout le territoire, **assurer au quotidien un accès aux services publics** et du quotidien : diverses prestations sociales et familiales, services administratifs, offre de soins, démarches de recherche d'emploi, services postaux et bancaires, orientation scolaire, accès au numérique.

Actions à engager :

- assurer **un panier de services publics** quotidiens et de proximité selon des critères de densité et de distance (ou de temps de déplacement) ;

- ce panier prendrait la forme, par territoire pertinent, d'**un point d'accueil dédié**, mutualisateur, fixe ou itinérant. Ce point d'accueil devra comporter une présence humaine et faire appel à des personnels des services publics. Il pourra également s'appuyer sur des acteurs et actrices associatifs et/ou de proximité. Un peu plus de 1 200 maisons de services au public existent déjà, avec un rôle déterminant des communes, intercommunalités et départements.

Le Cese préconise également, pour lutter contre l'isolement social, d'investir dans le développement social local pour dynamiser et rendre accessibles à toutes les personnes, quelle que soit leur situation, l'initiative associative, l'entraide collective et la participation à la vie sociale.

II - RECRÉER LA CONFIANCE PAR UN PACTE DÉMOCRATIQUE

Les fractures dans la représentation démocratique, évoquées au chapitre 1.I.D, appellent des changements profonds de notre système représentatif, d'autant plus qu'existe une tension entre une demande de plus de démocratie participative et parfois une demande d'un régime plus autoritaire. Le Cese prend clairement parti pour prendre davantage en compte la demande de participation des citoyennes et citoyens, les inclure dans les processus de décision, assurer un lien meilleur entre gouvernants et gouvernés, donner plus de transparence et permettre le contrôle des décisions publiques. Ainsi nous aboutirions à de meilleures décisions, plus co-construites, comprises et partagées. Plusieurs auditionnées et auditionnés ont souligné que la méthode constituait un élément important dans l'acceptation d'une décision. L'enjeu est donc de construire un modèle qui permette de passer de la colère à l'engagement tout en redonnant du sens à travers un projet collectif de

société dans lequel l'ensemble des citoyennes et citoyens puissent se retrouver. Cela implique de prendre le temps du débat puis de la décision.

Afin de réussir cette rénovation démocratique, le Cese propose un pacte, pour recréer de la confiance. La solution se trouve probablement dans l'articulation entre démocratie représentative, démocratie participative et démocratie sociale, qui commence par une clarification du rôle et des responsabilités de chacun et de chacune. Cette articulation devra être enrichie d'outils qui permettent une réelle participation de la parole citoyenne et sa prise en compte dans la décision. Ces outils pourraient passer par des modifications institutionnelles et de l'ingénierie démocratique.

Le levier majeur de cette refondation de notre pacte démocratique est l'éducation qu'elle soit formelle ou informelle. De même il convient de respecter la légitimité et le périmètre d'action des corps intermédiaires.

A - Le débat institutionnel

Les institutions dont se dote la société sont des éléments essentiels et incontournables d'un pacte du « vivre ensemble ». Le débat d'opinion actuel porte pour une part sur l'implication des personnes dans la construction des décisions publiques, notamment par la voie directe référendaire, par la prise en compte du vote blanc ou du tirage au sort ou par différentes formes d'association de groupes de personnes aux processus de décision ou aux instances délibératives. Ces questions relèvent d'une réforme constitutionnelle, **après un débat démocratique, éclairé et complet**, qui dépasse le cadre du présent avis, sauf en ce qui concerne la participation citoyenne traitée dans ce chapitre. Toutefois le Cese souligne que toutes les évolutions envisagées ou proposées dans l'opinion publique méritent examen. C'est pourquoi il appelle à une réflexion de fond, compte tenu des enjeux. Cette réflexion doit associer la population, en commençant par mieux éclairer le sujet, souvent mal connu et dont la complexité est certaine.

En matière de participation citoyenne, le Cese considère nécessaire une évolution significative de notre système démocratique. Les expériences novatrices qu'il a initiées, notamment dans le cadre du présent avis avec un groupe citoyen, alimenteront la réflexion collective. Il souligne que l'implication des corps intermédiaires dans les processus de démocratie participative est indispensable.

Préconisation 11 : débat institutionnel

Objectif : Éclairer l'opinion sur **les processus participatifs.**

Actions à engager :

Plusieurs formes de participations citoyennes existent. Il s'agit de **mettre en place au cas par cas la forme la plus adaptée.**

Le Cese propose qu'**un débat spécifique sur les méthodes de participation** des citoyennes et citoyens au processus de décision publique soit organisé à l'initiative du Gouvernement et des assemblées parlementaires, après la clôture du

Grand débat national. Le Cese versera au débat les éléments d'analyse de sa propre expérience.

Dissensus : Le groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse aurait souhaité deux préconisations supplémentaires en faveur : de la comptabilisation du vote blanc dans les résultats des élections politiques et d'une réforme facilitant le référendum d'initiative partagée et laissant plus de liberté et de considération à l'initiative citoyenne dans ce dispositif. Pour le Cese, ces deux sujets dépassent le cadre du présent avis et relèvent d'une réforme constitutionnelle.

Pour permettre le renouvellement du personnel politique, le Cese est favorable à :

- l'élaboration d'un statut de l'élu transparent, protecteur et qui permet le retour à l'emploi ;
- la pénalisation plus forte des partis politiques qui ne respectent pas la parité.

B - Concevoir les politiques publiques avec la population

La convention d'Aarhus[89], et la charte française de l'environnement adoptée par la loi constitutionnelle de 2005, prévoient que « *toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* »[90].

Les deux questions de **l'information du public** et de sa **participation à l'élaboration des décisions** apparaissent majeures, en matière de rétablissement du lien de confiance entre la population et les autorités publiques.

Ces dispositions sont actuellement limitées aux questions environnementales. Le rétablissement de la confiance de la société envers les pouvoirs publics nécessite pour le Cese l'extension de ces principes, bases d'une démocratie plus ouverte.

Préconisation 12 : participation à la préparation des décisions publiques

Objectif : Étendre à l'ensemble des décisions publiques, sauf restrictions liées à la sécurité, **les principes d'accès aux données et de participation** issus de la convention d'Aarhus.

Actions à engager : Le Cese préconise que l'État examine, dès 2019, les possibilités d'**extension de l'accès du public aux données et de sa participation** avec les restrictions nécessaires.

L'application réelle de ces principes aux projets ou décisions complexes imposent de répondre à plusieurs questions préalables, portant sur la fiabilité des informations et les modalités de participation.

89 Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée en 1998 par 39 états dont la France.
90 Article 7 de la charte de l'environnement.

- Comment disposer d'informations fiables?

La préparation des décisions nécessite toujours un travail d'expertise à partir de données souvent difficiles à utiliser pour des non-professionnels : ce travail est nécessaire pour éviter les biais résultant d'informations fausses ou insuffisantes.

La fiabilité, la qualité et la publicité de l'expertise imposent quelques règles : séparation stricte entre la responsabilité de l'expert et celle du décideur public[91], publication des liens d'intérêt des experts justifiant leur absence de conflit d'intérêt sur la question traitée, expertise collective ou relecture par d'autres experts, tierce-expertise en cas de controverses identifiées. Toutes les disciplines doivent y participer et l'expertise publique doit y avoir sa place (organismes publics de recherche, académies, universités, etc.)

Dans le cas fréquent de controverses entre experts, une rigueur particulière s'impose en matière d'identification des questions controversées, de recueil des points de vue argumentés et d'expression de leur synthèse. Cette démarche « **d'expertise de controverse »** doit être l'occasion de faire le partage entre ce qui relève d'avis d'experts et ce qui relève d'arbitrages politiques, éclairés mais non prédéterminés par les avis d'experts.

Le risque de voir diffuser largement des informations fausses est très élevé : la formation, dès le jeune âge, à la critique des informations immédiatement accessibles sur Internet apparaît à ce titre indispensable pour le bon fonctionnement démocratique de notre société**.**

L'évaluation des politiques publiques constitue aussi un élément majeur dans ce travail d'expertise. La culture d'évaluation[92] doit être intégrée beaucoup plus systématiquement dans les processus de préparation des décisions, pour en améliorer la qualité. Elle ne doit pas se limiter aux aspects financiers mais s'étendre à l'ensemble des conséquences sociales, économiques et environnementales des décisions, telles que peuvent les percevoir toutes les parties prenantes.

- Consultation, ou concertation ?

La **consultation** du public vise à lui demander son avis sur un projet ou une décision déjà définie. La **concertation** a pour objet de définir ou modifier avec le public les orientations envisagées, après échange d'arguments et explicitation des points de vue de chacun et chacune.

La consultation, sous la forme de l'enquête publique, est d'usage courant en matière d'urbanisme et pour tous les projets soumis à déclaration d'utilité publique ou à autorisation administrative préalable. Sous la garantie d'un commissaire enquêteur, elle n'intervient qu'en fin d'étude du projet.

C'est pourquoi a été introduit par la loi le principe du « débat public », concertation organisée très tôt dans le processus d'étude du projet ou du programme, pour en discuter le principe et en définir les objectifs en amont des études.

91 La confusion entre les rôles de l'expert technique et du décideur politique est ce qui définit, étymologiquement, la « technocratie ». On rappellera que dans la démocratie grecque, les experts, considérés comme des esclaves, ne participaient pas aux délibérations sur l'agora.

92 Cf. avis et rapport Cese, *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*, septembre 2015.

Les débats publics sont organisés sous l'égide d'une **autorité administrative indépendante, la Commission nationale du débat public** (CNDP), chargée de garantir la neutralité et le bon déroulement du débat.

Entre ces deux phases de participation du public, très tôt pour le débat public ou très tard pour l'enquête publique dans la vie du projet, d'autres concertations formalisées ou non sont à développer en cours de vie du projet.

- Quel public ?

Dans les débats publics comme dans les enquêtes publiques, le principe retenu est l'ouverture à tous ceux et toutes celles qui veulent et peuvent participer, sans aucune restriction. Très ouvert et équitable en apparence, ce principe conduit en fait à des biais de représentation importants : sur-représentation de celles et ceux qui ont la possibilité de participer aux horaires et lieux fixés, et qui ont les moyens ou l'habitude de s'exprimer en public, mais aussi sur-représentation des opposants organisés, et sous-représentation des « sans voix ». Afin de lever les freins à la participation, le Cese recommande la mise en place de moyens adaptés : garde d'enfants sur les lieux de débat, aide aux transports.

Pour éviter ces biais, différentes formules de participations de citoyennes et citoyens tirés au sort ou choisis sur panels à partir de critères de représentativité (genres, catégories socioprofessionnelles, origine géographique, etc.) ont été expérimentées, notamment par la CNDP[93]. L'élaboration du présent avis repose sur une expérience de ce type par le Cese. Ces formules présentent l'intérêt d'éclairer les avis rendus par l'expression de citoyennes et citoyens habituellement extérieurs aux circuits de décision : l'extension et l'évaluation de ces expériences par des spécialistes de la concertation est à développer.

Préconisation 13 : participation du public à la préparation des projets et programmes

Objectif : Mettre en place des méthodes opérationnelles améliorant **les conditions de participation réelle du public** à la préparation des décisions.

Actions à engager :

- définir, pour tous les grands projets ou programmes publics, **des règles de validation des données et de bonnes pratiques d'expertise ;**

- diversifier les formes de concertation sur les grands projets et programmes, après les débats publics et avant les enquêtes publiques ;

- poursuivre, diversifier et **évaluer les expériences** de participation citoyenne.

93 « Ateliers citoyens », à l'occasion de débats publics, ou groupes plus nombreux comme le G400, groupe de 400 citoyennes et citoyens consultés sur le projet de programmation pluriannuelle de l'énergie.

C - La proximité des territoires et l'Europe : des atouts

Pour combler le déficit démocratique en rendant le fonctionnement des pouvoirs publics compréhensible par la société, **le partage de compétences entre les différents niveaux de décisions** doit être simplifié et clarifié. Presque toutes les politiques publiques impliquent désormais une pluralité de responsabilités à l'échelle locale (commune, intercommunalité, département, région, métropole), nationale (État, autorités administratives indépendantes) et supranationale (l'Union européenne). L'illusion d'un État qui serait le seul capable d'agir sur le cours des choses provoque des déceptions et empêche de **profiter pleinement des complémentarités** entre ces différents échelons de décision. L'enjeu est **d'exercer les compétences au niveau le plus qualifié pour répondre aux besoins**, conformément au **principe de subsidiarité** :

- **la décentralisation**, qui transfère certaines compétences de l'État aux collectivités territoriales avec les moyens nécessaires pour ne pas accentuer les inégalités territoriales, doit permettre de mieux repérer et satisfaire les besoins dans la proximité ;
- certains sujets ne pouvant être traités efficacement au niveau d'une région ou d'un État, **l'Union européenne** apparaît alors l'échelon pertinent de prise de décision.

Lorsque l'action publique territoriale implique plusieurs niveaux décisionnels, elle doit être mieux coordonnée pour rester lisible et cohérente.

Dans ce dispositif, la juste place des missions de l'État au niveau national comme aux niveaux déconcentrés, et son organisation, doivent être réexaminées pour qu'il assure toutes ses responsabilités et rien qu'elles. Ses responsabilités de base (éduquer, soigner, protéger, contrôler) sont des facteurs essentiels de cohésion sociale et doivent être assurées sur tout le territoire métropolitain comme dans les Outre-mer.

1. Les territoires

Trop de politiques territoriales impliquent des niveaux de décision mal coordonnés. Par exemple, aucun dispositif ne permet aujourd'hui de vérifier que l'addition des objectifs définis dans des schémas régionaux est conforme aux programmations nationales, ni que la somme des plans d'actions des territoires d'une région permet d'atteindre les objectifs régionaux. De même, en matière de développement économique (aide aux entreprises), si la région est seule compétente en vertu de la loi NOTRe[94], il s'avère que l'ensemble des autres échelons sont

94 Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

autorisés, dans de nombreux cas, à verser des aides[95]. Cette gouvernance éclatée nuit à l'efficacité de l'action publique comme à son appropriation par les citoyennes et citoyens. **Il convient de regrouper au niveau régional et au niveau territorial pertinent l'ensemble des programmations territorialisées**, afin d'en assurer la cohérence[96].

Au niveau communal, des expériences de démocratie participative se sont avérées concluantes. Ainsi, à Kingersheim, des conseils participatifs portent sur toutes les grandes décisions de la commune. Ils sont composés de 40 % de volontaires, de 20 % de personnes directement concernées et de 40 % de citoyennes et citoyens tirés au sort. Les membres de ces conseils reçoivent une formation préalable et les élues et élus sont là davantage en tant qu'animateurs et animatrices que décideurs[97], même si la décision revient *in fine* à la commune. Selon Jo Spiegel, maire de cette commune, les animateurs et animatrices du débat public jouent un rôle essentiel pour concevoir, organiser et animer les dispositifs de participation citoyenne. Ce sont de véritables « ingénieurs du débat public ». Un master d'ingénierie de la concertation existe par exemple déjà à l'Université Paris-I. L'organisation de tels débats nécessitera la mise en place de moyens matériels dédiés.

Préconisation 14 : co-construction des projets de territoires

Objectif : Le Pacte productif, social et écologique doit reposer au niveau local sur des **projets de territoire, co-construits** avec les parties prenantes et traduits ensuite dans tous les documents publics opposables.

Actions à engager :

- renforcer la démocratie représentative en soutenant, développant et évaluant des **expérimentations de démocratie participative**, notamment à l'échelon communal et intercommunal ;

- à cette fin, faciliter le recours et développer la formation à **l'ingénierie du débat public.**

2. Le niveau européen : rapprocher les citoyennes et citoyens et l'Europe

Conformément au principe de subsidiarité, l'Union européenne intervient « *seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres […] mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* » (article 5 du Traité de l'Union européenne). Ainsi, s'agissant d'enjeux transfrontaliers, l'Union européenne est l'échelon pertinent pour définir des normes environnementales, sanitaires, ou encore commerciales. Il est souvent reproché à l'UE de ne pas agir suffisamment dans le domaine social : les compétences sont partagées avec les États membres et nombre d'entre eux freinent les éventuelles

95 Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, octobre 2017, p. 134.
96 Cf. plus haut préconisation n° 6.5.
97 Audition de Jo Spiegel, maire de Kingersheim, au Cese le 31 janvier 2019.

réglementations européennes. Le socle européen des droits sociaux, signé en novembre 2017 par la Commission, le Conseil et le Parlement européen, est cependant une avancée significative et le Cese souhaite qu'il serve de base à des engagements concrets des États[98], par exemple le projet de directive en matière de conciliation vie familiale – vie professionnelle tout au long de la vie.

Il est regrettable que les États aient tendance à se défausser sur l'Europe quand des décisions déplaisent à leur opinion publique, alors que les représentantes et représentants des gouvernements nationaux au sein du Conseil de l'Union légifèrent avec le Parlement européen. **Une meilleure communication sur ce qui relève du niveau européen** permettrait aux populations de mieux appréhender ce processus décisionnel, de mieux repérer ses enjeux et de mieux comprendre les décisions. Elle donnerait sa juste dimension aux débats politiques sur les enjeux européens qui sont bien concrets (interdiction de pesticides, normes de sécurité au travail, accords commerciaux, etc.).

Les médias laissent peu de place à cette actualité européenne. Or, évoquer les directives et les règlements européens lors de leur mise en application, c'est-à-dire après que les décisions aient été prises, ne permet pas de percevoir ni de peser sur les débats politiques qui y conduisent.

Il est indispensable de simplifier les relations entre l'Union européenne et les acteurs et actrices de niveau national et local. Cette simplification passe par une amélioration de l'accès aux fonds structurels européens (notamment le Fonds social européen[99], en matière de cohésion sociale). L'utilisation de fonds européens par les associations comme par les entreprises représente en effet une source de complexité tant au stade de la demande initiale que du financement effectif et du suivi.

Le FSE est au niveau européen, le seul outil actuel identifié pour œuvrer à la cohésion sociale. Pourtant celui-ci n'est axé que sur l'inclusion dans l'emploi. La cohésion sociale doit aussi recouvrir le travail de lien social, d'animation de territoire et d'engagement que portent également les plus petites associations. C'est pourquoi le Cese appelle à une adaptation et une mise en cohérence du FSE + dans le cadre de la nouvelle programmation avec l'ensemble des acteurs et actrices œuvrant à la cohésion sociale dans toute sa dimension (loisirs, vie culturelle, éducation, etc.).

Il est indispensable d'améliorer la légitimité démocratique du processus de décision européen. Élu au suffrage universel direct et représentant les citoyennes et citoyens, le Parlement européen est l'institution garante de leurs intérêts. Aujourd'hui colégislateur à égalité avec le Conseil de l'Union européenne réunissant les ministres des États membres pour une majorité de décisions, le Parlement demeure écarté de certains domaines. Les décisions prises par l'Eurogroupe (réunion des ministres de l'économie et des finances de la zone euro), notamment, ne sont pas soumises à son

98 Voir avis du Cese *La construction d'une Europe dotée d'un socle des droits sociaux*, décembre 2016.
99 Avis Cese *La réforme des fonds structurels européens*, juin 2018.

contrôle. Celui-ci serait pourtant essentiel, l'Eurogroupe assumant le rôle de coordination économique et budgétaire des États qui partagent la monnaie unique, d'autant que les réformes structurelles qui y sont débattues ont des conséquences sociales fortes. Cela rend indispensable un contrôle de parlementaires (celles et ceux issus des pays membres de la zone euro et en associant potentiellement les parlementaires nationales et nationaux concernés)[100].

Préconisation 15 : fonctionnement de l'Union européenne

Objectif : Améliorer le lien démocratique **entre les citoyennes et citoyens et l'Europe.**

Action à engager : Le Cese est favorable à un **renforcement des pouvoirs du Parlement européen**, institution représentative des citoyennes et citoyens, par rapport à ceux de la Commission, et soutient toute réforme institutionnelle visant à associer un contrôle parlementaire sur les décisions concernant la zone euro.

D - Pour l'efficacité économique et sociale, donner sens au travail

1. L'entreprise

La loi prévoit que les entreprises d'au moins 1 000 salariées et salariés, 5 000 si elles sont fixées aussi à l'étranger, aient au moins un administrateur salarié ou une administratrice salariée quand leur Conseil d'administration (CA) ou de surveillance (CS) compte jusqu'à douze administrateurs et administratrices et au moins deux au-dessus de ce seuil. Le projet de loi Pacte prévoit seulement d'abaisser ce seuil à huit. Le rapport Gallois prévoyait quatre administrateurs salariés et administratrices salariées dès le seuil de 5 000 salariées et salariés, le rapport Notat-Sénard[101], trois à partir de 13 administrateurs et administratrices.

Dans 17 pays de l'Union européenne, des administrateurs et administratrices représentant les salariées et salariés sont présents dans les différents conseils de gouvernance de l'entreprise. En France, leur instauration est très lente. Pourtant, « *une présence plus importante de représentants des salariés dans ces instances permettrait l'expression de la pluralité des points de vue présents dans l'entreprise, lorsqu'il est question de la stratégie de l'entreprise et, au-delà de la remontée d'information sur le climat social, elle serait gage aussi d'une écoute attentive aux évolutions auxquelles est confrontée l'entreprise* »[102]. Cette présence « *permettrait de mieux prendre en compte le long terme et de contrebalancer le poids de la logique financière. Elle fournirait une compréhension concrète de l'entreprise de l'intérieur,*

100 Voir avis du Cese *L'Union européenne à la croisée des chemins*, mai 2014.
101 *L'entreprise objet d'intérêt collectif*, rapport Notat-Senard, 2018.
102 Avis Cese, *Performance et gouvernance de l'entreprise*, mai 2013.

une mémoire des projets passés et une plus grande connaissance des métiers exercés dans l'entreprise. Les salariés sont attachés à la continuité de l'entreprise. Ils seraient également particulièrement préoccupés par la prise en considération des enjeux sociaux et environnementaux »[103].

C'est aussi au sein des instances de gouvernance de l'entreprise que s'effectuent des arbitrages sur le partage de la valeur ajoutée et sur la rémunération des dirigeantes et dirigeants. La présence d'administrateurs salariés et d'administratrices salariées permettrait, dans ces débats, d'exprimer, pour le faire valoir, l'intérêt commun du personnel et de l'entreprise.

Préconisation 16 : gouvernance des entreprises

Objectif : Améliorer **la participation des salariées et salariés et de leurs représentantes et représentants** à la gouvernance des entreprises.

Action à engager : Le Cese recommande que, le nombre d'**administrateurs salariés et d'administratrices salariées** soit augmenté, leur présence étendue à toutes les entreprises quel que soit leur statut et que le seuil d'effectif les rendant obligatoires soit abaissé à 500 emplois à temps plein.

Dissensus : Le groupe des entreprises est en désaccord avec cette préconisation, considérant qu'avant toute nouvelle décision d'extension de la présence ou du nombre d'administrateurs salariés et d'administratrices salariées, une évaluation de la loi du 17 août 2015 doit être conduite. Le groupe FO n'adhère pas au principe de la co-gestion et donc de la co-responsabilité des décisions prises par l'entreprise.

Face aux évolutions technologiques (IA, robotique, 3D…), aux innovations, aux défis (cybercriminalité…...), les dirigeantes et dirigeants des PME-TPE doivent avoir accès à des informations, des formations en matière de management, de gestion, de social, d'innovation, de commerce, d'international, de RSE.

Par ailleurs, il est utile de remarquer que les coopératives et les structures de l'économie sociale et solidaire sont susceptibles d'introduire de la démocratie économique en raison de leur mode de gouvernance différent et de la diversité de leurs sociétaires.

2. Le travail

Sondages et enquêtes révèlent que les salariées et salariés ont plus ou moins confiance dans leur entreprise[104], selon qu'elle offre ou non un cadre à taille humaine, et qu'ils sont attachés à leur travail[105], valeur essentielle, *a fortiori* lorsqu'il est intéressant. La mutation en cours a aussi des avantages, si elle permet une organisation valorisante et apprenante, si elle libère et accroît l'autonomie. Automatisation, informatisation et intelligence artificielle révèlent qu'il reste au travail,

103 Rapport Notat-Senard précité.
104 *Baromètre de la confiance du CEVIPOF*, 2018 : 76 % des salariées et salariés font confiance aux PME, 40 % aux grandes entreprises privées, 42 % aux grandes entreprises publiques, tous les chiffres étant orientés à la baisse.
105 Enquête *Parlons travail* de la CFDT, 2018 : 77,4 % déclarent aimer leur travail.

manuel et intellectuel, la part irréductible de l'humain, que le travail prescrit ne peut pas discerner.

Ainsi, dans une économie de services et d'usage, la coopération devient déterminante de la qualité et de l'innovation, donc de la compétitivité. Le contact direct au client, comme le service à la personne, appellent des compétences relationnelles et une attention qui prennent une valeur qui doivent être reconnues. Ce peut donc être une opportunité en faveur de cette part de l'humain dans le travail si cela s'accompagne **de nouvelles protections, notamment en matière de sécurisation des parcours professionnels et de santé au travail, ainsi que d'un cadre pour l'expression des travailleurs et travailleuses**, sur leur travail et son organisation tout en renforçant le dialogue social.

Préconisation 17 : participation des salariées et salariés à la qualité de la vie au travail

Objectif : Développer la participation des salariées et salariés, qui sont les mieux à même de **parler de leur travail**, des conditions de travail et de leur amélioration ainsi que des questions de santé au travail, le tout participant à l'amélioration de la qualité de vie au travail, en lien avec leurs représentantes et représentants.

Actions à engager :

Le dialogue social, à tous les niveaux, doit être renforcé pour **améliorer la qualité de la vie au travail**. La négociation nationale interprofessionnelle devrait proposer les mesures à même d'engager un mouvement général en ce sens.

Dans les entreprises de plus de 50 salariées et salariés, **des espaces formels d'expression** doivent être expérimentés dans le cadre professionnel, afin de permettre aux salariées et salariés d'intervenir sur les transformations de leur travail (environnement physique et relationnel, horaires, conditions de travail, évolution des tâches et des métiers, etc.). Un bilan en sera dressé dans les deux ans.

Dans ce cadre, une attention particulière doit être portée à l'égalité femmes-hommes en termes de compétences qu'il convient de reconnaître dans les classifications en faveur de l'égalité salariale. En outre, l'égalité femmes-hommes doit être effective dans tous les secteurs professionnels.

La qualité de vie au travail passe aussi par la compatibilité entre cette dernière et la vie hors travail, notamment par la prise en compte des salariés et salariés parents en leur permettant d'articuler **vie professionnelle et parentalité**. Pour les salariées et salariés parents de jeunes enfants, une réforme doit être engagée pour qu'ils puissent s'inscrire dans un parcours simple et garanti de la naissance à la maternelle, combinant les congés parentaux et les différents modes d'accueil de la petite enfance.

E - Les corps intermédiaires, trait d'union entre la population et les pouvoirs publics

1. Quelle place pour les corps intermédiaires ?

La Révolution française, en abolissant les droits d'association et par la même toute expression intermédiaire d'une pensée structurée, avait laissé face à face les individus et l'État. Très vite, cette situation s'avérant intenable, le risque d'émiettement du corps social, remplacé par « *un amas d'égoïsmes* »[106], conduit à remettre à l'ordre du jour **la nécessité d'une expression des corps intermédiaires**. Cela aboutira notamment à la loi sur les syndicats en 1884 et à celle sur les associations en 1901. Plus tard, la mise en place progressive du Cese et des Ceser s'inscrira aussi dans le même objectif.

En effet, les corps intermédiaires (associations, syndicats, fondation, mutuelles, coopérative, etc.) sont des éléments de régulation sociale et économique, de formation citoyenne et d'enrichissement de la démocratie. Ce sont des supports de l'engagement par adhésion et prise de responsabilités, le plus souvent en bénévolat, dans des actions collectives d'intérêts publics divers (éducation, travail, emploi, santé, loisirs, culture, assistance caritative ou humanitaire, etc.). Ils sont présents et accessibles dans la proximité, avec des réseaux solidaires et organisés. Ils sont ainsi des capteurs de réalités vécues et en capacité d'exprimer difficultés ou attentes individuelles et collectives. Cette expertise d'usage les rend légitimes comme intermédiaires entre la population et les institutions publiques de tout niveau.

La place à donner aux corps intermédiaires dans l'expression de la volonté populaire et dans la préparation et l'évaluation des politiques publiques, leur rôle de médiation, sont essentiels dans la définition collective d'un intérêt général socialement accepté, à partir d'intérêts individuels légitimes mais souvent contradictoires. Le renforcement de la démocratie sociale doit donc être à l'ordre du jour.

Fort de son maillage et d'une confiance élevée dans la population[107], **le secteur associatif a un rôle majeur à jouer** dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un pacte productif, social et écologique. Les associations, actrices de la construction de l'intérêt général, devraient faire l'objet d'une politique de soutien adéquate à la création d'emplois utiles socialement, ciblant particulièrement les jeunes qui ne peuvent pas prétendre aux parcours emploi compétences.

Par ailleurs, la reconnaissance du caractère normatif de la **négociation collective**, notamment à travers l'article 1 du Code du travail, doit être garantie.

2. La contribution du Cese à une démocratie revitalisée

Par nature, **le Cese est une forme de participation intermédiée**, puisqu'il représente les principales organisations de la société civile, dont sont membres des

106 Pierre Leroux, cité par P. Rosanvallon, *op. cit.*
107 *Le baromètre de la confiance politique* du CEVIPOF de janvier 2019 indique un indice de confiance de 67 % à l'égard des associations.

millions de personnes. Ayant perçu les attentes de la population en matière de participation aux politiques publiques, **le Cese s'est engagé pour articuler démocraties représentative et participative** (veille sur les pétitions en ligne, plateforme consultative, expérimentations d'ouvertures à la participation : groupes miroirs, groupe citoyen associé au présent avis). Il se dotera d'**un code déontologique** s'appliquant à ses membres et aux citoyennes et citoyens associés.

Dans l'objectif de rénover notre démocratie en la faisant progresser dans les processus de décision publique, par une participation accrue de la population, associée aux organisations collectives qui le composent, **le Cese propose trois innovations démocratiques le concernant** :

2.1. Ouvrir le Cese à une intégration de citoyens-citoyennes associés

À l'occasion de cet avis, le Cese a expérimenté l'association à ces travaux d'un groupe de personnes tirées au sort. Une évaluation de cette expérience est en cours. Certains groupes ou certaines personnalités qualifiées proposent de poursuivre la réflexion préalablement à toute évolution en la matière.

Le projet de réforme constitutionnelle en cours évoque cette possibilité, dans son exposé des motifs, en ces termes : « *les pétitions […] seront analysées et discutées par [le Cese], en associant les pétitionnaires et, au besoin, des citoyens tirés au sort* ».

Préconisation 18 : participation de citoyennes et citoyens associés aux travaux du Cese

Objectif : Enrichir les avis du Cese par la contribution de **citoyennes et citoyens tirés au sort.**

Action à engager : Le Cese préconise d'intégrer en son sein des personnes volontaires tirées au sort selon des modalités à préciser (par exemple en s'inspirant partiellement des jurys d'assise). Ces personnes seraient **associées aux travaux** sur un ou deux avis consécutifs et pour leur durée. Au nombre de trois ou quatre par avis, elles participeraient aux côtés des conseillères et conseillers aux travaux de la formation concernée, avec droit de vote en son sein, en qualité de citoyen-citoyenne associé à ces travaux. Le Cese souhaite que ce dispositif fasse l'objet d'une évaluation dans un processus d'amélioration continue.

Dissensus : Le groupe FO ne s'associe pas à cette préconisation et rappelle son attachement à la démocratie représentative.

L'instauration de ce dispositif impliquerait **un nombre de citoyens-citoyennes associés, proportionnel au nombre d'avis traités simultanément** par le Cese (actuellement environ une dizaine d'avis, soit sur cette base, de l'ordre d'une quarantaine de personnes tirées au sort, remplacées régulièrement). Il impliquerait, d'une part de définir précisément les modalités de tirage au sort de telle sorte qu'elles soient transparentes et équitables (parité, critères d'âge et géographique par exemple), d'autre part, de définir un statut de citoyen-citoyenne associé[108] (formation,

108 Personne majeure de nationalité française ou résidant régulièrement en France (cf. loi organique concernant la saisine du Cese par pétition).

accompagnement, indemnisation, défraiement, autorisation d'absence du travail, etc.).

2.2. Instaurer un droit d'interpellation des autorités publiques nationales par la population et également par le Cese

Sans préjudice des prérogatives des assemblées parlementaires, ni d'autres formes d'adresses aux autorités publiques, ni d'une évolution des règles du référendum d'initiative partagée, il conviendrait de faire progresser le droit de pétition et d'instaurer une voie nouvelle d'initiative citoyenne.

Préconisation 19 : instaurer un droit d'interpellation du Gouvernement et du Parlement par la population

Objectif : **Contribuer à la préparation des travaux gouvernementaux et parlementaires.**

Action à engager : Le Cese préconise d'**instaurer un droit d'interpellation** du Gouvernement et du Parlement :

- par la population, sous la forme d'une **saisine du Cese par pétition**, atteignant le seuil de 500 000 signatures (comme aujourd'hui mais dématérialisées) débouchant sur un avis de ce dernier ;

- par le Cese, sous la forme d'une **saisine d'initiative** et d'un avis.

Dans les deux cas, l'avis serait adressé au Gouvernement et au Parlement qui auraient une **obligation de réaction.** Celle-ci pourrait prendre la forme :

- d'une part, d'un débat public des assemblées parlementaires, en plénière ou en commission, avec audition des rapporteurs du Cese (débat retransmis au moins par les chaînes parlementaires) ;

- d'autre part, d'une réponse officielle dans un délai de quelques mois, comportant le cas échéant l'annonce d'un projet ou d'une proposition de loi.

Le nombre d'interpellations, sur une même année, pourrait être limité, afin d'être compatible avec les autres travaux des autorités publiques concernées.

Concernant la pétition, ses termes, choisis librement par les pétitionnaires pourraient comporter une demande de référendum aux autorités habilitées. Elle serait recueillie sur un outil sécurisé, de préférence public, garantissant notamment la fiabilité des signatures et la protection des données. À ce sujet, le Cese recommande que les algorithmes utilisés pour les plateformes numériques soient rendus publics. Le Cese traiterait la pétition, dans un délai de trois mois, sous forme d'un avis d'impact l'intégrant intégralement.

2.3. Renforcer l'évaluation des politiques publiques et la prise en compte du long terme en associant l'expertise d'usage de la population et l'expertise scientifique

L'évaluation des politiques publiques relève de la compétence du Parlement et des instances dédiées. La loi prévoit que le Cese y contribue en tant que représentant de la société civile organisée.

Le projet de réforme constitutionnelle envisage en outre, d'une part, une extension de la consultation du Cese sur tous les projets de loi à caractère économique, social et environnemental, d'autre part la prise en compte du long terme dans ses avis. **Une participation de personnes tirées au sort à un processus d'intelligence collective** organisé dans le cadre du Cese, apporterait le regard de la population sur les enjeux de long terme comme sur l'impact des politiques publiques.

Préconisation 20 : apporter une expertise d'usage à l'évaluation des politiques publiques

Objectif : Évaluation des politiques publiques et **intégration du long terme.**

Action à engager : le Cese préconise d'instaurer une ou deux **conférences annuelles, dédiées à l'évaluation de politiques publiques** déterminées et intégrant une vision de long terme.

L'organisation de ces conférences lui serait confiée. Les thèmes pourraient être choisis par les autorités publiques ou par le Cese, y compris sur proposition de la population dans le cadre d'une consultation *via* une plateforme.

Ces conférences seraient **ouvertes à des personnes tirées au sort** ou sélectionnées aléatoirement sur la base de critères de représentativité, parmi les usagères et usagers ou bénéficiaires de la politique traitée, cette conférence constituant ainsi une modalité nouvelle de participation citoyenne.

Ainsi, la contribution du Cese à l'évaluation des politiques publiques se situerait :

- en amont de la loi, en participant à la définition de critères et d'indicateurs de résultats pour l'évaluation ultérieure ; cet avis ferait partie intégrante du dossier législatif le cas échéant ;
- en aval de la loi, dans le cadre de ces conférences annuelles, au regard de ces critères et indicateurs, pour l'évaluation proprement dite.

Le Cese, doit avoir accès aux données publiques et aux ressources scientifiques pour apporter dans ses avis un éclairage du long terme, conjugué avec toute autre forme d'expertise. L'exercice rigoureux de ces démarches d'expertise, et leur juste place dans le processus de prise de décision, décrits plus haut, constituent pour le Cese un élément important du rétablissement de la confiance des citoyennes et citoyens dans les mécanismes de prise de décision.

En amont de certains projets de réformes, le Gouvernement pourrait saisir le Cese en vue de lancer une consultation citoyenne. Cette dernière pourrait s'organiser conjointement avec les Ceser, dans le respect du lien entre les Ceser et les Régions, conduisant ainsi à faire travailler en réseau le Cese et les Ceser.

*
* *

Le pacte productif, social et environnemental que le Cese appelle de ses vœux est d'abord une démarche de co-construction de la confiance :

- confiance dans la capacité de personnes différentes par leur histoire personnelle et leur insertion dans la société française à bâtir ensemble des projets communs ;
- confiance dans leur capacité à trouver des réponses nouvelles à des questions qui changent le monde.

Ce pacte est un itinéraire à définir et parcourir ensemble, avant d'être un but à atteindre. De nombreuses préconisations faites ici sont des pistes à approfondir. Celles relatives au fonctionnement plus démocratique de notre société sont pour le Cese les plus importantes : elles constituent le cadre dans lequel les autres mesures envisagées devraient être construites en détail.

Dans son rôle d'intermédiation, le Cese et les organisations qui y sont représentées sont prêts à apporter tous leurs efforts à cette construction commune.

Déclarations/ Scrutin

Agriculture

Le groupe a choisi de mettre l'accent sur la préconisation n°6.4 qui concerne l'agriculture et l'alimentation. Cette préconisation présente, de manière succincte les enjeux économiques, sociaux et environnementaux du secteur agricole français. Pourtant, ces enjeux sont aussi liés au pouvoir d'achat des français et à leurs conditions de vie, notamment dans les territoires ruraux. Il est donc fondamental d'impulser une nouvelle ambition pour notre agriculture. Pour cela, il faut actionner différents leviers.

Il faut tout d'abord accompagner la transition agricole en trouvant des solutions techniques à la transformation de l'agriculture par la recherche et l'innovation, en accompagnant financièrement les investissements des agriculteurs dans la transition de leurs modèles et en protégeant le foncier agricole.

Il faut ensuite défendre l'agriculture française et ses filières en permettant aux agriculteurs de mieux vivre de leur métier en protégeant nos marchés agricoles des importations ne respectant pas nos standards de production.

Il faut également retrouver le chemin de la compétitivité et de la croissance en luttant contre les distorsions sociales qui avantagent nos principaux concurrents européens, en rendant plus équitable et plus juste notre système de protection sociale et en faisant en sorte que l'impôt n'obère pas la compétitivité des entreprises.

Il faut faire de la ruralité un atout pour la France en garantissant l'égalité des chances pour l'ensemble des territoires, en garantissant un service public de qualité et de proximité dans les territoires ruraux, en soutenant le maintien de services de première nécessité et en promouvant le développement de l'enseignement général et techniques. Il faut aussi faciliter les transports en milieu rural en évitant des distorsions de concurrence entre les habitants contraints d'utiliser des véhicules individuels et ceux des territoires dotés en transports publics. Il faut aussi mettre fin aux zones blanches qui excluent certains citoyens des réseaux numériques.

Il faut enfin écouter la voix des territoires ruraux en renforçant la représentation électorale des territoires ruraux, pour mieux prendre en compte leurs attentes, et en redonnant toute leur place aux corps intermédiaires dans la construction des politiques publiques.

Sur ce dernier point, ainsi que nous l'avons exprimé ici à plusieurs reprises, nous voulons redire notre attachement à la démocratie représentative et au rôle des corps intermédiaires.

En conséquence, nous exprimons des réserves sur la préconisation n°18. Réserves que nous avions adressées à la commission temporaire. En effet, s'il est louable de mieux entendre la parole citoyenne, il ne faudrait pas pour autant altérer ce qui fait l'essence de cette institution : la représentation de la société civile organisée et des corps intermédiaires.

Nous estimons indispensable de maintenir les saisines initiées par les organisations représentées au CESE. Nous sommes toutefois très favorables à ce que l'on engage un travail de veille des pétitions, d'analyse de la citoyenneté dans

notre rapport annuel, et de renforcement des échanges avec les CESER. Ce sont là autant de pistes à explorer pour mieux tenir compte des citoyens.

Le groupe a partagé ses votes entre pour et abstention.

Artisanat

Au cours des débats organisés avec les acteurs de l'économie réelle, que sont les artisans et commerçants de proximité, plusieurs thèmes ont concentré les mécontentements :

L'iniquité fiscale, avec d'un côté de grands groupes qui font de la croissance tout en échappant partiellement à l'impôt, et d'un autre, des entreprises individuelles fiscalisées jusque sur la part des bénéfices qu'elles réinvestissent ;

L'inadaptation des réglementations aux spécificités des petites entreprises, leur complexité mais aussi leur instabilité. Autant de facteurs qui nuisent à l'investissement et au développement des PME-TPE, alors que l'on regrette régulièrement l'insuffisante capacité à grandir ou à exporter de ces entreprises françaises ;

Les dégâts des politiques d'aménagement commercial sur les activités de proximité en centre-ville comme en zone rurale, sans que la mesure ait été prise des conséquences de leur disparition sur la vie économique locale comme sur le lien social ;

Les difficultés à recruter du personnel qualifié pour les entreprises artisanales de l'alimentaire ou du bâtiment. Résultat de décennies durant lesquelles les emplois dit manuels et les filières professionnelles ont été considérés comme des voies du passé, vers lesquelles l'orientation s'opérait par défaut. Alors que de nombreux chefs d'entreprises atteignent l'âge de la retraite, le risque est grand d'une perte de savoir-faire et de patrimoine, notamment dans des secteurs d'excellence.

Dans l'avis, le groupe de l'artisanat identifie plusieurs orientations susceptibles d'apporter des éléments de réponse à ces problématiques.

Il pense à la proposition de remettre à plat la fiscalité, dans un objectif de lisibilité mais aussi d'acceptabilité, à travers une meilleure justice fiscale et une action déterminée contre l'évitement et la fraude fiscale, sans oublier une plus grande transparence dans l'affectation des ressources publiques.

Il partage également la priorité qu'il convient d'accorder à l'éducation, tant elle conditionne l'avenir professionnel et social de chacun. Le besoin aussi de renforcer le dialogue entre le monde professionnel et le milieu éducatif, prend un écho particulier dans les secteurs d'activité relevant de l'artisanat.

En outre, le groupe de l'artisanat relève l'accent mis sur la nécessité à la fois, d'une meilleure coordination des politiques territoriales au service du développement durable, mais aussi de leur co-construction avec toutes les parties prenantes.

À cet égard, il pense aux politiques d'aménagement commercial, conçues trop souvent sans réelle concertation et autour de logiques de court terme dont il est ensuite difficile de corriger les effets négatifs.

Plus largement, le groupe de l'artisanat approuve l'objectif d'un « *Pacte productif, social et écologique* » ; pour autant, il reste déçu par la portée insuffisante des propositions de nature économique qu'il contient.

Afin de renforcer l'articulation entre démocraties représentative et participative, l'avis souligne par ailleurs le rôle que peut et doit tenir le CESE.

Le groupe de l'artisanat en est convaincu, mais il considère que l'association de quelques citoyens par avis ne saurait seule répondre à cet enjeu ; c'est aussi la question de la capacité du CESE à représenter, par ses membres, l'ensemble de la société qui doit être posée.

Le groupe de l'artisanat ajoute que, dans ce contexte, le CESE doit promouvoir davantage la plus-value de ses avis, dont les préconisations sont le fruit de l'articulation et de la conciliation d'intérêts divers et même parfois divergents ; ce qui les distingue des plateformes conçues entre acteurs partageant les mêmes affinités sectorielles ou d'action.

Compte-tenu de ses réserves, le groupe de l'artisanat a exprimé un vote partagé.

Associations

« *Liberté, Égalité, Fraternité* », ces trois mots mis côte à côte ont une résonnance toute particulière pour l'ensemble des habitants de notre beau pays. Ils sont le symbole d'une conquête sur le despotisme et constituent depuis plus de 200 ans l'idéal promis par notre devise nationale au-delà des divergences et des appartenances.

Ces trois mots, nous les célébrons à chaque cérémonie républicaine et aux frontons de nos institutions. Nous en sommes fiers. Pourtant, chacun peut le constater quelque chose les fragilise lentement et sûrement.

Ce quelque chose c'est la persistance des inégalités et les nouveaux visages de la pauvreté. Vous connaissez les chiffres du mal logement, la situation des travailleurs précaires, l'augmentation des dépenses contraintes. Notre assemblée a tiré la sonnette d'alarme depuis longtemps… d'avis en avis. Mais, un signe, peut-être, doit nous alarmer tout particulièrement : alors que le système d'éducation jouait un rôle d'ascenseur social en gommant une grande partie de ces inégalités, aujourd'hui la France fait partie des pays où le milieu social influe le plus dans les parcours scolaires, perpétuant les inégalités au lieu de les résorber. Constater cela c'est prendre conscience de la panne d'un système qui voit plus d'avenir dans l'investissement monétaire que dans l'investissement dans l'humain. C'est pourquoi nous sommes fiers que le CESE ait fait le choix de consacrer sa première préconisation à l'investissement dans l'éducation.

Ce qui fragilise notre triptyque républicain, c'est aussi le silence lié à la méconnaissance, à la mauvaise connaissance des situations de fragilité ou de rupture qui alimente une forme de déni. Dans son onzième rapport annuel, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) nous alertait déjà : « *si l'on n'y prend pas garde, l'extension de l'invisibilité sociale peut avoir des conséquences nuisibles pour les individus, et plus globalement pour la société*

alors atteinte dans ses mécanismes de cohésion sociale… ». Cette alerte date de juin 2016 et nous disait déjà sa crainte de voir le sentiment d'invisibilité sociale nourrir l'insécurité et la peur de l'avenir.

Or, ce sont bien des rages et des colères qui ont impulsé le mouvement des Gilets jaunes. Celles de personnes pour la plupart isolées, qui ne sont pas entendues, qui ne se reconnaissent pas dans les discours officiels, des personnes qui se sentent reléguées au second plan. Prenons soin que cette énergie citoyenne se développe et se transforme. Les citoyens ont répondu à votre invitation à débattre. Ne les décevons pas. Veillons bien à passer du débat au faire ensemble. Car l'urgence écologique et l'insécurité du lendemain inquiètent l'ensemble de la population.

Associations et fondations, nous souhaitons rappeler que la fraternité a besoin d'être vécue et pratiquée régulièrement jusque dans les interstices du quotidien. Au travers de l'économie sociale et solidaire, dans le cadre d'une réflexion profonde sur la démocratie et les formes alternatives de participation. Notre responsabilité collective, nous corps intermédiaires, vous représentants de la puissance publique, est d'assurer le cadre qui permettra à tous ceux qui le souhaitent d'entrer en dialogue, de confronter leurs idées, de se mettre d'accord, d'agir pour changer la vie. Il s'agit maintenant de transformer les indignations individuelles en réalisations collectives.

Le groupe des associations a voté cet avis.

CFDT

La grave crise démocratique que nous traversons vient de loin. Elle s'est nourrie des injustices, des inégalités, des inquiétudes quant à l'avenir des générations futures, et plus récemment d'un exercice du pouvoir qui s'est exonéré des alertes et des propositions de la société civile. C'est pour cela que le CESE, dans la diversité des organisations qui le composent, s'est saisi de cette urgence afin de proposer des réponses aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux.

Pour la CFDT, en cette période lourde de menaces qui pèsent sur notre cohésion sociale et sur notre démocratie, la responsabilité de la société civile organisée est de saisir toutes les occasions pour favoriser l'expression de la population, renouer le dialogue et construire des solutions concrètes. C'est la raison pour laquelle notre organisation a participé activement au grand débat national dans les territoires. C'est également avec cet objectif, dans une démarche et une vision communes, initiées depuis les attentats de 2015, que 19 organisations, pour la plupart représentées au CESE, ont présenté récemment un pacte social et écologique destiné à redonner à chacun « *le pouvoir de vivre* ».

Cet avis souligne combien les attentes de la population sont fortes pour réduire les fractures sociales et territoriales, recréer la cohésion sociale, et pour participer aux décisions qui organisent leur vie et l'avenir de nos enfants.

Les préconisations constituent des voies de réponses ; discutées, débattues, elles appellent pour certaines à poursuivre la réflexion, comme celles concernant la fiscalité. Il faut souligner et saluer le sens des responsabilités des organisations et des personnes qui ont participé aux travaux, permettant de parvenir à des

propositions engageant l'action publique vers des politiques durables et solidaires et à une meilleure participation des citoyens à la décision publique.

Cette capacité de co-construction qui suppose une capacité d'engagement des organisations représentées dans l'assemblée est aujourd'hui plus que jamais précieuse.

Nous saluons particulièrement la participation des citoyennes et citoyens tirés au sort qui se sont impliqués, contribuant à la qualité de cet avis. Cette innovation marquera l'histoire du CESE. Elle illustre sa capacité et sa volonté d'évoluer pour mieux articuler démocraties représentative et participative.

Reste maintenant à être entendus. Cet avis ne prétend en aucune façon réduire ou résumer le grand débat national. Il est une contribution spécifique de par la nature de notre conseil, qui mérite attention et respect. Il est également une alerte adressée au gouvernement qui doit répondre aux très fortes attentes exprimées, notamment à travers les préconisations de cet avis.

La CFDT a voté l'avis.

CFE-CGC

Notre pays vit une crise sociale profonde et durable. Répondre à cette crise est un enjeu majeur, incontournable pour préserver la cohésion de notre société et le pacte social qui est son ciment.

Vivre de son travail, vivre dignement de l'investissement que l'on porte pour soi, pour sa famille, pour les groupes sociaux auxquels on appartient, voilà la question centrale que la crise des « *Gilets Jaunes* » est venue porter au débat d'une société en perte de repère.

La France s'est toujours distinguée des autres grands pays pour son modèle social et en assurant une forte solidarité.

Cependant, l'évolution de la mondialisation, les transitions du travail, l'individualisation, les injustices sociales subies deviennent insoutenables pour un nombre grandissant de citoyens.

Les préconisations de la commission temporaire du CESE ne doivent pas, dans ce contexte, rester lettre morte.

Ce pacte social est primordial pour la cohésion de notre pays et ainsi la reprise normale de l'ensemble des activités de notre pays. Seules une véritable écoute et des réponses concrètes du gouvernement permettront le retour à l'apaisement afin de chercher de nouveau le retour de la croissance et celui de l'emploi durable et stable pour toutes les catégories socio-professionnelles.

Le groupe CFE-CGC soutient prioritairement les préconisations suivantes :

- une réforme globale de la fiscalité avec la progressivité de l'impôt, un impôt direct pour TOUS et une imposition des GAFAM en France comme au sein de l'Union Européenne ;

- l'application d'une TVA à taux zéro sur les produits de première nécessité dont l'alimentation ;
- la revitalisation du tissu industriel avec une programmation pluriannuelle comprenant l'éducation, la recherche, les investissements, la formation et la transition environnementale ;
- un meilleur partage de la richesse produite ou de la valeur ajoutée ;
- une présence accrue d'administrateurs salariés dans l'ensemble des conseils d'administration des entreprises pour une gouvernance plus humaine des entreprises ;
- des augmentations de salaires justes et équitables pour l'ensemble des catégories socio-professionnelles dans le privé comme dans les trois fonctions publiques ;
- une revalorisation des pensions des retraités ;
- un accès facilité aux différents services publics sur l'ensemble du territoire français en n'oubliant pas nos territoires ultra-marins et ce dans une véritable logique de continuité territoriale ;
- l'évaluation systématique des politiques publiques avec trois critères : la création nette d'emplois, l'évolution du pouvoir d'achat et l'évolution de la croissance...

Nous attendons la mise en place de mesures équitables pour tous, sans oublier les classes moyennes et supérieures.

Les pouvoirs publics français et européens doivent accompagner la transition écologique et favoriser les comportements de consommation vertueux tant sur l'alimentation, la mobilité que le logement.

Le groupe CFE-CGC estime que le levier majeur de la refondation du pacte démocratique est l'éducation, en n'oubliant pas le sport à l'école et sur le temps hors scolaire car les valeurs du sport favorisent une plus grande mixité. Pratiquer davantage de sport dès le plus jeune âge est aussi un enjeu de santé publique et le début d'un premier plan national de prévention en matière de santé.

Le groupe CFE-CGC estime qu'il ne suffit pas au gouvernement de créer de nouveaux droits, il est nécessaire que ces droits soient effectifs pour tous, tout en assurant la transition numérique et environnementale sur l'ensemble du territoire français.

La CFE-CGC souhaite rappeler que le dialogue social est un levier essentiel dans l'entreprise comme dans les trois fonctions publiques, facteur de cohésion sociale mais aussi de performances sociales. Afin que le rôle des partenaires sociaux soit reconnu à sa juste valeur, le groupe CFE-CGC tient à rappeler sa demande de longue date de voir le bénéfice des accords négociés appliqués aux seuls adhérents des organisations syndicales que ces dernières soient signataires ou non, afin que cela puisse être compatible avec notre Constitution.

Pour le maintien de notre démocratie, un dialogue civil est nécessaire afin d'associer mieux et plus l'ensemble de la société civile organisée. Ce rôle doit être dévolu à un CESE modernisé, faisant sa propre révolution numérique avec des propositions qui doivent impérativement à l'avenir faire l'objet d'un retour en temps

réel de ce que les députés, sénateurs et in fine le gouvernement retiennent afin de légitimer encore plus cette troisième assemblée constitutionnelle, lieu de dialogue et de compromis au service de l'intérêt général. Cette évolution doit permettre de renforcer la confiance des citoyens dans nos institutions.

Le groupe CFE-CGC a voté ce projet d'avis afin de trouver une issue à la crise que notre pays traverse depuis le 17 novembre dernier, espérant que la voie de la concorde et du dialogue retrouvée ouvrira des espaces à une société apaisée tournée vers son avenir !

CFTC

Notre société se fracture, un sentiment d'injustice grandit et un besoin puissant s'exprime : vivre dignement dans une société démocratique.

Le manque de continuité dans les réformes, depuis des années, touche à ses limites. Les transitions qu'il nous faut réussir ne sont pas seulement affaire de chiffres et de calcul. Elles sont aussi affaire de confiance.

La CFTC apprécie particulièrement le titre de l'avis : il nous faut réconcilier la France avec elle-même.

L'ensemble du projet d'avis convient à la CFTC, qui insiste sur deux des actions à conduire et qui exprime une réserve sur une des préconisations.

L'effort d'éducation (préconisation n° 8) ne vise pas seulement à élever le niveau des connaissances. Pour prendre le recul nécessaire dans l'information que délivrent les nouveaux outils de la communication numérique, il faut permettre à tous d'accéder à ces moyens d'information et d'en maitriser l'utilisation. Chaque enfant, indépendamment de son milieu social, a droit à développer ces compétences nées de l'accès à l'information.

Notre pays ne doit pas se contenter de constater que tous ne l'ont pas atteint. Il doit donner davantage d'initiative aux équipes pédagogiques pour construire des projets innovants.

Deuxième point sensible : les politiques territoriales et la mobilité (préconisation n° 5).

L'évolution des prix de l'immobilier dans les métropoles a généré un déplacement des ménages aux revenus modestes et leur a imposé des charges supplémentaires de transport.

Les services publics ont déserté peu à peu les territoires sans penser autrement les services publics de proximité. Ces ménages subissent une double peine : des kilomètres à parcourir et une exclusion de la couverture numérique (en 2019, de nombreuses zones n'en bénéficient toujours pas). Il y a urgence à repenser l'accès à de l'ensemble des services publics et à impulser plus fortement l'accès de tous au numérique.

Troisième point : la déconnexion grandissante entre les citoyens et les décideurs. La CFTC, syndicat de la participation des salariés dans l'entreprise et des citoyens

dans la société, affirme son attachement à l'expression de tous aux processus d'élaboration des décisions qui les concernent.

Les élus de la nation et les responsables du pouvoir exécutif doivent davantage prendre en compte le travail mené dans les lieux où les corps intermédiaires débattent entre eux, font respirer et s'exprimer la société. La concertation et l'écoute des forces vives de la nation ne sont pas du temps perdu. Elles évitent qu'un jour la France d'en haut ne se trouve confrontée brutalement à une expression populaire immature et violente. Le CESE, et les CESER sont, sur ce point, des lieux incomparablement utiles, pour donner au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif des avis réfléchis et représentatifs.

Concernant la préconisation n°18 relative au tirage au sort de citoyens au CESE la CFTC souhaite attirer l'attention sur une certaine réserve quant à son application directe. Nous privilégions l'expérimentation sur un ou deux avis puis un cadrage précis avant une mise en œuvre permanente.

En effet, la démocratie politique et la démocratie sociale se complètent. Toutes deux ont besoin de se rénover, sans pour autant se dénaturer dans l'utilisation de moyens qui, sous couvert d'une démocratie dite directe, la nourriraient d'émotions, d'aléas et d'instabilité tel que le recours à des referendums systématiques. Le peuple n'est pas la foule.

Le groupe de la CFTC votera le projet d'avis, pour donner à notre pays une confiance renforcée dans les vertus de sa démocratie.

CGT

Le mouvement qui traverse notre pays témoigne d'une profonde crise sociale, politique, démocratique, accentuée et incarnée par la verticalité d'un pouvoir qui a nié les institutions et les organisations qui ont contribué à écrire notre Histoire.

La CGT s'est engagée dans le travail du CESE de manière constructive et déterminée car la période est historique et travailler collectivement dans le sens de l'intérêt général est impératif.

Devant de tels enjeux, nous avons regretté le peu de démocratie au sein de notre institution dans la désignation des rapporteurs. La parité n'est pas réductible à l'écriture inclusive.

La CGT porte des propositions à même de changer profondément la situation des travailleurs et des citoyens de ce pays. Beaucoup d'entre elles se recoupent avec celles des ronds-points ou de l'avis rendu par le groupe citoyen qui a participé à nos travaux. Il faut les entendre !

Le travail de la commission, des rapporteurs, des citoyens, de l'administration a permis d'aboutir à un texte qui contient des préconisations importantes. Nous avions craint Waterloo, et si, pour nous, ce n'est pas Austerlitz, nous sommes bien à Iéna, un texte travaillé collectivement qui appelle à des transformations à partir d'un pacte productif, social et écologique, tel que nous avions pu le proposer.

Il en est ainsi de l'industrie et du travail, abandonnés par les gouvernements depuis plus de 30 ans à la main de l'économie financiarisée, ce qui a conduit à un affaiblissement dramatique de notre outil productif, et à une perte de sens et de valeur, à la racine de la crise actuelle.

Nous apprécions la préconisation reprenant la proposition de programmation pluriannuelle de l'industrie, permettant d'avoir une vision de long terme et d'établir les politiques publiques de recherche, formation, investissements et services publics.

Nous aurions souhaité aller plus loin à propos du pouvoir d'achat : sur le fond en contestant la répartition actuelle des richesses créées par le travail, et sur le court-terme en fixant des objectifs concrets pour répondre aux besoins vitaux et immédiats.

Sur la fiscalité, l'avis remis par le groupe citoyen est plus pertinent car plus juste, par exemple pour ce qui concerne l'ISF.

Nous aurions également aimé un peu plus d'audace, voire d'impertinence, avec la contestation de la politique actuelle et les répercussions dans la société française, notamment sur le droit du travail, le transport, les services publics, pour gagner plus d'égalité entre les territoires, entre les citoyens.

L'apport du groupe citoyen, dans sa singularité, montre la nécessité absolue d'associer la population aux prises de décisions à tous les niveaux.

La démocratie ne peut s'arrêter aux portes de l'entreprise. Le monde du travail doit impérativement participer aux orientations stratégiques des entreprises, quel que soit leur taille, à tous les niveaux.

C'est bien d'un autre paradigme dont il est question, à l'inverse des réformes passées où projetées. Cet avis peut y contribuer, pour peu que le gouvernement fasse sienne les préconisations qu'il contient.

La CGT a voté cet avis.

CGT-FO

Dans la lettre de saisine sur le sujet pour lequel nous allons nous prononcer aujourd'hui il était bien écrit que « *la commission temporaire soumettra un projet d'avis à l'assemblée du CESE présentant la vision du projet de société le plus largement partagé par la société civile* ».

FO n'a pas la prétention de proposer une vision du projet de société, qui relève pour nous de la responsabilité des partis politiques. Pour autant, nous ne restons pas muets quand ce qui est proposé va à l'encontre des intérêts des travailleurs et de tout ce qu'ils ont pu arracher à travers leurs luttes pour le progrès social et la défense des principes fondateurs de notre modèle républicain.

Pour le groupe FO, cet avis pose plusieurs problèmes.

Un problème d'abord méthodologique : Il a été décidé de mettre en place une plateforme de consultation avec la totale assurance qu'elle présenterait une opportunité pour le CESE d'être novateur en étant le premier à tenir compte des idées remontées par les citoyens dans son travail. De fait, la demande d'abrogation de la

loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe est arrivée très largement en tête du vote et à l'évidence la plateforme a pu être utilisée dans le cadre de modes d'expression coordonnés et non spontanés de citoyens.

Autre question, malgré les efforts faits par rapport au texte de départ, cet avis s'inscrit encore dans un cadre de référence construit autour d'une certaine vision de la problématique écologique et milite pour que celle-ci devienne de fait le cœur de toute politique publique et la dimension qui structure le reste des champs économiques et sociaux.

C'est d'ailleurs au regard de cette primauté qu'il faut comprendre la préconisation sur la généralisation des principes de la convention d'Aarhus à l'ensemble des politiques publiques. Cette convention a ouvert la porte à la judiciarisation de la problématique écologique au risque de mésestimer l'impérieuse nécessité qu'elle aille de pair avec l'impératif de la justice sociale.

Nous croyons à la démocratie représentative et au mandat. Le peuple est souverain et c'est lui seul qui décide si sa volonté est incarnée ou non par un pouvoir politique. Le droit de vote permet l'exercice de cette souveraineté. Pour le groupe FO, quelques citoyens tirés au sort ne représentent pas le peuple et cette solution ne règle pas le problème de l'éloignement des lieux de débats et de décisions publics et politiques de la réalité de la vie des citoyens. Nous nous interrogeons aussi sur le risque que les modes dits de participation directe ne conduisent à diluer les responsabilités dans les politiques menées. Comment ainsi croire au remède de la participation au moment même où le gouvernement mène des politiques remettant en cause les fondements des systèmes de protection sociale, les droits qui y sont associés et agi de manière unilatérale et sans réelle prise en compte et considération du dialogue social et de la négociation collective ?

Pour le groupe FO, le CESE aurait mieux fait de favoriser l'audition directe des citoyens, afin d'intégrer ce qu'ils pensent dans les sujets abordés au lieu de privilégier une participation accompagnée par des professionnels, avec tous les risques que ça représente en termes de filtrage de la réelle pensée des citoyens.

L'avis est à bien des égards éloigné de la réalité des problèmes à l'origine du mouvement dit des gilets jaunes et pour nombre d'entre eux portés par les syndicats de longue date. Que ce soit sur le pouvoir d'achat, ou bien sur la désertification de territoires entiers par les services publics, ou encore sur le sentiment que les politiques publiques conduisent de plus en plus à affaiblir les principes de solidarité pour transformer chaque citoyen en simple individu responsable de son propre sort ; les réponses apportées dans cet avis ne sont pas à la hauteur des enjeux.

Concernant les services publics, même si certaines préconisations vont dans le bon sens, rien sur la suppression des emplois, comme si on pouvait assurer un service de qualité avec des milliers de fonctionnaires en moins. Il suffirait, par ailleurs de développer des maisons de service aux publics, y compris en optant pour des structures itinérantes, pour régler les problèmes soulevés par le manque de proximité avec les citoyens. Pire, l'objectif ne serait plus de satisfaire l'ensemble des besoins des citoyens mais de leur assurer un « *panier de services publics* », qui n'aura d'ailleurs de public que le nom puisqu'il pourra être délivré par le tissu associatif.

Concernant les investissements publics : ils sont vus comme une charge supplémentaire à combattre au nom du dogme de l'austérité ; et non pas comme bénéfiques à tous en permettant l'amélioration des conditions de vie et de travail, et favorisant la croissance économique

Quelques éléments seulement sur l'emploi mais rien sur les politiques publiques à l'origine de sa précarisation, avec toujours la même volonté de détruire toutes les protections que permet le droit du travail et les conventions collectives. Les jeunes, par exemple, doivent passer de plus en plus d'années entre les stages, le chômage, les CDD, l'Intérim avant d'espérer avoir enfin un emploi stable mais sans pour autant être sûr d'en vivre décemment. Le CESE propose de regrouper les minimas sociaux dans un revenu minimum social garanti. Le groupe FO, conteste cette préconisation qui ne réglera ni le problème de pauvreté ni celui des jeunes qu'on doit plutôt inscrire dans de vrais parcours de formation avec un réel système d'attribution de bourses d'études.

Enfin, et comme indiqué en préambule, FO n'a pas vocation à proposer un projet de société mais de représenter et porter les revendications des salariés.

Par conséquent, le groupe FO n'a pas pris part au vote.

Coopération

Le CESE, en tant que chambre de la société civile organisée, s'est saisi conformément à ses missions de la problématique exprimée par nos concitoyens. Nos organisations se sont par ailleurs utilement mobilisées dans le cadre du grand débat national, pour débattre et construire des solutions.

En réponse à la situation que connait notre pays, le groupe de la coopération soutient fortement la proposition du CESE de construire un pacte productif, social et écologique, qui associerait les parties prenantes dans son élaboration et sa mise en œuvre.

Il approuve en particulier la force donnée aux préconisations qui portent sur l'objectif de logement décent et abordable pour tous. Première « *dépense contrainte* » des ménages, le logement pèse lourdement sur le pouvoir d'achat. Il nous faut donc un plan d'investissement ambitieux dès cette année, tant dans la construction que dans la rénovation de logements, encadrer les loyers dans certaines zones, et rétablir le niveau des APL.

Quant aux habitants du monde rural et périurbain, qui font partie de cette « *France oubliée* », l'avis propose de revenir aux fondamentaux des services publics. Le groupe de la coopération voudrait ajouter que les entreprises de l'ESS et les entreprises coopératives contribuent elles aussi à maintenir un lien avec la population, et participent à la revitalisation des centres-bourg à travers une économie de proximité.

En ce qui concerne l'agriculture, si le groupe de la coopération approuve la proposition de développer les circuits de proximité et les « *projets alimentaires territoriaux* », il estime toutefois que l'avis aurait gagné à rappeler le rôle d'animation,

de structuration économique et de création de valeur que joue l'agriculture sur les territoires.

Par ailleurs, la création de richesses étant un impératif national, il est souhaitable, également, de mieux répartir la valeur ajoutée au sein des entreprises. C'est ce à quoi le groupe de la coopération veille particulièrement et par nature au sein des 23 000 entreprises coopératives réparties sur toute la France.

Pour ce qui concerne la place des corps intermédiaires dans le débat démocratique, le CESE doit, selon le groupe de la coopération, être plus écouté des pouvoirs publics, c'est pourquoi instaurer un droit d'interpellation du Gouvernement et du Parlement tel que décrit dans la préconisation n°19 parait indispensable. Une meilleure implication des citoyens aux prises de décisions est une nécessité et leur association par tirage au sort, une piste qui ne peut être ignorée.

Le groupe de la coopération émet le vœu que les préconisations de cet avis permettent de retisser le lien et de rétablir la confiance avec les Français ; il a voté l'avis.

Entreprises

À l'heure où la France connait des mouvements de contestation populaire, le CESE s'est emparé de ce sujet complexe, embrassant des thématiques multiples et l'a fait avec des méthodes différentes, plateforme de consultation et surtout association des citoyens. Le CESE avait d'ailleurs alerté le gouvernement et les pouvoirs publics au travers de plusieurs de ces avis sur les attentes exprimées aujourd'hui dans la rue. Le contexte de pression fiscale et de chômage de masse nous impose aujourd'hui de revoir en profondeur notre modèle économique, social, environnemental, public et démocratique.

Cet avis propose un pacte productif, social et écologique. L'objectif de créer plus de richesses est la condition indispensable au développement et au partage au sein de notre société : le déploiement d'une éducation innovante comme priorité et le soutien à l'industrie qui doit intégrer la dimension européenne sont en effet essentiels. Nos expériences nous font dire que l'entreprise devient un lieu de cohésion sociale. Le contexte exige aussi d'envisager une profonde réforme fiscale notamment locale et d'accélérer ainsi la réforme de l'État. N'oublions pas non plus que ce débat doit aussi porter sur l'optimisation et le niveau soutenable des dépenses publiques.

Vous l'avez souligné, messieurs les rapporteurs : le processus d'élaboration des décisions est déterminant pour rétablir la confiance, autant que les décisions elles-mêmes. Il est donc nécessaire de réaliser des études d'impact préalables aux décisions, économiques, sociales et environnementales, les trois dimensions étant d'importance égale. Pour cela, il faut élaborer des référentiels et des données objectives et partagées, sources de confiance entre les acteurs. Les sujets traités sont complexes et requièrent des temps d'apprentissage en commun et de partage avec les citoyens, notamment fondés sur l'expertise. L'établissement de règles permettant de redonner aux citoyens confiance dans cette expertise est essentielle. L'avis retient des sujets significatifs sur lesquels il sera nécessaire de revenir, comme la prise en compte ou non du vote blanc aux élections.

Nous sommes favorables à la construction d'un meilleur pacte social. La présence d'administrateurs salariés dans les organes de gouvernance des grandes entreprises est une des réponses. Cependant, nous souhaitons avant toute décision formelle d'extension à d'autres catégories d'entreprises qu'une évaluation complète soit conduite afin d'en tirer toutes les leçons.

Oui, nous croyons possible de réconcilier la France. Cet avis trace un chemin. Le CESE a pleinement pris ses responsabilités.

En saluant le travail des rapporteurs, du président de la commission temporaire et des collaborateurs, le groupe des entreprises vote

Environnement et nature

Le groupe environnement et nature votera ce projet d'avis.

Ce texte est issu d'une situation inédite. Une mobilisation d'un format et d'une ampleur inhabituels a mis en lumière les fractures de notre société que nombre de nos organisations pointaient depuis déjà des années : fractures sociales, fractures territoriales, mais fractures démocratiques aussi; une véritable panne de sens, et de cohésion, que nombre de responsables politiques minoraient de fait. Cette situation est bien analysée et synthétisée dans la première partie de l'avis. Mais celui-ci se place aussi dans la perspective de l'évolution possible des missions du CESE, et cela entraîne des responsabilités particulières pour notre Conseil.

Dans la mise en perspective des différents domaines traités par l'avis, le premier point qui ressort est que les sujets en question sont étroitement imbriqués et appellent des réponses transversales : enjeux de justice sociale et objectifs de transition écologique, réforme de la fiscalité et réorientation de notre modèle économique, développement territorial et revitalisation des processus de délibération démocratiques.

Le second est, qu'à rebours de ce que des caricatures médiatiques pourraient faire croire, *via* les réseaux sociaux ou l'information continue, à savoir qu'il n'existerait pas de questions compliquées mais seulement des solutions simples entre lesquelles il serait facile de répondre par « *oui* » ou « *non* », il est nécessaire d'accepter la complexité des décisions à prendre. L'élaboration de cet avis nous a rappelé que la prise en compte de cette complexité n'équivaut pas à une surdité aux problèmes du temps, mais, au contraire, conditionne la définition de réponse adaptées, de l'échelon communal jusqu'au niveau européen.

Le troisième point saillant est qu'aucune de ces questions ne saurait être confisquée par des « *sachants* », gouvernants ou experts, qui ne prendraient pas le soin de partager interrogations et propositions avec les corps intermédiaires et avec la société dans son ensemble, par le moyen de processus participatifs articulés avec les instances représentatives. Les décisions à venir ne seront acceptées, et appliquées, que si les populations concernées peuvent participer à la définition de l'intérêt général : c'est bien le processus d'élaboration des décisions qui est déterminant pour rétablir la confiance, tout autant que les futures décisions elles-mêmes.

Sur le fond enfin, cet avis engage à s'élever à la hauteur des enjeux sociaux et environnementaux présents, à sortir de raisonnements et de logiques qui précisément nous ont conduit à la situation actuelle. Au moment de tirer les enseignements du « *Grand débat* », il faut réaffirmer que les solutions ne sont pas monolithiques et il n'est pas anormal que des divergences d'appréciation, voire des *dissensus*, trouvent à s'exprimer. Ceci ne doit pas entraver notre capacité à contribuer, ensemble, à la construction de réponses adaptées aux exigences actuelles de la transition écologique, économique et sociale.

Regardons vers la jeunesse européenne qui par centaines de milliers sera mobilisée cette semaine. Pour l'avenir.

Mutualité

Le mouvement social engagé en novembre 2018 est révélateur de nombreuses fractures, souvent anciennes et interdépendantes.

C'est une crise de confiance, profonde parce que le sentiment d'abandon, d'absence de considération, est aujourd'hui largement partagé. Il est ressenti par celles et ceux qui sans être exclus du monde du travail ne peuvent faire face à leurs besoins quotidiens. Comment accepter que l'on ne puisse vivre décemment de son travail? Comment comprendre l'utilité de la fiscalité et le sens des prélèvements obligatoires quand les revenus ne suffisent pas à terminer le mois? Il faut redonner du sens à la vie en société avec une fiscalité plus juste, mieux comprise au lieu de se complaire dans l'apparent consensus du moins d'impôts alors que c'est la contrepartie de l'effort collectif qui n'est plus perçue. L'attente est forte pour que la dépense publique soit juste, efficiente et permette de répondre au défi de la transition énergétique.

On ne peut se satisfaire du constat d'une défiance à l'égard des institutions sans s'interroger sur leur rôle, leur finalité, leur capacité à répondre aux besoins. C'est une nouvelle forme de démocratie participative qui est nécessaire mais nous avons surtout besoin d'institutions, y compris celles de la société civile dans lesquelles chacun se reconnaisse.

La place des femmes dans la société est au centre du débat et illustre bien des aspects de la crise que nous vivons. Les femmes se mobilisent sur les conditions et le milieu de vie en prolongeant une vision plus “sociétale” les revendications centrées sur le travail et sa rémunération. Elles subissent encore de nombreuses violences et discriminations sociales, sociétales et professionnelles. Constat aggravé pour les femmes seules avec enfants, à la tête de 85% des familles monoparentales, qui souvent, cumulent les inégalités. Agir pour faire valoir les droits des femmes et construire une égalité réelle est une priorité.

La qualité de vie se mesure aussi à travers les inquiétudes qui se manifestent face aux difficultés d'accès aux soins. Ce sujet s'est « *invité* » dans le grand débat, ce n'est pas une surprise pour nous. Les choix de court terme qui ont conduit à privilégier l'hôpital au détriment du premier recours, le curatif au préventif ont accentué les inégalités. Le non recours aux droits est devenu un sujet essentiel puisqu'au-delà des exclusions que cela suscite c'est la crédibilité des politiques publiques qui est

entamée. Si la loi santé comporte de nombreuses dispositions positives il faut néanmoins renforcer son articulation avec le plan de prévention et de lutte contre la pauvreté présenté en septembre 2018. Mais surtout, quelle que soit la pertinence des mesures proposées, aucune transformation durable n'est possible sans un engagement des acteurs qui suppose que l'État leur fasse confiance, s'appuie sur eux pour atteindre les objectifs plutôt que de faire à leur place.

La santé ne se réduit pas à la médecine et aux soins. L'alimentation, le logement, les conditions de vie sont des déterminants essentiels de la bonne santé.

L'avis s'est attaché à identifier des axes d'amélioration pour restaurer la confiance et avancer ensemble vers une société plus juste et profitable à toutes et tous. Nous attendons que le gouvernement s'empare de nos travaux.

Le groupe de la mutualité partage les préconisations de l'avis qu'il a voté.

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Nous y voilà ! Cela n'aura pas été simple. Cette plénière est peut-être le point de départ d'un CESE profondément transformé et utile. À force de transformation, peut-être que tout cela n'est plus le CESE… et alors ? Est-ce que c'est grave ? Nous ne le croyons pas. Nous assumons qu'un CESE utile et crédible ne peut-être le CESE d'hier.

Disons-le, il aura fallu pour le groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse, et nos organisations, convaincre pas à pas, dans une maison où ce qui est vrai un jour ne l'est pas forcément le lendemain. Mais quelle récompense de lire dans la contribution citoyenne la demande d'un changement de la production des politiques publiques, notamment via le tirage au sort au CESE.

Cet avis reprend cette idée et il convient de tirer tous les enseignements du groupe de travail souhaité par le Président du CESE sur cette question afin de le généraliser dans les prochains avis du CESE. Nous ne pouvons qu'espérer qu'elle essaime dans les CESER, les conseils de développement ou encore les conseils de quartier.

Cette joie, toutefois, nous la contenons. La référence à une évaluation de ce dispositif de tirage au sort nous fait craindre un prochain recul.

Ce tirage au sort est pour nous un principe ; celui d'associer l'expertise citoyenne et l'expertise d'usage à la construction de la décision publique. Replongeons dans les textes des Lumières ou ceux de Kant. La démocratie s'est construite contre le paternalisme, afin de reconnaitre chacune et chacun capable de dire, de participer au choix et de proposer.

La commission temporaire devait traiter principalement des questions démocratiques. Outre des préconisations sur le CESE (et nous appuyons particulièrement ce qui est dit sur les pétitions), l'avis renvoie malheureusement à un futur débat une large partie de cette question. Notre groupe est donc satisfait qu'un *dissensus* soit acté sur un vote blanc reconnu et un référendum d'initiative partagé laissant plus de place et de considération à l'initiative citoyenne. Nous aurions voulu

aller plus loin sur la parité, sur la limitation du cumul de mandat dans le temps, sur la transparence.

Un autre point, la juste articulation entre démocratie représentative, démocratie sociale et démocratie participative ou délibérative. Une bonne réforme serait « *dure* », celle « *qui fait mal* » et surtout bien sûr celle où le gouvernement « *tiendrait bon* ». Cela est une fiction qui méconnait la légitimité des élues et élus qui défendent l'intérêt général, celle des corps intermédiaires qui défendent les intérêts collectifs et celle de l'intérêt individuel qui peut s'exprimer par des citoyennes et citoyens tirés au sort. L'enjeu du moment est de permettre l'articulation et la reconnaissance mutuelle de ces légitimités.

La réalisation de ce travail démontre que nous devons poursuivre la mue en termes d'organisation interne du CESE, de méthode de travail, d'expertise scientifique et surtout de culture. Nous saurons à nouveau, avec nos organisations, être des initiateurs.

Nous ne nous sommes pas cachés derrière une forme d'anonymat confortable qui caractérise cette institution. Le moment l'exigeait, tant ce mouvement dit « *des gilets jaunes* » a mis à l'agenda politique des fractures présentes depuis des années, mais non réduites.

Ce texte est celui du rassemblement et nous le voterons.

Outre-mer

Le projet d'avis de notre assemblée de ce jour ne peut traiter dans le détail toutes les atteintes portées au Pacte républicain et les entorses faites à sa devise : « liberté, égalité, fraternité ». En Outre-mer la situation actuelle tire son origine des échecs successifs et répétés de la promesse d'égalité. Aujourd'hui, en 2019, cette égalité tant attendue loin d'être acquise par son absence créée d'insupportables inégalités multidimensionnelles entraînant des fractures qui remettent en cause vivre ensemble et cohésion sociale.

Deux exemples de cette plaie importante défigurent nos territoires, le premier le chômage. Aucune politique publique depuis la départementalisation n'y a mis terme ou n'a pu le contenir. Il culmine actuellement entre 14 et 26 % selon les territoires mais dans tous il est supérieur à 50 % chez les jeunes.

Deuxième exemple : le taux de pauvreté. Il varie d'un territoire à l'autre entre 40 et 50 %. Alors, oui, dans ce projet d'avis l'encadré relatif à la situation des Outre-mer rappelle combien le modèle économique actuel est à bout de souffle, dépassé et impropre à permettre un développement humain endogène avec un coût de la vie acceptable.

Il faut une fois pour toutes tordre le cou aux caricatures et aux analyses faussées de nos territoires en rappelant que nous portons à la fois les handicaps structurels reconnus mais dans le même temps offrons à la République une présence mondiale lui conférant une influence géographique et stratégique unique.

Les Outre-mer ne constituent pas un tout uniforme et gémellaire mais c'est la singulière richesse de leur identité, qui donne à entendre la polyphonie de leur appartenance à la République.

Au groupe de l'Outre-mer, notre attente est telle que nous nous interrogeons en conscience sur la mise en place réelle de cette espérance d'égalité. C'est Martin Luter King qui disait : « *l'émeute c'est le langage de ceux que l'on n'entend pas* », par-delà l'avis d'aujourd'hui, c'est le devenir de nos territoires qui constitue l'urgence absolue.

Aussi, au regard de l'état de nécessité dans lequel nous sommes placés en outremer, des attentes des populations, des demandes des CESER de nos territoires, des enjeux actuels et des défis à relever, notre présence au sein de la troisième assemblée de la République impose un geste fort.

Le groupe de l'Outre-mer a voté contre.

Personnalités qualifiées

Stéphanie Goujon : « A la colère et au sentiment d'injustice qui se sont emparés d'une majorité de nos concitoyens, les réponses se feront sentir sur le moyen terme, et il faudra assumer – ensemble - que tout ne se règle pas d'un coup de baguette magique.

Alors :

- oui à un pacte productif sociale et écologique ;
- oui à une démocratie revitalisée par ce grand débat, notamment à l'échelle des territoires.

On regrettera que les trésors de solutions locales que représente l'Économie sociale et solidaire, répondant aussi aux enjeux environnementaux, ne soient pas davantage valorisés. Pourtant, la méthode inédite qui a conduit nos travaux, ouverte vers nos concitoyens, se doit d'être saluée.

Mais mon propos est surtout de rappeler que s'il n'existe pas de baguette magique, il doit y avoir des symboles. Pour restaurer la confiance, notamment vis à vis des élites, il faut une mesure forte, lisible, puissante, immédiate. Il y a urgence. La marque d'un réel changement est attendue par la société.

C'est pourquoi, en complément à la préconisation n°4 sur la transparence des rémunérations des dirigeants, je propose d'encadrer les rémunérations au sein d'une même entreprise.

Trois raisons au moins conduisent à cette idée.

Tout d'abord, c'est une question de performance économique et de partage de la valeur. De nombreuses études montrent qu'à partir d'un certain niveau, la rémunération du dirigeant est décorrélée de la performance de l'entreprise. D'autre part, l'encadrement - s'il incite à revaloriser les bas salaires - peut permettre de soutenir la consommation, et non la thésaurisation.

Deuxièmement, c'est une question de cohésion sociale : à l'heure des 3 millions des travailleurs précaires en France, comment justifier des écarts des salaires de 1 à

700 ou 800 ? Une échelle raisonnable donnerait un gage concret d'exemplarité des élites.

Enfin, c'est une question d'évolution sociétale car il y a maturité sur le sujet :
- l'administration Obama l'a fait pour les entreprises renflouées par l'État américain en 2009 ;
- le gouvernement français l'a fait pour les entreprises publiques en 2012 ;
- dans la lignée du code Afep Medef, le « *say on pay* » est devenu contraignant en 2017 ;
- et il y a 150 ans le fondateur de la Banque JP Morgan préconisait un écart maximal de 1 à 20…

Et si encadrer les rémunérations, c'était tout simplement une question de bon sens et d'intérêt général ? En plus, cela ne coûterait rien à l'État.

Pour conclure, je souligne que ma famille, l'Économie sociale et solidaire, se devrait aussi d'être exemplaire en généralisant une échelle de salaire de 1 à 20, quel que soit le statut juridique des structures. Le Mouvement des entrepreneurs sociaux s'est quant à lui prononcé pour une échelle de 1 à 10.

Je voterai cet avis ».

Olga Trostiansky : « Pour tenter de réconcilier la France, nous avons inventé ensemble une expérience unique de travail, avec l'association de citoyens et de citoyennes tiré-es au sort et l'apport d'expertises plurielles : elle a été transformative humainement, pour tous et toutes.

Si vous le permettez, un petit clin d'œil personnel pour cette belle aventure humaine et notre apport mutuel.

Très engagé-es et concentré-es, nous avons pris la mesure de l'enjeu de ce grand débat national.

Nous nous sommes imprégné-es des outils participatifs qui existent, pour continuer d'être la chambre de la société civile, mais en innovant dans nos méthodes, parce que nous étions prêts et prêtes.

En effet, dans notre assemblée, composée notamment d'organisations syndicales et patronales, d'associations et de personnalités qualifiées, nous avions déjà expérimenté depuis plus 2 ans, de nouveaux modes de participation : plateforme citoyenne, mise en place de commissions temporaires suite à des pétitions.

Si ces dispositifs restent à évaluer et à partager au niveau national et sur les territoires, la dynamique de co-élaboration de notre avis et les 2O préconisations qu'il porte avec force, montre que ce pacte démocratique est incontournable pour retrouver la confiance :
- pour réconcilier nos concitoyens et concitoyennes et nos institutions ;
- pour une action publique enracinée dans notre société et donc plus efficace ;
- pour une démocratie représentative nouvelle grâce à une participation citoyenne régulière, diverse et continue.

Mes cher-es collègues, 3 thèmes m'ont particulièrement interpelé dans nos échanges.

Pour recréer du lien, des décisions doivent être prises et organisées pour réduire la fracture territoriale, à la fois en termes de mobilité et de service au public.

De manière spécifique, les familles monoparentales doivent être placées au cœur des politiques publiques pour prévenir leur précarité ; elles cumulent en effet, des situations d'isolement et de faibles ressources.

Les politiques de développement doivent être durables et solidaires : la création de richesses peut être mieux partagée et les écarts de salaire entre les femmes et les hommes combattus.

Pour conclure, il est donc indispensable de ne plus dissocier les questions sociales, économiques et écologiques et nécessaire d'apporter des réponses de justice fiscale, en ayant conscience des fractures territoriales : c'est le sens des travaux du CESE hier et réaffirmées aujourd'hui, au service du gouvernement, des parlementaires, et des français et des françaises ».

Professions libérales

Réussir à construire un projet d'avis portant sur un spectre aussi large et en aussi peu de temps, était un véritable défi.

Traiter dans un même avis des fractures territoriales, sociales et démocratiques, ce qui revenait à aborder en même temps tous les thèmes les plus importants du moment n'était pas gagné d'avance.

C'est pourtant ce tour de force qu'a réussi le CESE.

L'impression générale qui se dégage du diagnostic ainsi posé et des solutions proposées, est que « *tout est en tout* », autrement dit tous les sujets s'entremêlent et ils ne vont pas les uns sans les autres.

Comment parler de développement sans lui associer les qualificatifs de « *durables* » et de « *solidaires* » ?

Comment adapter la société au changement sans aborder la politique énergétique, le logement, la mobilité et les transports, l'agriculture et l'alimentation, les services au public et les services publics ?

Mener à bien cet immense chantier passe désormais par une implication plus large du public, notamment dans le processus d'élaboration des décisions, c'est-à-dire par la mise en œuvre d'un véritable pacte démocratique.

Il nous faut désormais conjuguer « *démocratie représentative* » qui doit rester le pilier central en renforçant les corps intermédiaires que nous sommes, avec « *démocratie participative* » dont nous venons d'expérimenter quelques modalités au cours de cet avis : plateforme collaborative, tirage au sort de citoyens, …

Cela peut et même doit se concevoir mais, avec prudence, car tout est question de dosage.

L'expérimentation que nous sommes en train de mener nous permettra d'en tirer tous les enseignements afin de pouvoir adapter cette évolution au regard des enjeux et des missions qui sont les nôtres.

Quelques remarques avant de conclure.

L'objectif de la fiscalité est avant tout de financer la dépense publique et pas seulement d'assurer la redistribution des richesses, lesquelles sont d'abord à créer. C'est pourquoi nous soutenons la préconisation de réindustrialisation de notre pays, laquelle doit s'entendre au sens large en incluant les services, dont ceux prodigués par les professions libérales.

Les services publics représentent une large part de la dépense publique, et donc reposent sur l'impôt, lequel est aujourd'hui beaucoup trop concentré sur les classes moyennes dont les professions libérales.

Or, dans cet avis, la maîtrise de la dépense publique n'est pas suffisamment développée, ce que nous regrettons.

C'est dommage car la France est déjà championne des pays de l'OCDE au niveau des dépenses publiques (56,5 % du PIB) et des prélèvements obligatoires (45,9 %).

N'oublions pas que le mouvement social actuel dit « *des gilets jaunes* » s'est construit en partie sur l'augmentation de la pression fiscale devenue, pour beaucoup, insupportable. Il faudra donc garantir un juste équilibre pour ne pas compromettre un peu plus le consentement à l'impôt.

Le groupe des professions libérales a voté l'avis.

UNAF

À l'ouverture du Grand débat national, le Président de la République a précisé à un maire : « *Vous avez parlé de la politique familiale, des politiques publiques sur la natalité et la famille. J'y suis très favorable. Je suis très preneur de propositions...* ». Pour l'UNAF, écouter les familles, parler de politique de famille permet de construire des réponses concrètes à leurs attentes et à leurs besoins dans tous les territoires. Trois thématiques sont particulièrement présentes : le pouvoir d'achat, l'éducation, la conciliation vie familiale et vie professionnelle.

Sur ces trois champs, les voyants sont au rouge. Tous les déterminants du niveau de vie des familles ont été touchés ces dernières années : indemnisation du congé parental amputée d'un tiers, prestations familiales rabotées, allocations logement diminuées, quasi-gel des retraites et des prestations familiales en 2019, hausses de TVA et moindre prise en compte de la composition familiale dans l'impôt, tarifs plus élevés pour l'accès aux services tels que la restauration et les transports scolaires, l'accueil périscolaire.

En matière d'éducation, l'ascenseur social est en panne et les inégalités se creusent dès l'école.

L'accueil des jeunes enfants, la conciliation vie familiale et vie professionnelle sont marqués par l'échec de la PreParE, prestation partagée d'éducation de l'enfant, avec

un milliard d'économies sur le dos des familles, et par le manque de places d'accueil. 61% des enfants sont aujourd'hui gardés par leurs parents.

À l'appui de ces constats, le groupe de l'UNAF soutient toutes les préconisations, qui visent à redonner du pouvoir d'achat aux familles et qui soulignent qu'une fiscalité juste doit être recherchée en tenant compte des facultés contributives donc des enfants à charge. Les préconisations pour restaurer la confiance dans le système éducatif sont à développer notamment par le renforcement des liens familles/école au travers des espaces parents. C'est un investissement d'avenir.

Répondre à l'enjeu de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes passe aussi par la construction d'un parcours simple et garanti pour les parents combinant congés parentaux et modes d'accueil.

Enfin pour un pacte démocratique renouvelé, l'UNAF partage la nécessité d'associer davantage et réellement les citoyens mais aussi les corps intermédiaires aux décisions publiques. Ces derniers, dont l'UNAF est partie prenante, sont un apport précieux, par leur connaissance de terrain, leur approche globale, leur indépendance d'opinion. C'est particulièrement nécessaire pour la politique familiale qui s'articule autour du quotidien vécu par les familles et des enjeux globaux tels que la démographie, la qualité de l'éducation, la protection apportée aux enfants, à moyen et long terme. Notre fonctionnement démocratique gagnerait en efficience en ouvrant, au niveau national comme dans les territoires, en amont de toute décision, un espace de réflexion partagée et de programmation.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

UNSA

Tout le monde le sent bien : notre pays traverse une très profonde et grave crise sociale et démocratique, alors même qu'il est confronté à l'exigence de transitions écologiques, numériques et technologiques d'une ampleur et d'une rapidité inédites.

Cette inquiétude et ce diagnostic, le CESE les porte depuis longtemps, et tout particulièrement avec cette mandature placée sous le signe de la lutte pour la cohésion sociale. C'est donc dans cette droite ligne que se situe cet avis en s'efforçant de porter une analyse et, surtout, des remèdes possibles.

Sans être exhaustif, nous voudrions, au nom de l'UNSA, évoquer quelques points qui justifient notre soutien à cet avis :

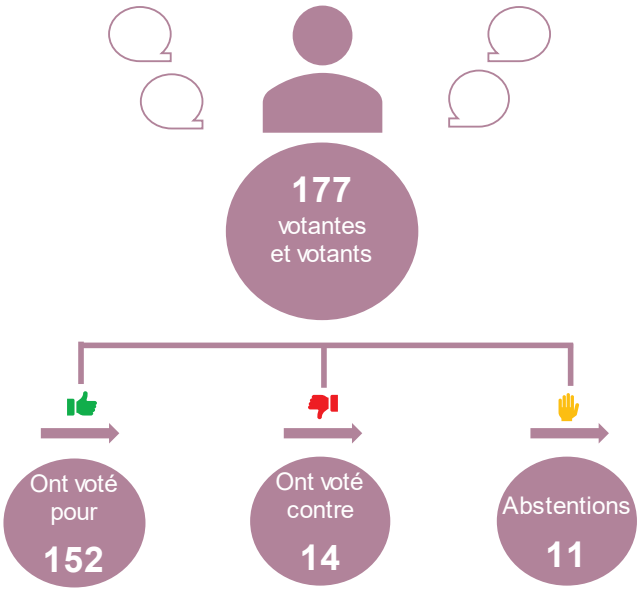
- la nécessité de garantir et d'améliorer le pouvoir d'achat tout d'abord, car la crise du « *reste à vivre* » à laquelle nous assistons exige d'agir sur deux plans : celui des dépenses contraintes, qu'il faut contenir et alléger, notamment pour le logement, et celui des revenus provenant du travail et des prestations sociales. Par ailleurs, notre système fiscal, indispensable pour permettre à tous les citoyens de bénéficier de services essentiels, est devenu injuste, complexe et même incompréhensible, au point de fragiliser le consentement à l'impôt. Aussi l'UNSA souscrit pleinement à la préconisation de remettre à plat la fiscalité afin de la rendre plus juste et plus efficace ;

- la nécessité d'un service public au service de tous. En effet, face au sentiment d'abandon ressenti dans certains territoires ruraux comme urbains, il est indispensable de renforcer les services publics de proximité afin que chaque citoyen puisse accéder rapidement à des services publics de qualité. Le développement des MSAP, au-delà de faciliter les déplacements, seront également forts utiles pour lutter contre le non recours aux droits ;
- la nécessité de s'engager dans la transition écologique : c'est un impératif qui doit être mené dans un esprit de justice avec toutes les mesures d'accompagnement social indispensables afin que cette transformation soit comprise et acceptée par la population ;
- la nécessité de développer la démocratie participative afin de renforcer la démocratie représentative et permettre plus de transparence et d'écoute des citoyens pour aboutir à plus d'acceptation sociale et donc à plus d'efficacité. L'utilité de cette préconisation, le CESE a su la démontrer en se l'appliquant à lui-même pour travailler sur cet avis, via la plateforme citoyenne et la participation d'un groupe citoyen.

L'UNSA a voté l'avis en ne souhaitant qu'une chose: que le gouvernement s'en saisisse pleinement car, en République, l'association des acteurs est le garant de la réussite et de l'acceptation sociale.

Scrutin

Sur l'ensemble du projet d'avis présenté par Michel Badré et Dopminique Gillier



L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public lors de la séance plénière du Conseil économique, social et environnemental, le 12 mars 2019

Pour : **152**

Agriculture	MM. Épron, Ferey, Gangneron, Roguet, Mme Vial.
Artisanat	Mmes Amoros, Foucher, Marteau, Teyssedre.
Associations	MM. Deschamps, Jahshan, Mmes Lalu, Martel, Sauvageot, M. Serres, Mme Trellu-Kane.
CFDT	M. Blanc, Mme Blancard, M. Cadart, Mmes Canieux, Château, Duboc, M. Duchemin, Mme Esch, M. Gillier, Mmes Hervé, Houbairi, M. Mussot, Mme Nathan, M. Nau, Mme Pajares y Sanchez, MM. Quarez, Ritzenthaler, Saint-Aubin.
CFE-CGC	M. Artero, Mmes Biarnaix-Roche, Couvert, MM. Delage, Dos Santos.
CFTC	Mmes Coton, Lecerf, Roger, MM. Sagez, Thouvenel, Vivier.
CGT	Mmes Bordenave, Cailletaud, Chay, MM. Dru, Fourier, Fournel, Mmes Gallet, Garreta, Lamontagne, Landas, Lejeune, Manière, MM. Meyer, Naton, Oussedik, Rabhi.

Coopération	Mme Blin, MM. Grison, Landriot, Mugnier, Mme Saint Martin.
Entreprises	M. Asselin, Mmes Boidin Dubrule, Castéra, M. Cordesse, Mmes Couderc, Duhamel, Duprez, M. Dutruc, Mme Escandon, MM. Gailly, Gardinal, Grivot, Guillaume, Mme Ingelaere, MM. Lejeune, Nibourel, Mme Pauzat, MM. Pfister, Pottier, Mmes Prévot-Madère, Roy, Tissot-Colle.
Environnement et nature	MM. Abel, Badré, Mme de Béthencourt, MM. Bonduelle, Bougrain Dubourg, Mme Denier-Pasquier, MM. Genty, Le Bouler-Le Quilliec, Mme Martinie-Cousty, M. Mayol.
Mutualité	MM. Caniard, Junique, Mme Vion.
Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse	MM. Blanchet, Coly, Dulin, Mme Weber.
Personnalités qualifiées	MM. Adom'Megaa, Amsalem, Mme Autissier, M. Bontems, Mme Brunet, MM. Cabrespines, Cambacérès, Mmes Castaigne, Claveirole, Collin, Djouadi, M. Duval, Mmes Goujon, Grard, MM. Grosset, Guglielmi, Mme Hurtis, MM. Joseph, Jouzel, Keller, Mmes Lechatellier, Léoni, Levaux, Mignot-Verscheure, M. Pilliard, Mmes Rudetzki, Thiéry, M. Thomiche, Mme Trostiansky, M. Wargnier.
Professions libérales	MM. Chassang, Lafont, Noël, Mme Riquier-Sauvage.
UNAF	Mmes Allaume-Bobe, Blanc, MM. Chrétien, Clévenot, Feretti, Mmes Gariel, Koné, MM. Marmier, Renard, Tranchand.
UNSA	Mme Arav, M. Bérille, Mme Vignau.

Contre : 14

Outre-mer	M. Antoinette, Mmes Biaux-Altmann, Bouchaut-Choisy, MM. Cambray, Lobeau, Mme Mouhoussoune, MM. Rivière, Togna, Vernaudon.
Personnalités qualifiées	Mme Adam, M. Bussy, Mmes Le Floc'h, Mathieu Houillon, M. Pasquier.

Abstentions : 11

Agriculture	Mme Beliard, M. Cochonneau.
Artisanat	MM. Crouzet, Le Lann, Quenet, Mme Sahuet.
Outre-mer	M. Edmond-Mariette.
Personnalités qualifiées	MM. Aschieri, Bennahmias, Boccara, Molinoz.

Annexes

Annexes

N°1 « RÉCONCILIER LA FRANCE » CONTRIBUTION DU GROUPE DE CITOYENNES ET CITOYENS

Comme indiqué dans l'avis lui-même, le CESE a choisi pour contribuer à l'élaboration de son avis d'expérimenter différentes formes de participation citoyenne.

Au-delà d'une consultation en ligne et de l'audition de deux mandataires de pétitions rassemblant des centaines de milliers de signataires, il a pour la première fois associé un groupe de citoyens et de citoyennes tirés au sort à l'élaboration de cet avis.

Ce groupe de 28 citoyens et citoyennes s'est réuni à l'occasion de trois séminaires afin de rédiger la contribution ci-dessous. Dans le même temps cinq membres de ce groupe ont été intégrés à la commission temporaire chargée d'élaborer l'avis, et cinq conseillers et conseillères membres de la commission ont travaillé avec le groupe citoyen à la préparation de leur contribution.

Le tableau de correspondance, joint, entre la contribution du groupe citoyen et l'avis préparé par la commission temporaire permet de voir les liens entre ces deux documents.

Cette innovation, que le CESE était la seule assemblée constitutionnelle à pouvoir mener du fait de son caractère consultatif, constitue une expérimentation en vraie grandeur de démocratie participative. Elle sera évaluée dans les mois qui viennent selon des méthodes scientifiques rigoureuses.

La contribution du groupe citoyen ci-dessous est donc le fruit du travail de ces 28 citoyennes et citoyens. Qu'elles et ils en soient ici remerciés.

INTRODUCTION

CONTEXTE

La France connait depuis plusieurs semaines un mouvement social mettant en évidence plusieurs fractures, notamment sociales et territoriales, conduisant parfois à des violences dans l'expression de ces mécontentements et sentiments d'injustice. Le mouvement dit des « gilets jaunes » est sans doute celui qui est le plus visible en ce moment mais de nombreux autres mouvements de « grogne » préexistaient.

Débuté à la suite d'un problème de pouvoir d'achat qui perdure, c'est aussi l'expression d'un besoin de prendre la parole, de se sentir pleinement citoyens, d'entrer dans les débats, d'influencer l'agenda politique et de contribuer aux

décisions. Induit par un sentiment que les dirigeants, notamment nationaux, n'entendent plus les citoyens et leurs problématiques du quotidien, c'est finalement une volonté de percevoir des changements concrets et le sentiment qu'il n'est plus possible que la capacité d'influence des citoyens sur les décisions ne se limite qu'aux échéances électorales.

Ce moment que vit la France est aussi la résurgence de problématiques non ou mal traitées depuis des dizaines années. C'est un mouvement de masse, qui permet l'expression de ceux que l'on peut qualifier d'« invisibles », ceux qui n'ont pas pour habitude de s'exprimer, n'en ont pas la possibilité et n'étaient, de ce fait, pas pris en compte.

Ce mouvement, petit à petit, tend de manière informelle vers une forme de structuration à travers des assemblées générales locales, des organisations territoriales, des actions de dialogue en direction des parlementaires. Malgré l'absence de représentants, la volonté de ne pas construire une structure pyramidale, le caractère protéiforme du mouvement, le dialogue entre certaines personnes se revendiquant « gilets jaunes » et décideurs publiques est partiellement établi.

Pour autant, il est à constater que la mobilisation n'est pas uniforme sur tout le territoire et ne rassemble pas toutes les catégories de personnes. Il est finalement difficile de faire une cartographie sociale du mouvement.

Ce mouvement, critique envers les institutions, l'est d'autant plus envers ceux qui les composent, et plus largement « les élites » (politiques, hauts-fonctionnaires, cercles d'influence auprès du pouvoir) estimées trop uniformes s'inscrivant dans une forme de reproduction sociale et ayant capté un pouvoir qui ne leur appartient pas. De nombreuses promesses politiques non-tenues, des réformes envisagées de manière technocratique et déconnectée de la réalité de la population, qui s'enchainent sans produire de résultats. Il ne faudrait pas penser que ce sont uniquement les institutions qui sont remises en cause, les élus et les hauts-fonctionnaires le sont d'autant plus. L'abstention importante lors des échéances électorales en est une forme de démonstration.

PROBLEMATIQUE

Il convient dès lors de s'interroger sur les moyens de restaurer durablement la confiance entre les citoyens et les élus. De nombreux thèmes méritent d'être traités afin de formuler une réponse systémique aux nombreuses fractures : écologiques et environnementales, sociales, fiscales, de pouvoir d'achat, démocratiques qui divisent notre société.

DEMARCHE / COMPOSITION DU GROUPE

Le CESE a choisi de mettre en discussion les quatre thèmes de sa saisine avec des citoyennes et des citoyens, tirés au sort au niveau national sur la base d'une

méthode par quota. Ainsi, un groupe composé de 28 citoyennes et citoyens à parité, selon un panel diversifié de la société en termes de catégories socio-professionnelles, d'origines géographiques (ruraux, urbains, péri-urbains), d'âge, engagés ou pas dans des mouvements associatifs, tous résidents en France métropolitaine. Parmi ceux-là, 5 participants ont été tirés au sort sur base de volontariat (11 volontaires) dès le premier week- end afin de suivre les travaux de la commission temporaire du CESE chaque jeudi. La commission temporaire du CESE travaille sur un avis qui sera remis au gouvernement et les 5 citoyennes et citoyens contribuent au même titre que les autres membres et ont le droit de vote sur l'adoption finale. Dans une logique de réciprocité, 5 membres de la commission temporaire ont assisté aux travaux du groupe citoyen et les 5 citoyennes et citoyens tirés au sort ont participé aux travaux de la commission temporaire comme membres à part entière.

Le groupe citoyen dans son ensemble contribue de deux autres manières aux travaux du CESE :

- Le présent texte, une contribution indépendante de l'avis du CESE qui y sera annexé et publié sur le site du CESE ;
- Une réunion qui rassemblera l'ensemble des membres du groupe citoyen et de la commission temporaire afin d'envisager les croisements et les éléments qui seront à intégrer dans l'avis du CESE.

Le groupe citoyen s'est réuni pendant deux week-ends complets (11, 12 janvier et les 15, 16, 17 février 2019). Pendant les quatre semaines qui séparaient les deux sessions, les participants ont effectué des recherches (voir liste en annexe) sur plus de trente thèmes pour nourrir leur contribution. A titre d'exemple, deux citoyennes ont lu le rapport de la cour des comptes, d'autres ont pris rendez-vous avec leur maire pour lire les cahiers de doléances, etc. Les participants avaient pour consigne de systématiquement noter les sources de leurs recherches, de s'appuyer sur des contenus fiables (provenant d'études scientifiques ou de sites officiels en priorité) et d'en rédiger une synthèse d'une page avec les quelques points clefs qui leur semblaient importants à partager avec l'ensemble du groupe et ce, pour rédiger une contribution citoyenne informée et crédible. Lors du deuxième week- end, le vendredi après-midi a été entièrement consacré aux présentations et à la mise en discussion de ces synthèses en petits groupes afin d'en déduire des propositions concrètes. La contribution citoyenne finale tient compte de ces informations.

L'organisation des débats et de la réflexion a été conduite par un prestataire extérieur mobilisant différentes méthodes de travail et d'animation fortement participatives.

LE MANDAT

Le CESE a donné au groupe citoyen un mandat précisant l'objectif de cette expérimentation et leur mission (voir lettre de mandat en annexe). Ce mandat fixe l'indépendance du groupe citoyen. Les 5 conseillers présents ont assisté aux discussions mais n'ont eu le droit de voter les propositions, ni d'émettre d'avis positif ou négatif sur le contenu. Pour la bonne réalisation de cette mission, les citoyennes et citoyens ont été défrayés et indemnisés.

La contribution citoyenne s'articule autour de quatre thèmes :

- Pouvoir d'achat, conditions de vie et justice fiscale ;
- Transition écologique ;
- Fractures sociales et territoriales ;
- Participation citoyenne.

FRACTURES SOCIALES ET TERRITORIALES

Les fractures sociales et territoriales concernent les inégalités trop importantes entre les citoyens et le manque de dialogue qui devient une source de défiance, d'indifférence et d'incompréhension. Un fossé se creuse entre les populations (les actifs contre les non actifs, les différentes classes sociales donnant lieu à des discriminations) et différents types de territoires (urbains, ruraux, péri-urbains). Nous perdons le sens du vivre ensemble. Chacun se concentre sur lui-même, ses intérêts propres et celui de ses proches. Les difficultés économiques ont fait ressortir tous ces clivages, accentuent les différences et la peur de perdre sa dignité et ses valeurs.

MESSAGES CLEFS

Aujourd'hui l'accès aux services publics est rendu plus difficile pour un grand nombre de personnes, du fait de la complexité des procédures. En effet le numérique permet de faciliter certaines démarches, mais rend plus complexe certains actes (les participants témoignent de réelles difficultés sur la dématérialisation des cartes grises par exemple, faisant l'objet d'incidents techniques rendant la démarche encore plus compliquée). Par ailleurs le numérique n'est pas accessible à tous par manque de culture informatique, par défaut d'accès à un réseau internet de qualité (zones blanches). Le numérique est aussi difficile d'accès pour les personnes âgées, les personnes porteuses d'un handicap. Nous observons un abandon par l'Etat de certains services publics de proximité (CAF, Trésor Public, La Poste, Distribution automatique de billets, etc.). Il est nécessaire de faciliter l'accès aux services et démarches administratifs par tous les moyens. Que cela soit un service public présent sur place, itinérant, ou encore facilement accessible par téléphone (avec la mise en place d'un numéro non surtaxé).

Nous estimons important d'optimiser ce que nous appelons la mobilité imposée (déplacements domicile-travail, pour accéder aux soins, pour accompagner son enfant à l'école, etc.) en permettant des regroupements. Une optimisation des circuits de déplacements peut se faire en mutualisant les transports existants pour tous (ouvrir des lignes de transports scolaires, développer des navettes pour se rendre sur son lieu de travail, etc …), et faciliter les regroupements géographiques afin de mutualiser les trajets (développer des centres scolaires ou encore des pôles de loisirs). La mobilité doit également être considérablement améliorée pour les personnes à mobilité réduite et les personnes âgées, notamment en zone rurale où il est quasiment impossible pour elles de se déplacer si elles ne sont pas conduites par un proche.

LES PROPOSITIONS

Fractures territoriales

Pour résorber les fractures territoriales, nous pensons nécessaire de définir un ensemble de services publics minimum (hôpital/centre médical, gare, poste, crèche, école, maison de retraite…) selon des critères de densité de population et de distances (ou temps de déplacements). Nous voyons un impératif à ce que soit restauré l'équité d'accès à l'ensemble des services publics et de limiter la désertification.

Pour cela, nous proposons d'établir un guichet unique, notamment en zone rurale. Il s'agit de limiter les déplacements et de faciliter les démarches.

Il est nécessaire de reconnecter les territoires physiquement et virtuellement : relier urbanisme (activités, habitations, services publics) et transports, développer le haut débit partout (favoriser et faciliter le télétravail).

Nous proposons de repenser l'urbanisation et la construction pour rompre l'isolement de quartiers et zones rurales enclavées, et favoriser la mixité sociale. Il faut améliorer les transports : transports collectifs, voitures électriques, zones d'autopartage (parking, voie de circulation), développer le co- voiturage.

Notre objectif est de mieux vivre au quotidien, de gagner en confort et en temps disponible, de réduire notre stress. Nous souhaitons plus de proximité et la restauration du tissu social pour le mieux vivre ensemble.

Nous proposons de privilégier les commerces de centre-ville, de stopper l'expansion des grandes surfaces en privilégiant les circuits courts locaux et en améliorant l'accès à ces informations. Il est essentiel de maintenir l'activité en centre-ville, de soutenir l'agriculture de proximité et d'améliorer la qualité nutritionnelle des aliments pour tous. Pour que cela soit réalisable, nous préconisons le développement de parkings relais gratuits aux abords des transports en commun (le prix du parking est inclus dans le titre de transport).

Nous voulons favoriser les initiatives locales, les reprises et l'implantation d'entreprises, non seulement en zones en difficultés mais aussi en zones rurales et en reconversion. Nous proposons de conditionner les aides au développement local (pour la création d'emplois) en s'assurant de l'implication des entreprises sur le long terme, avec un suivi, contrôle et sanctions. Il faut inciter l'installation des jeunes médecins dans les déserts médicaux, en instaurant des aides facilitatrices mais conditionnelles, à défaut il faut assurer la prise en charge des frais de transports, en complément de la télémédecine (celle-ci étant un complément de 1er niveau intéressant mais qui ne doit pas supplanter la possibilité de voir un médecin et elle doit rester un choix).

De manière générale, nous souhaitons faciliter l'accès à la médecine, améliorer la qualité des soins et la santé en général.

Nous voyons la nécessité de définir un bilan partagé des inégalités dans les territoires. Pour cela nous proposons de faire une cartographie des inégalités en tenant compte des revenus, des dotations de l'Etat, des taux d'endettement, de la

qualité et la proximité des services publics, de la présence de commerces, d'équipements publics et d'hôpitaux. Ce bilan aurait pour finalité d'identifier les besoins réels pour ajuster équitablement les fonds publics. Cela permettrait de mieux comprendre la nature des inégalités, d'avoir des éléments mesurables et ainsi de vérifier que les financements sont adaptés et correctement utilisés.

Fractures sociales

Nous souhaitons que soit relancé l'ascenseur social en facilitant l'accès aux études supérieures et en valorisant l'expérience et le savoir-faire (les filières techniques et professionnelles). L'objectif à poursuivre est de désenclaver les quartiers et les territoires et de permettre un vrai choix de parcours scolaire avec un suivi individuel de l'orientation. De même, nous pensons important de faciliter les reconversions professionnelles pour toutes et tous en permettant à plus de personnes d'accéder aux études (en revoyant par exemple les conditions d'attribution de bourses) et de favoriser la mobilité professionnelle.

Il est plus que souhaitable que soit développé l'amplitude horaire des services à l'aide des personnes sans domicile fixe et de développer leur accompagnement. Nous souhaitons diminuer le nombre de sans-abris dans les rues et l'insécurité de ces personnes : l'objectif étant d'améliorer le sort de ces populations.

Nous souhaitons adapter les infrastructures, les lieux publics et les sites internet adaptés aux personnes porteuses d'un handicap et ainsi réduire leur exclusion.

Nous souhaitons améliorer et sécuriser l'accès au logement pour les personnes les plus vulnérables, via des systèmes de cautions pour la location. Il faut mettre en place des systèmes financiers plus innovants pour l'accès à la propriété et la construction de logements supplémentaires (exemple : location du toit pour des installations photovoltaïques qui serviraient à financer la construction, etc…). Nous proposons d'accroitre l'offre locative et le parcours accédant sécurisé pour tous, et diminuer l'impact du logement dans le budget des familles.

Nous pensons important de sauvegarder les tarifications sociales dans les services publics et la prise en compte des besoins prioritaires pour les transports, l'énergie, les équipements sportifs et culturels, etc. Pour autant, ces avantages ne doivent pas être répercutés sur les autres usagers à travers une augmentation des prix. Les conditions d'attribution devront être transparentes et équitables sur l'ensemble des territoires.

Nous voulons sauvegarder l'accès à ces services aux plus démunis, garantir la dignité des personnes et respecter l'équité sur le territoire.

POINTS DE VIGILANCE

Suite aux propositions ci-dessus, nous attirons votre attention sur les points suivants :

- Si l'accès aux études est facilité, il existe un réel risque de saturation des établissements d'enseignement supérieur ;

- Nous ressentons une absence de cohérence des politiques liées à l'aménagement du territoire ;
- Une trop grande concentration des demandes auprès d'un guichet unique peut devenir ingérable par manque de ressources ou de coordination ;
- Le frein principal de la construction de logements est l'accès au foncier et l'acceptabilité des modes de propriété différents ;
- Les mesures présentées auront un impact sur le budget de l'Etat et peuvent poser la question de l'acceptabilité de la contribution fiscale ;
- Pour les aides dédiées aux entreprises qui s'implanteraient en zones prioritaires (qu'elles soient urbaines ou rurales), il est important de mieux contrôler les entreprises qui peuvent être parfois perçues comme « prédatrices » (captation des aides sans investissements). Pour cela un contrôle régulier et indépendant est nécessaire pour vérifier la quantité et la qualité des emplois créés ;
- Être transparent et vigilant sur les conditions d'attribution des aides aux entreprises et identifier l'impact du coût de ces mesures.

POUVOIR D'ACHAT, CONDITIONS DE VIE ET JUSTICE FISCALE

MESSAGE CLE

Garantir un niveau de vie décent pour tous, en améliorant la justice sociale, fiscale et environnementale.

PROPOSITIONS

1) Nous estimons important de lutter contre le gaspillage de l'argent public (dépenses publiques mal gérées, mal ciblées, des avantages liés au statut d'élu, retraites à vie, etc.) afin de restaurer la confiance, d'avoir une meilleure redistribution de l'argent et de réduire la dette publique.
2) 2) Réduire les frais de fonctionnement de l'Etat restaurerait son exemplarité et améliorerait la confiance de tous.
3) Assurer la transparence et l'encadrement des rémunérations (et des avantages) des élus et des hauts fonctionnaires de l'Etat et des collectivités, pour rétablir la confiance à leur égard et par souci d'équité. Une réflexion au sein du groupe citoyen attire l'attention sur la nécessité d'instaurer un contrôle légalement contraignant et continu par la Cour des Comptes.
4) Le groupe citoyen propose d'assurer la transparence des frais (notes de frais, logement de fonction, etc.) des élus, par un compte-rendu accessible à tous, en s'inspirant de l'exemple des pays nordiques.
5) Le groupe citoyen recommande un contrôle plus strict des budgets des

collectivités territoriales, pour une meilleure maîtrise des dépenses publiques.

6) Nous demandons de traquer l'évasion et l'optimisation fiscale, à tous les niveaux. Cela permettra de réduire les concurrences déloyales, en augmentant le budget, en réduisant le déficit public et les inégalités.
7) Nous estimons nécessaire de réactualiser la liste existante des produits éligibles à un taux de TVA réduit (cf liste cadrée et élaborée par l'Etat en 1955) et appliquer un taux 0 pour certains produits de première nécessité.
8) Le groupe préconise de limiter par des seuils les niches fiscales (ex : CICE) bénéficiant aux grandes entreprises, sous conditions d'attribution, avec vérification du respect des règles, et remboursement en cas de fraude. Il recommande de vérifier que la suppression de l'ISF sur les capitaux financiers s'est traduite par des créations d'emploi.
9) Le groupe recommande d'indexer le SMIC et les bas salaires, les allocations et les petites retraites sur l'inflation.
10) Le groupe recommande d'adopter la répartition en trois tiers des bénéfices des entreprises, entre salariés, actionnaires et réinvestissements dans l'entreprise, pour un meilleur partage des richesses, une amélioration du pouvoir d'achat et une meilleure confiance entre les salariés et l'entreprise.
11) Le groupe recommande d'appliquer strictement l'égalité de salaires entre les hommes et les femmes, à travail et ancienneté identiques. Il recommande aussi de revaloriser les métiers mal considérés (services à la personne, emplois saisonniers, etc.). Il préconise de plafonner l'écart entre les salaires les plus bas et les plus hauts dans la même entreprise (ratio d'écart).
12) Le groupe recommande que chaque citoyen puisse bénéficier d'un logement décent et adapté à chaque situation (individuelle, familiale, en situation d'handicap, etc.) avec vérification stricte du respect des normes sanitaires et de sécurité. La location de logements insalubres doit être interdite et les loyers mieux encadrés.
13) Le groupe propose d'améliorer les conditions d'accès au système éducatif dans son ensemble, les critères d'attribution des bourses et des logements étudiants. Le but est de réduire les inégalités d'accès aux études et à la formation, pour faciliter l'accès à l'emploi. Il y a lieu aussi de favoriser l'accès aux échanges internationaux, pour tous les étudiants sans condition de ressources.

POINT DE VIGILANCE :

Examiner le coût des mesures ayant un impact budgétaire.

LA PARTICIPATION CITOYENNE

MESSAGES CLEFS

Un sentiment de manque de démocratie participative conduit à de la défiance vis-à-vis de l'appareil d'Etat et au désintérêt envers la vie politique.

Pour retrouver cette confiance, il est indispensable :

- de mettre en place de nouveaux outils d'interpellation à l'initiative des institutions et/ou de la population ;
- de développer la participation citoyenne de manière pérenne avec des participantes et participants renouvelés sur des projets identifiés, à tous les échelons, dans les différents territoires.

PROPOSITIONS

Ces outils pourraient prendre la forme de referendum, prise en compte du vote blanc, tirage au sort, éducation citoyenne dès le plus jeune âge. Des dispositifs d'inéligibilité des élus avec casier judiciaire et/ou révocation en cours de mandat d'une ou d'un élu en cas de non-respect du programme ou de décisions non adaptées doivent être mis en place. Une procédure détaillée doit être formalisée pour encadrer cette proposition.

Les élus doivent rendre compte de leur mandat et informer des décisions de manière transparente. En amont, les citoyens doivent avoir accès de manière facile et synthétique aux projets de délibération.

Un referendum à l'initiative de la population pourrait s'inspirer à titre expérimental du système de votation citoyenne et devrait respecter un certain nombre de critères, qui restent à définir au préalable.

Ce referendum permettrait la participation en amont des décisions des élus et d'être à l'initiative de la proposition et de la décision.

Pour le déclencher, des pétitions papier ou électronique, devront atteindre un seuil de signatures à définir et que cela devienne possible car ça ne l'est pas aujourd'hui avec les seuils existants. Aujourd'hui les « gilets jaunes » demandent 700 000 signatures, ce chiffre nous semble être un repère pour définir le nombre final.

Une commission mixte constituée d'associations, d'entreprises, de syndicats et de représentants de la société civile avec des jurys citoyens sera créée pour définir les

modalités du referendum (formulation de la question, organisation des débats...).

Dans un délai suffisant (environ 6 mois) entre pétition et referendum, il serait indispensable d'organiser des débats constructifs pour avoir un vote éclairé ; cela permettrait de désamorcer les conflits sans violence.

Le résultat du referendum doit être respecté, ce qui conduirait à lutter contre le désintérêt pour la politique et de se retrouver face à une absence de projet de société, qui n'aurait plus de perspectives. Cependant, le groupe citoyen attire l'attention sur le fait de ne pas revenir en arrière sur un certain nombre d'avancées de société en France.

Dans le cadre de ces référendums, le groupe citoyen demande que la neutralité des médias soit assurée sous le contrôle du CSA tout en se portant garant de la conservation d'un journalisme d'opinion.

La formation tout au long de la vie à la citoyenneté doit être développée ; par exemple, des conseils d'enfants comme il existe les conseils de jeunes. L'objectif étant de familiariser les enfants à la citoyenneté

Ces actions vont permettre une meilleure prise en compte de l'avis des citoyennes et citoyens, de les impliquer et les responsabiliser. Par exemple, un système de tirage au sort pourrait s'inspirer du système de jury d'assises. Les jurys citoyens ainsi constitués pourraient être associés à la réflexion et à la préparation de la décision.

La comptabilisation et la prise en compte du vote blanc pourrait impliquer l'invalidation du résultat de l'élection si le vote blanc est majoritaire, ce qui nous semble permettre de lutter contre l'abstentionnisme.

Une décentralisation du pouvoir dans les régions a été considérée comme importante, permettant une analyse plus fine des attentes et un meilleur niveau de réactivité et d'action.

Des enquêtes publiques pourraient être maintenues, voire renforcées pour rester au contact avec la population.

Le projet de vote obligatoire n'a pas fait l'unanimité au sein du groupe citoyen (environ 1 sur 3 est contre).

De la même façon, des réserves ont été émises sur la pérennisation des cahiers de doléances en mairie.

TRANSITION ECOLOGIQUE

MESSAGES CLES

Nous voulons vivre mieux, ensemble et préserver l'avenir des générations futures.

PROPOSITIONS

L'écologie est une préoccupation pour la santé. Pour cela, l'**éducation** à l'écologie est une voie déterminante des comportements et de compréhension des enjeux. Elle doit se faire dès la petite enfance, mais aussi à l'âge adulte et tout au long de la vie, pour inculquer des comportements responsables. Cela passe par exemple par des programmes d'enseignement civique adaptés et prioritaires. Sans cela on ne peut pas assurer l'avenir, il faut y réfléchir, le penser, le préparer sans quoi on court à notre propre perte.

La préservation de la planète, **de la biodiversité et des ressources naturelles** doit être une priorité. La mobilisation pour le climat doit se poursuivre ainsi que la lutte contre toutes les pollutions terrestres, atmosphériques et marines.

Nous demandons à ce que le civisme soit appliqué à tout niveau, du citoyen au pollueur qui doit être sanctionné et mis à contribution.

En matière d'**alimentation**, il faut favoriser le développement des circuits courts entre producteurs et consommateurs. Cela implique de consommer des produits de saison adaptés au terroir et au climat local. Le développement de jardins collectifs en milieu urbain est aussi une façon de consommer local.

Les invendus alimentaires devraient être récupérés pour être utilisés solidairement. Actuellement, il est interdit de les jeter et pourtant cela se pratique toujours. Nous demandons à ce que la loi soit appliquée et que la lutte contre le gaspillage alimentaire soit renforcée.

Nous souhaitons voir se développer des écolabels abordables financièrement pour soutenir une consommation nutritive de qualité. Il faut réduire les intermédiaires et renforcer la traçabilité des produits alimentaires de toutes origines ainsi qu'un repérage facile, compréhensible, obligatoire (ex: Nutriscore devrait l'être) et fiable de leur composition complète.

La conception de l'habitat nouveau et la rénovation de l'ancien doivent être repensées à l'aune de la transition écologique. Nous sommes conscients que les constructions neuves sont soumises à des normes strictes en termes de consommation énergétique. Toutefois, nous souhaitons que l'innovation en matière d'habitat éco-responsable soit poursuivie. Il convient d'inciter et d'accompagner la rénovation de l'existant, notamment la rénovation thermique et énergétique, et de favoriser l'utilisation de matériaux recyclables pour la construction.

Cela passe aussi par des économies d'eau, par exemple éviter le gaspillage des

chasses d'eau et favoriser la récupération des eaux de pluie pour des usages domestiques (quand la pluviométrie du territoire le permet). Quand l'Etat incite à une orientation en matière d'équipements (par exemple chaudières écologiques, panneaux solaires, etc.), il doit veiller à ce que les installateurs soient compétents et certifiés et que les produits soient de bonne qualité, durables et recyclables.

Concernant **le transport**, il faudrait favoriser la mobilité partagée (autopartage et covoiturage en aménageant des parkings sécurisés, de capacité suffisante et des voies dédiées) ainsi que les transports en commun énergétiquement propres et gratuits. Nous encourageons les entreprises à mettre en place le plan de mobilité rendu obligatoire depuis le 1er janvier 2018 pour les entreprises de plus de 100 salariés (organisation du covoiturage, parkings, mise à disposition de vélo…).

Pour stopper **le gaspillage** et optimiser les ressources naturelles, nous préconisons l'installation de points de collecte dans les commerces (petites et grandes surfaces) pour déposer immédiatement les emballages recyclables et superflus (suremballage). La quantité de déchets collectés permettrait de rendre visible l'inutilité de certains emballages. Nous souhaitons aussi que soit généralisée la reprise des consignes pour les objets réutilisables et les matériaux 100% renouvelables tels que le verre, l'aluminium, etc. comme cela pouvait être fait auparavant.

Le remplacement des plastiques par des matériaux recyclables et biodégradables doit être une priorité, notamment pour éviter la pollution des océans par les déchets et la disparition des espèces animales et végétales.

Les nouveaux produits doivent être conçus pour durer et être réparés pour supprimer l'obsolescence programmée par les fabricants. Le recyclage des produits doit être pensé dès la conception (par exemple les batteries, les couches, les panneaux solaires, etc).

Il faut aussi penser à encourager les écogestes à l'échelle des ménages et de la commune : compostage, réutilisation de matériaux, élevages divers… qui peut être encouragé ; de même que l'apprentissage de la réparation d'objets usuels, comme les échanges de biens et de services entre particuliers, sur internet ou dans des tiers-lieux

Il faut privilégier le financement de la recherche en faveur de **la transition énergétique** et des énergies renouvelables. Une transition intelligente, du **nucléaire** vers 100% **d'énergies renouvelables** doit être programmée avec une feuille de route précise (à court, moyen et long terme) et respectée.

La politique publique doit aider la replantation de forêts (avec des essences adaptées) pour absorber le carbone et de haies pour préserver la biodiversité (notamment des insectes et des oiseaux). Mais n'oublions pas que la première solution est de faire des économies d'énergie.

Un débat s'est tenu sur la question du bien-être animal ; certains souhaiteraient qu'un ministère soit dédié à l'action pour le **bien-être animal**, d'autres pensent que la solution pourrait être une autorité publique indépendante dédiée à la vigilance et dotée de pouvoirs d'intervention, concernant le bon traitement des animaux et le respect de la législation en la matière. La législation devrait être plus dure sur les conditions de traitement des animaux en cage. 80 % des français (sondage IFOP,

2018) jugent la cause animale importante, 2/3 considèrent qu'elle est mal défendue par les politiques.

IMPACTS

La santé et la qualité de vie seraient améliorées (les dépenses de santé réduites). Les personnes changeraient de comportement à l'égard de l'environnement. L'avenir de nos descendants serait assuré. Les relations entre les personnes seraient détendues.

POURQUOI NOS PROPOSITIONS SONT IMPORTANTES ?

Si on laisse se dégrader la situation écologique, l'état des ressources naturelles et le dérèglement du climat, nous serons confrontés à des crises graves : fonte des glaciers, risques d'inondations, montées des eaux, migrations climatiques massives, disparition des insectes (abeilles pollinisatrices sans lesquelles nos régimes alimentaires seraient considérablement appauvris) et des espèces animales.

Ces crises peuvent conduire à une augmentation des violences et des conflits internationaux, notamment pour l'accès à l'eau.

« On reconnait le degré de civilisation d'un peuple à la manière dont il traite les animaux. » (Gandhi)

« *Quand le dernier arbre aura été abattu, quand la dernière rivière aura été empoisonnée, quand le dernier poisson aura été pêché, alors on saura que l'argent ne se mange pas*. » Proverbe amérindien de Géronimo)

CONCLUSION

Le groupe citoyen attend de cette démarche qu'elle initie une généralisation et systématisation de l'intégration de la parole citoyenne aux côtés des associations, syndicats, etc. dans la décision politique. Nous sommes attentifs à ce que les corps intermédiaires ne soient pas contournés.

Nous attendons une écoute particulière de la part des membres du CESE de notre contribution, devant se traduire par l'intégration de toutes ou partie des propositions dans l'avis officiellement exprimé par l'institution. Le groupe citoyen espère une prise en compte et une application plus grande par les décideurs publics.

La formulation de préconisations issues d'une participation citoyenne non entendue par les décideurs politiques serait à l'évidence une frustration pour les citoyens. Cela pour le travail effectué mais surtout pour la pertinence des recommandations formulées. De plus, les décideurs se priveraient d'un matériel utile pour apporter des réponses à des problématiques déjà prégnantes et exprimées.

De même, si l'association de citoyens jusque dans les groupes de travail du CESE devait en rester au stade de l'expérimentation, cela traduirait l'absence de réelle volonté transformatrice du mode de production des politiques publiques.

Ce type d'expérimentation citoyenne devra être reproduite et faire l'objet d'une évaluation indépendante, systématique et associant des chercheurs.

A l'avenir, la formation des citoyens participant aux travaux et le choix des sujets sont des enjeux à identifier sans pour autant qu'ils deviennent des experts du domaine. Il est attendu une expertise d'usage et non technique. Aussi il est important que les citoyens soient régulièrement renouvelés dans ces expériences.

La preuve par l'exemple est faite à travers cette production : oui, la délibération collective est possible. A ce stade, ces travaux sont uniquement consultatifs mais pour autant peuvent être décisifs.

La réussite de cet exercice ne pourra être évaluée que dans le moyen terme, si la confiance est retrouvée, si les citoyens font « nation solidaire »

SIGNATAIRES (PRENOM, AGE ET NUMERO DE DEPARTEMENT)

Le cabinet « Missions Publiques » qui a accompagné le groupe citoyen dans ses travaux est convenu, d'un commun accord avec les 28 citoyens et citoyennes tirés au sort et ce dès le début des travaux, que leurs noms ne seront pas cités pour la sérénité des échanges.

Cette règle qui a prévalu lors des travaux est de mise dans la publication de la présente contribution.

Bruna (27 ans, 75), Pierre (38 ans, 69), Monique (66 ans, 37), Lydia (61 ans, 77), Djamila (25 ans, 27), Armand (71 ans, 34), Louvana (19 ans, 37), Michel (68 ans, 34), Jamal (53 ans, 34), Gildas (44 ans, 33), Aline (41 ans, 57), Anaïs (37 ans, 34), Luc (69 ans, 37), Léa (58 ans, 22), Antoine (27 ans, 72), Farid (42 ans, 27), Sébastien(40 ans, 35), Gaëtane (40 ans, 82), Christine (61 ans, 70), Philippe (70 ans, 33), Jean-François (54 ans, 35), Franck (53 ans, 15), Nadia (41 ans, 95), Françoise (33 ans, 34), Magali (32 ans, 75), Zanouba (47 ans, 69), Jérôme (32 ans, 56), Anne (59 ans, 57).

ANNEXES

ANNEXE 1 – LE MANDAT – GROUPE CITOYEN DU CESE

POURQUOI LE CONSEIL ECONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL A-T-IL INITIE CETTE DEMARCHE ?

Dans le cadre de la crise politique actuelle qui révèle une crise de confiance majeure envers les institutions et un sentiment fort dans la population de ne pas être entendu dans l'expression de ses besoins, dans un contexte d'accroissement des inégalités, le CESE souhaite s'inscrire dans la consultation nationale ouverte par le Président de la République pour contribuer à la recherche de solutions et à leur mise en œuvre.

A cette fin, le Conseil Economique Social et Environnemental (CESE) a mis en place une « commission temporaire » composée de 28 conseillères et conseillers et mobilisant l'ensemble des autres formations de travail du CESE dans le cadre d'une saisine de sa propre initiative. Cette dernière portant sur 4 thèmes :

- lutte contre les fractures sociales et territoriales ;
- accompagnement de la transition écologique ;

- amélioration du pouvoir d'achat, des conditions de vie et garantie de justice fiscale ;
- instauration de modalités de participation des citoyens à l'élaboration des décisions.

Cette commission temporaire, doit rendre son avis pour le 12 mars.

Pour accroitre la pertinence de ses propositions et dans le prolongement de ses réflexions sur l'intégration de citoyennes et citoyens dans ses travaux, le CESE met en place le « groupe citoyen » auquel vous avez accepté de participer.

QU'EST-IL ATTENDU DE VOUS ?

D'une part une contribution active à la réflexion du CESE sur ces quatre thèmes dans le cadre de sa saisine d'initiative:

- le groupe citoyen est invité à produire une contribution collective écrite qui sera intégrée à l'avis produit par la commission temporaire du CESE.
- 5 membres du groupe citoyen (les citoyens délégués) participeront à l'ensemble des séances de la commission temporaire :
  - En tant que liens entre les deux collectifs : ils y feront part des réflexions en cours au sein du groupe citoyen, et inversement partageront avec le groupe citoyen les réflexions de la commission transverse.
  - En tant que membres de plein droit de la commission temporaire, ils contribueront à la rédaction de l'avis de la CT et participeront aux votes.

D'autre part, ce groupe citoyen est une première expérimentation d'intégration de citoyens aux travaux du CESE . Vous serez associés à l'évaluation de cette expérimentation, en fin de démarche.

Cette démarche étant un processus collectif s'inscrivant dans la durée, nous vous invitons à garder confidentiels le contenu de vos échanges jusqu'à l'adoption de l'avis de la commission temporaire.

QUI PARTICIPE ?

Un panel de 28 citoyennes et citoyens et de 5 membres du CESE.

Les 28 citoyennes et citoyens ont été sélectionnés sur base aléatoire, en recherchant la plus grande diversité : parité, diversité des âges, des lieux de vie (diversité des régions et de densité de territoire), des professions et des catégories socio-professionnelles.

5 conseillers et conseillères du CESE désignés par la Commission temporaire participeront aux échanges du groupe citoyen et permettront, avec les 5 citoyens « délégués », une bonne articulation entre le groupe et la commission.

CALENDRIER DU GROUPE CITOYEN

Session 1 : 11 et 12 janvier, au CESE à Paris – Lancement du groupe citoyen et exploration des thèmes

Session 2 : 15, 16 et 17 février, au CESE à Paris – Poursuite des échanges et production collective de la contribution à l'avis

Rencontre entre le groupe citoyen et la commission temporaire : 1er mars. Présentation de la contribution du groupe citoyen par un ou une ou plusieurs rapporteur(es) désigné(es) en son sein et présentation du projet d'avis par ses deux rapporteurs. Cet échange permettra de proposer des amendements à l'avis de la commission temporaire pour mieux prendre en compte l'avis du groupe citoyen si nécessaire. Ces amendements seront soumis au vote de la commission temporaire le 7 mars.

Votre présence est impérative lors des deux sessions (11-12 janvier, 15 au 17 février) et dans la mesure du possible le 1er mars.

Entre les deux sessions, des missions facultatives seront proposées aux membres du groupe citoyen pour contribuer à la réflexion collective sur les thèmes (lectures, entretiens, etc.)

ET APRES : A QUOI VA SERVIR VOTRE CONTRIBUTION ?

La commission temporaire soumettra, à l'assemblée plénière du CESE, un avis présentant la vision du projet de société le plus largement partagé par la société civile et le groupe citoyen autour des quatre thèmes de la saisine. Cet avis contiendra pour partie les travaux du groupe citoyen, au même titre que les autres groupes formations de travail du CESE. L'avis du groupe citoyen sera annexé dans son intégralité à l'avis de la commission temporaire. Il sera rendu public en même temps que l'avis de la commission temporaire et disponible en ligne sur le site www.lecese.fr

Vous serez invités à assister à cette assemblée plénière qui se tient le 12 mars 2019 après-midi.

ANNEXE 2 : LISTE DES RECHERCHES MENEES PAR LES CITOYENS

Justice fiscale

Voir les dépenses ailleurs (Suède) : Sébastien
Simulation d'impôts : Gildas
Mesurer les coûts et avantages des élus : Philippe, Luc
Compte rendu de la cour des comptes finances publiques : Nadia
Qui paye quoi ? Qui reçoit quoi ? (impôts, dividendes, patrimoine, capital)

Évolution du temps passé devant la télévision : Anaïs
Mieux comprendre la fiscalité : Gildas

Transition écologique

Mobilité partagée : Jean-François, Franck
Chiffres éolien & panneaux solaires : Bruna, Jamal
Énergie éolienne, véhicules électriques, sortie du nucléaire : Jean-François, Michel
Parc automobile électrique : Pierre
Tri sélectif : Djamila
Pollution de l'air : Bruna
Changement d'état d'esprit – quels niveaux de conscience des enjeux : Louvana
Acceptabilité des solutions écologiques : Bruna, Lydian, Léa

Participation citoyenne

Coût réel des services publics : Christine, Philippe
Fiscalité des associations : Zanouba
Chiffres de la participation en France (monde associatif, élections, participatives, etc.) : Gaëtane
Etudes CESE participation : Djamila, Bruna
Consulter les cahiers de doléances : Monique, Zanouba, Djamila, Aline, Christine, Sébastien, Pierre
Pourcentage absentéisme et évolution du vote blanc : Louvana, Jérome

Pouvoir d'achat

Différents systèmes de retraite en Europe : Philippe
Impacts de la désindexation : Anaïs
Seuil minima sociaux : Gaëtane
Différents niveaux de richesse, niveaux d'endettement : Gildas

Fractures sociales et territoriales

Déplacements obligatoires : Aline
Migrations campagnes–villes, comprendre les motivations : Farid, Anaïs
Evolution budget des communes : Zanouba, Anaïs

Annexes

Tableau de correspondance entre les propositions de la contribution du Groupe citoyen et les préconisations de l'avis du CESE

Le présent tableau met en correspondance les propositions de la contribution du groupe citoyen et les préconisations de l'avis du CESE, afin d'examiner les points communs ou non, traités par chacun des deux documents construits autour des 4 thématiques de la saisine d'initiative. Les parties soulignées dans le tableau correspondent à des modifications de l'avis, issues directement de la contribution du groupe citoyen. Il est utile aussi de souligner que ces deux documents, autonomes, l'un et l'autre, et travaillés séparément, sont de natures différentes mais complémentaires :

- **La contribution du groupe citoyen** est le fruit d'un travail d'intelligence collective, animé par des professionnels des méthodes participatives, entre des personnes exprimant leurs points de vue personnels. A partir du recueil d'idées de problématiques et de propositions confrontées au sein du groupe, celui-ci a produit, sous la forme de vœux, un texte récapitulatif des items retenus, sans exigence de format.
- **L'avis du CESE** résulte, conformément à la note de saisine d'initiative, de contributions de ses formations de travail, d'un apport d'une plateforme « boîte à idée » en ligne, et du travail d'une commission temporaire composée de conseillères et conseillers nommés(es) par un groupe au sein du CESE et une organisation de la société civile dont elles et ils tiennent leur légitimité. Il tient compte de la contribution du groupe citoyen. Le format d'un avis étant cadré : une partie constats, une partie préconisation et une vingtaine de préconisations.

PROPOSITIONS DE LA CONTRIBUTION	PRECONISATIONS DE L'AVIS QUI S'Y RAPPORTENT PLUS OU MOINS
FRACTURES TERRITORIALES Pour résorber les fractures territoriales, nous pensons nécessaire de **définir un ensemble de services publics minimum** (hôpital/centre médical, gare, poste, crèche, écoles, maisons de retraites…) selon des critères de densité de population et de distances (ou temps de déplacements). Nous voyons un impératif à ce que soit restauré l'équité d'accès à l'ensemble des services publics et de limiter la désertification. Pour cela, nous proposons d'**établir un guichet unique**, notamment en zone rurale. Il s'agit de limiter les déplacements et de faciliter les démarches. Il est nécessaire de **reconnecter les territoires** physiquement et virtuellement : relier urbanisme (activités, habitations, services publics) et transports, développer le haut débit partout (favoriser et faciliter le télétravail). Nous proposons de **repenser l'urbanisation et la construction** pour rompre l'isolement de quartiers et zones rurales enclavées, et favoriser la mixité sociale. Il faut **améliorer les transports** : transports collectifs, voitures électriques, zones d'autopartage (parking, voie de circulation), développer le co-voiturage. Notre objectif est de mieux vivre au quotidien, de gagner en confort et en temps disponible, de réduire notre stress. Nous souhaitons **plus de proximité et la restauration du tissu social** pour le mieux vivre ensemble.	*La PRECONISATION 10 propose **un panier de services publics** quotidiens et de proximité selon des critères de densité et de distance (ou de temps de déplacements) : diverses prestations sociales, services administratifs, offre de soins, démarches de recherche d'emploi, services postaux et bancaires, orientation scolaire, accès au numérique, etc.* *La PRECONISATION 8, en matière de soins et de droits sociaux, propose un « parcours de prévention-promotion » local. Elle propose aussi de redéfinir les périmètres d'exercice des professionnels de santé et de rééquilibrer l'offre hospitalière.* *La PRECONISATION 9 propose de résoudre le problème des « zones blanches » d'accès aux réseaux de téléphonie mobile.* *Les PRECONISATION 6.2 et 6.3 proposent des actions en faveur de la mobilité et du logement.* *Page 45 : Retisser des liens, lutter contre l'isolement, apprendre le « vivre ensemble » et faire valoir ses droits sont des enjeux tout au long de la vie. Ils relèvent de la vie familiale et également de l'engagement associatif et de l'éducation populaire qu'il convient donc de favoriser, en cohérence et en coopération avec les services publics compétents (école, service public de l'emploi, action sociale, sports, culture, etc.).*

Nous proposons de **privilégier les commerces de centre-ville**, de stopper l'expansion des grandes surfaces en privilégiant **les circuits courts locaux** et en améliorant l'accès à ces informations. Il est essentiel de maintenir l'activité en centre-ville, de soutenir l'agriculture de proximité et d'améliorer la qualité nutritionnelle des aliments pour tous et toutes. Pour que cela soit réalisable, nous préconisons le développement de parkings relais gratuits aux abords des transports en commun (le prix du parking est inclus dans le titre de transport). Nous voulons **favoriser les initiatives locales**, les reprises et l'implantation d'entreprises, non seulement en zones en difficultés mais aussi en zones rurales et en reconversion. Nous proposons de **conditionner les aides au développement** local (pour la création d'emplois) en s'assurant de l'implication des entreprises sur le long terme, avec un suivi, contrôle et sanctions. Il faut inciter l'installation des jeunes médecins dans **les déserts médicaux**, en instaurant des aides facilitatrices mais conditionnelles, à défaut il faut assurer la prise en charge des frais de transports, en compléments de la télémédecine (celle-ci étant un complément de 1er niveau intéressant mais qui ne doit pas supplanter la possibilité de voir un médecin et elle doit rester un choix). De manière générale, nous souhaitons **faciliter l'accès à la médecine**, améliorer la qualité des soins et la santé en général. Nous voyons la nécessité de **définir un bilan partagé des inégalités dans les territoires**. Pour cela nous proposons de faire une cartographie des inégalités en tenant compte des revenus, des dotations de l'État, des taux d'endettement, de la qualité et la proximité des services publics, de la présence de commerces, d'équipements publics et d'hôpitaux. Ce	*La revitalisation des centres-villes est abordée aux pages 47, 53, 58.* *La PRECONISATION 6.4 propose une alimentation saine et une agriculture durable, avec la promotion de circuits courts.* *La PRECONISATION 14 propose des projets de territoire, co-construits.* *La PRECONISATION 5 propose que les entreprises bénéficiaires d'aides publiques rendent compte de leur utilisation et de leurs effets.* *La PRECONISATION 8 et l'alinéa qui la suit, font des propositions pour lutter contre les déserts médicaux, notamment de redéfinir les périmètres d'exercice des professionnels de santé et de rééquilibrer l'offre hospitalière.* *La PRECONISATION 8 propose, en matière de soins et de droits sociaux, un « parcours de prévention-promotion » local.* *Cette proposition est reprise en page 54. La PRECONISATION 7 rappelle les missions générales des services publics.*

bilan aurait pour finalité d'identifier les besoins réels pour ajuster équitablement les fonds publics. Cela permettrait de mieux comprendre la nature des inégalités, d'avoir des éléments mesurables et ainsi de vérifier que les financements sont adaptés et correctement utilisés.	
FRACTURES SOCIALES Nous souhaitons que soit **relancé l'ascenseur social** en facilitant l'accès aux études supérieures et en valorisant l'expérience et le savoir-faire (les filières techniques et professionnelles). L'objectif à poursuivre est de désenclaver les quartiers et les territoires et de permettre un vrai choix de parcours scolaire avec un suivi individuel de l'orientation. De même, nous pensons important de faciliter les reconversions professionnelles pour tous et toutes en permettant à plus de personnes d'accéder aux études (en revoyant par exemple les conditions d'attribution de bourses) et de favoriser la mobilité professionnelle. Il est plus que souhaitable que soit **développé l'amplitude horaire des services à l'aide des personnes sans domicile fixe et de développer leur accompagnement**. Nous souhaitons diminuer le nombre de sans-abris dans les rues et l'insécurité de ces personnes : l'objectif étant d'améliorer le sort de ces populations. Nous souhaitons adapter les infrastructures, les lieux publics et les sites internet adaptés aux **personnes porteuses d'un handicap** et ainsi réduire leur exclusion. Nous souhaitons **améliorer et sécuriser l'accès au logement** pour les personnes les plus vulnérables, *via* des systèmes de cautions pour la location. Il faut mettre en place des systèmes financiers plus	*La PRECONISATION 1 et le chapitre 2, I.A.1.1, page 43, 44, font des propositions dans ce sens concernant le système éducatif et l'accès aux études.* *La PRECONISATION 2 propose une action en faveur de l'élévation des offres d'emploi et de leur qualification.* *Cette proposition est reprise page 61.* *Le handicap est traité aux pages 28, 31, 53 et dans la PRECONISATION 3.* *La PRECONISATION 6.2 fait des propositions en faveur de la qualité et de l'accès au logement.* *Les PRECONISATION 6.1, 6.3 et 10 font des propositions en faveur de l'énergie, la mobilité et de l'accès aux services-publics.*

innovants pour l'accès à la propriété et la construction de logements supplémentaires (exemple : location du toit pour des installations photovoltaïques qui serviraient à financer la construction, etc…). Nous proposons d'accroître l'offre locative et le parcours accédant sécurisé pour tous et toutes, et diminuer l'impact du logement dans le budget des familles. Nous pensons important de sauvegarder les tarifications sociales dans les services publics et la **prise en compte des besoins prioritaires pour les transports, l'énergie, les équipements sportifs et culturels,** etc. Pour autant, ces avantages ne doivent pas être répercutés sur les autres usagères et usagers à travers une augmentation des prix. Les conditions d'attribution devront être transparentes et équitables sur l'ensemble des territoires. Nous voulons sauvegarder l'accès à ces services aux plus démunis, garantir la dignité des personnes et respecter l'équité sur le territoire.	
POUVOIR D'ACHAT, CONDITIONS DE VIE ET JUSTICE FISCALE 1) Nous estimons important de **lutter contre le gaspillage de l'argent public** (dépenses publiques mal gérées, mal ciblées, des avantages liés au statut d'élu, retraites à vie, etc.) afin de restaurer la confiance, d'avoir une meilleure redistribution de l'argent et de réduire la dette publique. 2) **Réduire les frais de fonctionnement de l'État** restaurerait son exemplarité et améliorerait la confiance de tous et toutes. 3) **Assurer la transparence et l'encadrement des rémunérations** (et des avantages) des élues et élus et des hauts fonctionnaires de l'État et des collectivités, pour rétablir la confiance à leur égard et par souci d'équité. Une réflexion au sein du groupe citoyen attire l'attention sur la	*Ce sujet de la bonne gestion de l'argent public est repris aux pages 49 et 51. Il relève aussi d'un pouvoir de contrôle accru du Parlement européen : PRECONISATION 15.* *Idem que ci-dessus.* *La PRECONISATION 4 reprend cette proposition sur la transparence des rémunérations et des avantages.* *Idem que ci-dessus.*

nécessité d'instaurer un contrôle légalement contraignant et continu par la Cour des comptes.	*Cette notion de contrôle des budgets publics est reprise page 51. Plus largement, cela relève aussi de l'évaluation des politiques publiques traitée par la PRECONISATION 20.*
4) Le groupe citoyen propose d'**assurer la transparence des frais** (notes de frais, logement de fonction, etc.) des élues et élus, par un compte-rendu accessible à tous et toutes, en s'inspirant de l'exemple des pays nordiques.	*La PRECONISATION 5 sur la justice fiscale traite cette proposition.*
5) Le groupe citoyen recommande **un contrôle plus strict des budgets des collectivités territoriales**, pour une meilleure maîtrise des dépenses publiques.	*Cette proposition est reprise en page 50.*
6) Nous demandons de **traquer l'évasion et l'optimisation fiscale**, à tous les niveaux. Cela permettra de réduire les concurrences déloyales, en augmentant le budget, en réduisant le déficit public et les inégalités.	*La PRECONISATION 5 sur la justice fiscale traite des niches fiscales.*
7) Nous estimons nécessaire de **réactualiser la liste existante des produits éligibles à un taux de TVA réduit** (cf liste cadrée et élaborée par l'État en 1955) et appliquer **un taux 0** pour certains produits de première nécessité.	*La PRECONISATION 3 sur le pouvoir d'achat propose la revalorisation des salaires, des retraites et des minima sociaux.* *Un partage équilibré de la valeur ajoutée des entreprises est traité page 47 et 70. La PRECONISATION 16 concerne également cette question qui relève de la gouvernance des entreprises à laquelle il convient d'intégrer des administrateurs salariés.*
8) Le groupe préconise de **limiter par des seuils les niches fiscales** (ex : CICE) bénéficiant aux grandes entreprises, sous conditions d'attribution, avec vérification du respect des règles, et remboursement en cas de fraude. Il recommande de vérifier que la suppression de l'ISF sur les capitaux financiers s'est traduite par des créations d'emploi.	*La PRECONISATION 3 traite de l'égalité des rémunérations femmes-hommes, qui est également abordée en page 71.*
9)) Le groupe recommande d'indexer **le Smic et les bas salaires**, **les allocations** et **les petites retraites** sur l'inflation.	*La PRECONISATION 6.2 fait des propositions en ce sens.*
10) Le groupe recommande d'adopter la **répartition en trois tiers des bénéfices des entreprises**, entre salariées et salariés, actionnaires, et réinvestissements dans l'entreprise, pour un meilleur partage des	*La PRECONISATION 1 fait des propositions en ce sens.*

richesses, une amélioration du pouvoir d'achat et une meilleure confiance entre les salariées et salariés et l'entreprise. 11) Le groupe recommande d'**appliquer strictement l'égalité de salaires entre les hommes et les femmes**, à travail et ancienneté identiques. Il recommande aussi de revaloriser les métiers mal considérés (services à la personne, emplois saisonniers, etc.). Il préconise de plafonner l'écart entre les salaires les plus bas et les plus hauts dans la même entreprise (ratio d'écart). 12) Le groupe recommande **que chaque citoyen puisse bénéficier d'un logement décent** et adapté à chaque situation (individuelle, familiale, en situation d'handicap, etc.) avec vérification stricte du respect des normes sanitaires et de sécurité. La location de logements insalubres doit être interdite et les loyers mieux encadrés. 13) Le groupe propose d'**améliorer les conditions d'accès au système éducatif** dans son ensemble, les critères d'attribution des bourses et des logements étudiants. Le but est de réduire les inégalités d'accès aux études et à la formation, pour faciliter l'accès à l'emploi. Il y a lieu aussi de favoriser l'accès aux échanges internationaux, pour tous les étudiants et toutes les étudiantes sans conditions de ressources.	
LA PARTICIPATION CITOYENNE Un sentiment de manque de démocratie participative conduit à de la défiance vis-à-vis de l'appareil d'État et au désintérêt envers la vie politique. Pour retrouver cette confiance, il est indispensable : - de **mettre en place de nouveaux outils d'interpellation à l'initiative des institutions et/ou de la population** ; - de **développer la participation citoyenne**	*La PRECONISATION 19 fait une proposition dans ce sens.* *Cette proposition est présente tout au long de l'avis.* *Page 62 : Ces questions relèvent d'une réforme constitutionnelle, **après un débat démocratique, éclairé et complet**, qui*

de manière pérenne avec des participantes et participants renouvelés sur des projets identifiés, à tous les échelons, dans les différents territoires. Ces outils pourraient prendre la forme de ***referendum***, prise en compte du **vote blanc**, **tirage au sort**, **éducation citoyenne** dès le plus jeune âge. Des dispositifs d'inéligibilité des élues et élus avec casier judiciaire et/ou **révocation** en cours de mandat d'une élue ou d'un élu en cas de non-respect du programme ou de décisions non adaptées doivent être mis en place. Une procédure détaillée doit être formalisée pour encadrer cette proposition. Les élues et élus doivent **rendre compte de leur mandat et informer des décisions de manière transparente**. En amont, les citoyennes et citoyens doivent **avoir accès de manière facile et synthétique aux projets de délibération**. Un ***referendum* à l'initiative de la population** pourrait s'inspirer à titre expérimental du système de votation citoyenne et devrait respecter un certain nombre de critères, qui restent à définir au préalable. Ce ***referendum*** permettrait la participation en amont des décisions des élues et élus et d'être à l'initiative de la proposition et de la décision. **Pour le déclencher, des pétitions** papier ou électronique, devront atteindre un seuil de signatures à définir et que cela devienne possible car ça ne l'est pas aujourd'hui avec les seuils existants. Aujourd'hui les « gilets jaunes » demandent 700 000 signatures, ce chiffre nous semble être un repère pour définir le nombre final. Une commission mixte constituée d'associations, d'entreprises, de syndicats et de représentantes et représentants de la	*dépasse le cadre du présent avis, sauf en ce qui concerne la participation citoyenne traitée dans ce chapitre. Toutefois le Cese souligne que toutes les évolutions envisagées ou proposées dans l'opinion publique méritent examen. C'est pourquoi il appelle à une réflexion de fond, compte tenu des enjeux. Cette réflexion doit associer la population, en commençant par mieux éclairer le sujet, souvent mal connu et dont la complexité est certaine. La PRECONISATION 11 propose un débat public sur ces questions.* *La PRECONISATION 12 propose que les principes de libre accès aux données complètes et fiables détenues par les autorités publiques, et la participation à l'élaboration des décisions publiques, soient étendus à tous les domaines de l'action publique, sous réserve des seules exceptions liées à la sécurité nationale et à la diplomatie.* *Idem avant dernier alinéa ci-dessus.* *La préconisation 19 propose un processus d'interpellation du Gouvernement et du Parlement, par la population via une pétition recueillant au moins 500 000 signatures, avec obligation de réponse.* *Idem ci-dessus.* *La PRECONISATION 11 propose un débat public spécifique sur la participation citoyenne.*

société civile avec des jurys citoyens sera créée pour définir les modalités du ***referendum*** (formulation de la question, organisation des débats, ...). Dans un délai suffisant (environ 6 mois) entre pétition et *referendum*, il serait indispensable d'**organiser des débats constructifs pour avoir un vote éclairé** ; cela permettrait de désamorcer les conflits sans violence. **Le résultat du *referendum* doit être respecté**, ce qui conduirait à lutter contre le désintérêt pour la politique et de se retrouver face à une absence de projet de société, qui n'aurait plus de perspectives. Cependant, le groupe citoyen attire l'attention sur le fait de ne pas revenir en arrière sur un certain nombre d'avancées de société en France. Dans le cadre de ces *référendums*, le groupe citoyen demande que la **neutralité des médias** soit assurée sous le contrôle du CSA tout en se portant garant de la conservation d'un journalisme d'opinion. La **formation tout au long de la vie à la citoyenneté** doit être développée ; par exemple, des conseils d'enfants comme il existe les conseils de jeunes. L'objectif étant de familiariser les enfants à la citoyenneté. Ces actions vont permettre une meilleure **prise en compte de l'avis des citoyennes et citoyens**, de les impliquer et les responsabiliser. Par exemple, un système de **tirage au sort** pourrait s'inspirer du système de jury d'assises. Les jurys citoyens ainsi constitués pourraient être associés à la réflexion et à la préparation de la décision. La comptabilisation et la prise en compte du vote blanc pourrait impliquer l'invalidation du résultat de l'élection si le **vote blanc** est majoritaire, ce qui nous semble permettre de lutter contre l'abstentionnisme.	*La PRECONISATION 1 propose de développer dès le plus jeune âge et tout au long de la vie une éducation civique et écologique.* *La PRECONISATION 18 préconise d'intégrer au sein du Cese des personnes tirées au sort selon des modalités à préciser (par exemple en s'inspirant partiellement des jurys d'assise). Ces personnes, dès lors qu'elles seraient volontaires, seraient associées aux travaux sur un ou deux avis consécutifs et pour leur durée. Au nombre de trois ou quatre par avis, elles participeraient au côté des conseillères et conseillers aux travaux de la formation concernée, avec droit de vote en son sein, en qualité de citoyen-citoyenne associé.* *Décentralisation : Les pages 66 et 67 traitent du partage des compétences entre différents niveaux administratifs. La PRECONISATION 14 propose d'instaurer des projets de territoire.* *La PRECONISATION 6.5 propose d'intégrer dans un schéma unique toutes les actions territoriales.* *La PRECONISATION 13 traite de la consultation-concertation avec le public.*

Une **décentralisation** du pouvoir dans les régions a été considérée comme importante, permettant une analyse plus fine des attentes et un meilleur niveau de réactivité et d'action. Des **enquêtes publiques** pourraient être maintenues, voire renforcées pour rester au contact avec la population. Le projet de **vote obligatoire** n'a pas fait l'unanimité au sein du groupe citoyen (environ 1 sur 3 est contre). De la même façon, des réserves ont été émises sur la pérennisation des **cahiers de doléances** en mairie.	
LA TRANSITION ECOLOGIQUE L'écologie est une préoccupation pour la santé. Pour cela, **l'éducation à l'écologie** est une voie déterminante des comportements et de compréhension des enjeux. Elle doit se faire dès la petite enfance, mais aussi à l'âge adulte et tout au long de la vie, pour inculquer des comportements responsables. Cela passe par exemple par des programmes d'enseignement civique adaptés et prioritaires. Sans cela on ne peut pas assurer l'avenir, il faut y réfléchir, le penser, le préparer sans quoi on court à notre propre perte. La préservation de la planète, de la **biodiversité et** des **ressources naturelles** doit être une priorité. La mobilisation pour le climat doit se poursuivre ainsi que la lutte contre toutes les pollutions terrestres, atmosphériques et marines. Nous demandons à ce que **le civisme** soit appliqué à tout niveau, du citoyen au pollueur qui doit être sanctionné et mis à contribution.	*La PRECONISATION 1 propose de développer dès le plus jeune âge et tout au long de la vie une éducation civique et écologique.* *Le chapitre « Assurer le développement durable et solidaire », page 51 et suivantes, partage cette priorité.* *Cette proposition est reprise page 55.* *La PRECONISATION 6.4 traite de l'alimentation saine et des circuits courts.* *Les pages 53 et 55 traitent de la lutte contre le gaspillage et de l'écoconception.*

En matière d'**alimentation**, il faut favoriser le développement des circuits courts entre producteurs et consommateurs et consommatrices. Cela implique de consommer des produits de saison adaptés au terroir et au climat local. Le développement de jardins collectifs en milieu urbain est aussi une façon de consommer local.	*La PRECONISATION 6.4 propose de renforcer l'information des consommateurs et consommatrices et traite des circuits courts.*
	La PRECONISATION 6.2 traite du logement.
Les invendus alimentaires devraient être récupérés pour être utilisés solidairement. Actuellement, il est interdit de les jeter et pourtant cela se pratique toujours. Nous demandons à ce que la loi soit appliquée et que la lutte contre le **gaspillage alimentaire** soit renforcée.	*Les pages 53 et 55 traitent de la lutte contre le gaspillage et de l'écoconception.*
Nous souhaitons voir se développer des **écolabels** abordables financièrement pour soutenir une consommation nutritive de qualité. Il faut réduire les intermédiaires et renforcer la traçabilité des produits alimentaires de toutes origines ainsi qu'un repérage facile, compréhensible, obligatoire (ex : Nutriscore devrait l'être) et fiable de leur composition complète.	*La PRECONISATION 6.3 traite de la mobilité. La PRECONISATION 17 peut aussi permettre de traiter de cette question dans le cadre de l'amélioration des conditions de travail.*
La conception de l'habitat nouveau et la rénovation de l'ancien doivent être repensées à l'aune de la transition écologique. Nous sommes conscients que les constructions neuves sont soumises à des normes strictes en termes de consommation énergétique. Toutefois, nous souhaitons que l'innovation en matière d'habitat éco-responsable soit poursuivie. Il convient d'inciter et d'accompagner la rénovation de l'existant, notamment la rénovation thermique et énergétique, et de favoriser l'utilisation de matériaux recyclables pour la construction.	*Les pages 53 et 55 traitent de la lutte contre le gaspillage et de l'écoconception.*
Cela passe aussi par des économies d'eau, par exemple **éviter le gaspillage** des chasses d'eau et favoriser la récupération des eaux de pluie pour des usages domestiques (quand la pluviométrie du	*Le chapitre 2, I.A., 1.2 « soutien à l'industrie » traite le sujet de l'écoconception.* *Cette proposition est reprise page 55 et 45.*

territoire le permet). Quand l'État incite à une orientation en matière d'équipements (par exemple chaudières écologiques, panneaux solaires, etc.), il doit veiller à ce que les installateurs soient compétents et certifiés et que les produits soient de bonne qualité, durables et recyclables. Concernant **le transport**, il faudrait favoriser la mobilité partagée (autopartage et covoiturage en aménageant des parkings sécurisés, de capacité suffisante et des voies dédiées) ainsi que les transports en commun énergétiquement propres et gratuits. Nous encourageons les entreprises à mettre en place le plan de mobilité rendu obligatoire depuis le 1er janvier 2018 pour les entreprises de plus de 100 salariés (organisation du covoiturage, parkings, mise à disposition de vélo…). Pour stopper **le gaspillage** et optimiser les ressources naturelles, nous préconisons l'installation de points de collecte dans les commerces (petites et grandes surfaces) pour déposer immédiatement les emballages recyclables et superflus (suremballage). La quantité de déchets collectés permettrait de rendre visible l'inutilité de certains emballages. Nous souhaitons aussi que soit généralisée la reprise des consignes pour les objets réutilisables et les matériaux 100 % renouvelables tels que le verre, l'aluminium, etc. comme cela pouvait être fait auparavant. Le remplacement des plastiques par des matériaux recyclables et biodégradables doit être une priorité, notamment pour éviter la pollution des océans par les déchets et la disparition des espèces animales et végétales. Les **nouveaux produits** doivent être conçus pour durer et être réparés pour supprimer l'obsolescence programmée par les fabricants. Le recyclage des produits doit être pensé dès la conception (par exemple	*Cette proposition est reprise page 55.* *La PRECONISATION 6.1 traite de l'énergie ainsi que le chapitre 2, I.B.1.* *Le chapitre 2, I.B.1. traite de la biodiversité.* *Un avis du Cese est en cours d'élaboration « Les enjeux relatifs aux conditions d'élevage, de transport et d'abattage en matière de bien-être animal ».*

les batteries, les couches, les panneaux solaires, etc). Il faut aussi penser à encourager les **écogestes** à l'échelle des ménages et de la commune : compostage, réutilisation de matériaux, élevages divers… qui peut être encouragé ; de même que l'apprentissage de la réparation d'objets usuels, comme les échanges de biens et de services entre particuliers, sur internet ou dans des tiers-lieux. Il faut privilégier le financement de la recherche en faveur de **la transition énergétique** et des énergies renouvelables. Une transition intelligente, du **nucléaire** vers 100 % **d'énergies renouvelables** doit être programmée avec une feuille de route précise (à court, moyen et long terme) et respectée. La politique publique doit aider la replantation de forêts (avec des essences adaptées) pour absorber le carbone et de haies pour préserver **la biodiversité** (notamment des insectes et des oiseaux). Mais n'oublions pas que la première solution est de faire des économies d'énergies. Un débat s'est tenu sur la question du bien-être animal ; certains souhaiteraient qu'un ministère soit dédié à l'action pour **le bien-être animal**, d'autres pensent que la solution pourrait être une autorité publique indépendante dédiée à la vigilance et dotée de pouvoirs d'intervention, concernant le bon traitement des animaux et le respect de la législation en la matière. La législation devrait être plus dure sur les conditions de traitement des animaux en cage. 80 % des français (sondage Ifop, 2018) jugent la cause animale importante, 2/3 considèrent qu'elle est mal défendue par les politiques.	

N°2 COMPOSITION DE LA COMMISSION TEMPORAIRE À LA DATE DU VOTE

✓	Président : Michel CHASSANG
❒	**Agriculture**
✓	Marie-Thérèse BONNEAU
✓	Claude COCHONNEAU
❒	**Artisanat**
✓	Christel TEYSSEDRE
❒	**Associations**
✓	Jean-Karl DESCHAMPS
❒	**CFDT**
✓	Dominique GILLIER
✓	Albert RITZENTHALER
❒	**CFE-CGC**
✓	Véronique BIARNAIX-ROCHE
❒	**CFTC**
✓	Laurence ROGER
❒	**CGT**
✓	Marie-Claire CAILLETAUD
✓	Alain DRU
❒	**CGT-FO**
✓	Martine DEROBERT
✓	Carole DESIANO
❒	**Citoyens**
✓	Léa HERLEDAN
✓	Farid KHIALI
✓	Philippe LOUSTAUNAU
✓	Nadia NAIMI
✓	Françoise NGO MATIP
❒	**Coopération**
✓	Isabelle ROUDIL
❒	**Entreprises**
✓	Alain CORDESSE
✓	Danielle DUBRAC
✓	Didier GARDINAL
❒	**Environnement et nature**
✓	Jean-David ABEL
✓	Michel BADRÉ
❒	**Mutualité**
✓	Pascale VION

❒	**Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse**
✓	Julien BLANCHET
❒	**Outre-mer**
✓	Inès BOUCHAUT-CHOISY
❒	**Professions libérales**
✓	Michel CHASSANG
❒	**Personnalités qualifiées**
✓	Jean-Louis CABRESPINES
✓	Stéphanie GOUJON
✓	Jean GROSSET
✓	Jean-François PILLIARD
✓	Olga TROSTIANSKY
❒	**UNAF**
✓	Marie-Pierre GARIEL
❒	**UNSA**
✓	Fanny ARAV

N°3 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- ✓ **M. Patrick Artus**
  Chef économiste et membre du Comité Exécutif de Natixis

- ✓ **Mme Séverine Bellina**
  Spécialiste de la gouvernance publique

- ✓ **M. Loïc Blondiaux**
  Professeur des Universités au département de science politique de la Sorbonne (Paris I), Chercheur au Centre Européen d'Etudes Sociologiques et de Science Politique de la Sorbonne (CESSP) et au Centre de Recherches Politiques de la Sorbonne (CRPS)

- ✓ **Mme Célia Gautier**
  Responsable Climat-énergie à la fondation pour la Nature et l'Homme

- ✓ **M. Hervé Le Bras**
  Démographe français, chercheur émérite à l'Institut national d'études démographiques (INED), et historien enseignant à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS)

- ✓ **Mme Catherine Larrère**
  Philosophe et professeure de philosophie émérite

- ✓ **Mme Priscillia Ludosky**
  Auteure de la pétition « Pour une Baisse des Prix du Carburant à la Pompe ! »

- ✓ **M. Jo Spiegel**
  Maire de Kingersheim

- ✓ **M. Roger Sue**
  Sociologue et professeur à la faculté des sciences humaines et sociales de l'université Paris 5 Sorbonne

- ✓ **M. Guillaume Tusseau**
  Professeur de droit public, membre de l'Institut universitaire de France et membre du Conseil supérieur de la magistrature

Les rapporteurs ont, par ailleurs, rencontré en entretien individuel les personnes suivantes :

- ✓ **Mme Ilaria Casillo**
  Vice-présidente de la Commission nationale du débat public (CNDP)

- ✓ **Mme Chantal Jouanno**
  Présidente de la Commission nationale du débat public (CNDP)

- ✓ **M. Yves Sintomer**
  Membre Senior de l'Institut Universitaire de France, professeur de science politique à l'Université de Paris 8

Les rapporteurs et l'ensemble des membres de la commission temporaire remercient vivement toutes ces personnes pour leur apport aux travaux

.

N°4 TABLE DES SIGLES

ACS	Aide pour une complémentaire santé
AGEPHIP	Association de Gestion du Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Personnes Handicapées
ALUR	Accès au logement et un urbanisme rénové
AME	Aide médicale de l'État
APL	Aides personnalisées au logement
ARCEP	Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes
ARS	Agence régionale de santé
BEP	Brevet d'études professionnelles
CA	Conseil d'administration
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat de travail à durée indéterminée
CEP	Conseil en évolution professionnelle
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional
CESSP	Centre Européen d'Etudes Sociologiques et de Science Politique de la Sorbonne
CEVIPOF	Centre d'études de la vie politique française
CFDT	Confédération française démocratique du travail
CFE-CGC	Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres
CFTC	Confédération française des travailleurs chrétiens
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CGT	Confédération générale du travail
CICE	Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
CMU	Couverture maladie universelle
CMU-C	Couverture maladie universelle complémentaire
CNAM	Caisse nationale de l'Assurance Maladie
CNDP	Commission nationale du débat public
CRPS	Centre de Recherches Politiques de la Sorbonne
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CS	Conseil de surveillance
CSA	Conseil supérieur de l'audiovisuel
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DDFE	Délégation aux droits des Femmes et à l'égalité
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
EHESS	École des hautes études en sciences sociales
ESS	Économie sociale et solidaire
ETI	Entreprises de taille intermédiaires
FO	Force ouvrière
FSE	Fonds social européen
GAFAM	*Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft*
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
HATVP	Haute autorité pour la transparence de la vie publique
IA	Intelligence artificielle
IFOP	Institut français d'opinion publique
IGAS	Inspection générale interministérielle du secteur social
INED	Institut national d'études démographiques
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
ISF	Impôt de solidarité sur la fortune

NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable
OIT	Organisation internationale du travail
OPCVM	Organismes de placement collectif en valeurs mobilières
PAC	Politique agricole commune
PACTE	Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises
PDM	Plan de mobilité
PIB	Produit intérieur brut
PISA	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
PLAI	Prêt Locatif Aidé d'Intégration
PME	Petites et moyennes entreprises
PPE	Programmation pluriannuelle de l'énergie
RMSG	Revenu minimum social garanti
RSA	revenu de solidarité active
RSE	Responsabilité Sociale des Entreprises
RSMA	Régiment du Service militaire adapté
RSO	Responsabilité Sociale des Organisations
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SNBC	Stratégie nationale bas carbone
SMIC	Salaire minimum de croissance
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRU	Solidarité et renouvellement urbain
TEPOS	Territoires à énergie positive
TPE	Très petite entreprise
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UC	Unité de consommation
UE	Union européenne
UNAF	Union nationale des associations familiales
UNSA	Union nationale des syndicats autonomes

Dernières publications des commissions temporaires

Fin de vie : la France à l'heure des choix
Pierre-Antoine Gailly

CESE 10 — AVRIL 2018

Évolution des métiers de la fonction publique
Michel Badré et Pierre-Antoine Gailly

CESE 31 — DÉCEMBRE 2018

Les personnes vivant dans la rue : l'urgence d'agir
Marie-Hélène Boidin Dubrule et Stéphane Junique

CESE 32 — DÉCEMBRE 2018

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental

La dépendance aux métaux stratégiques : quelles solutions pour l'économie ?
Philippe Saint-Aubin

CESE 03 — JANVIER 2019

Demain la finance durable
Comment accélérer la mutation du secteur financier vers une plus grande responsabilité sociale et environnementale ?
Guillaume Duval et Philippe Mussot

CESE 04 — JANVIER 2019

Avis du CESE sur l'article 1er du projet de loi relatif à l'énergie
Guillaume Duval et Jacques Landriot

CESE 05 — FÉVRIER 2019

Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

www.lecese.fr

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15e,
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.
N° 411190006-000319 - Dépôt légal : mars 2019

Crédit photo : iStock

PEFC 10-31-2190 / Certifié PEFC IMPRIM'VERT®

Face à la situation que connaît la France depuis plus de 6 mois, le CESE a souhaité exprimer son avis sur les orientations à prendre conformément à son **positionnement spécifique** et à une **méthodologie innovante**.

Cet avis résulte des travaux d'une commission temporaire constituée de membres de tous les groupes du CESE, s'appuyant sur la contribution d'un groupe citoyen de 28 personnes, celle de chacune des 12 formations de travail du CESE et leurs travaux antérieurs, et une plateforme de consultation.

Après un état des lieux des **fractures** qui minent la France et des **transitions** en cours, le présent avis propose l'élaboration d'un pacte productif, social et écologique et présente **20 préconisations** qui touchent tant au contenu des décisions *(Que faire ?)* qu'à la manière d'y associer les citoyennes et citoyens *(Comment le faire ?)*.

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL
9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41119-0006
ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-152218-3

9 782111 522183

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Premier ministre
Direction de l'information légale et administrative

Direction de l'information légale et administrative
Les éditions des ***Journaux officiels***

www.ladocumentationfrancaise.fr