L'ŒIL DU CESE

N° 7 – Août 2019

La participation citoyenne
Un levier d'imagination démocratique

LA REVUE DU CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

ÉDITO

Patrick Bernasconi

Président du CESE

Le CESE est une institution qui se modernise au rythme de la société. Avec la réforme constitutionnelle de 2008, le Conseil économique social et environnemental accueille les organisations de jeunesse, d'environnement, ainsi que la saisine par pétition papier, quand celles-ci atteignent 500 000 signatures. La nouvelle réforme va permettre au Conseil, qui rassemble les représentantes et les représentants des citoyennes et des citoyens engagés dans les corps in*ter*médiaires, de poursuivre cette adaptation permanente qui est la sienne à notre société.

Depuis le début de cette mandature, nous avons décidé d'aller plus loin dans la prise en compte des préoccupations citoyennes. Cette oxygénation de notre démocratie est aujourd'hui fondamentale. C'est ainsi que le CESE a créé un comité de veille sur les sites de pétitions en ligne. Ce comité identifie les thématiques les plus fréquemment abordées par les pétitions en circulation, susceptibles de rentrer dans notre champ de compétences. Le regard attentif de ce comité nous a permis de sentir mon*ter* la contestation d'une large partie de la population sur le sujet de la taxe carbone, et plus largement du pouvoir d'achat, avant même la structuration du mouvement des *« Gilets jaunes »*.

Très rapidement, la prise de conscience de l'ampleur de la mobilisation a entraîné la mise en place d'un dispositif inédit au CESE : une commission temporaire composée de membres de chacune des formations de travail, à laquelle a été adossée une représentation citoyenne tirée au sort.

À travers l'intégration de ces 28 citoyennes et citoyens pour la co-construction d'un avis, nous avons créé un lieu unique d'échanges et de rencontres entre institution de la République et citoyennes et citoyens. Les travaux de cette expérimentation ont été présentés par Nadia Bellaoui, garante du Grand débat, comme étant *« riches et novateurs »*.

Nouer un dialogue qui ne semble plus exis*ter*, confron*ter* de manière positive les représentantes et représentants de la société civile organisée et des citoyennes et citoyens tirés au sort afin qu'ils se nourrissent mutuellement, telle est l'ambition de notre réforme, et, avant elle, de la Convention citoyenne pour le climat.

Cette expérimentation a été l'occasion de démontrer la capacité d'ouverture dont les membres du CESE font preuve, signe que les corps in*ter*médiaires ont une réelle aptitude de compréhension des enjeux démocratiques et une volonté de sortir de leur confort, quand il s'agit de por*ter* des convictions d'intérêt général.

Je suis persuadé que notre institution se dirige dans la bonne direction, celle d'une place plus importante accordée à l'écoute des citoyennes et des citoyens, en harmonie avec la société civile organisée.

Ce Conseil citoyen, cette chambre de la consultation citoyenne, doit trouver sa place, dans le concert institutionnel, pour por*ter* auprès du Parlement et du Gouvernement la parole des citoyennes et citoyens engagés.

C'est ce que je souhaite.

SOMMAIRE

L'invité 3 *Nadia Bellaoui, secrétaire générale de la Ligue de l'enseignement*

Dossier 8 **LA PARTICIPATION CITOYENNE** *Un levier d'imagination démocratique*

Focus 22 *Avenir du travail* *Transition écologique* *Justice fiscale*

Interview 28 *Léa, citoyenne*

L'ŒIL DU CESE est la revue trimestrielle éditée par le Conseil économique, social et environnemental (CESE) : 9, place d'Iéna, 75775 Paris Cedex 16 – www.lecese.fr – Twitter : @lecese – Facebook : @lecese – Instagram : @cese_officiel

Directeur de la publication : Patrick BERNASCONI – Ont contribué à ce numéro : le Comité éditorial et les agentes et agents du CESE.

Création & conception graphique : sylvie.chokroun@gmail.com & sandrine.ripoll@free.fr – Illustrations : Charlotte Moreau et istock – Conseil éditorial et rédaction : Mots-clés et l'ADN studio – Infographies : IDIX – Réalisation, impression et diffusion : Direction de l'information légale et administrative (DILA), 26, rue Desaix, Paris 15e – Tirage : 3 000 exemplaires.

PEFC 10-31-2190 / Certifié PEFC

IMPRIM'VERT

L'invité

NADIA BELLAOUI

Secrétaire générale de la Ligue de l'enseignement

AVENIR

Réchauffement climatique, extinctions massives d'espèces, montée des populismes… penser l'avenir est anxiogène. Mais l'avenir peut être aussi exaltant, car, comme l'écrivait H. Bergson, « l'avenir n'est pas ce qui va arriver, mais ce que nous allons en faire ». Lever les inquiétudes qui tiennent à la complexité des enjeux et à la grande technicité requise pour les saisir devient crucial.
Le rapprochement des deux mondes de la recherche et de l'éducation populaire est un défi de notre époque.

DÉMOCRATIE

Nos sociétés doivent faire vivre une nouvelle culture démocratique qui favorise la responsabilisation et la participation citoyenne, et qui renvoie définitivement le mythe de l'homme providentiel aux oubliettes.
L'innovation démocratique n'est pas l'apanage des *civic tech*, il appartient au politique, dans son sens le plus large et qui nous inclut, de définir des avenirs désirables, de rendre les enjeux accessibles à chacun en prenant notamment pour point d'ancrage les situations vécues.

INÉGALITÉS

La persistance des inégalités en France est malheureusement un fait incontestable. C'est là aussi un enjeu démocratique majeur, car les plus démunis sont aussi ceux qui votent le moins et dont on entend le moins la parole. Sans leur engagement dans le débat public, la nouvelle donne démocratique qui s'esquisse aujourd'hui, avec la montée en puissance de la participation citoyenne, ne fera que cristalliser les rapports de force existants et ne sera pas à même de changer la donne dans la lutte contre les inégalités.
Les associations devraient, sur ce terrain, se montrer plus engagées.

JUSTICE

Les participants au Grand Débat national nous ont montré leur attachement à l'idée de justice. Si ce terme est fortement polysémique – la justice récompense le mérite individuel autant qu'elle invoque, à l'inverse, la solidarité – son expression massive dans le Grand Débat concomitamment à celles d'égalité et d'équité, ou encore le fort attachement aux services publics et à leur accessibilité dans tous les territoires laisse peu de place à l'ambiguïté.

Interview de Nadia Bellaoui

Nadia Bellaoui, secrétaire générale de la Ligue de l'enseignement, a été présidente du Mouvement associatif entre 2011 et 2016 et a siégé au CESE entre 2014 et 2016. En janvier 2019, elle est désignée par le président du CESE pour faire partie du collège des garants du Grand Débat National.

Après la présentation de la synthèse par le premier ministre, comment analysez-vous cet exercice inédit dans la vie démocratique ?

S'il a pu être, avant tout, une stratégie du pouvoir pour sortir de la crise provoquée par le mouvement des Gilets jaunes, le Grand Débat National n'en a pas moins constitué un exercice démocratique inédit à l'échelle de l'Histoire : aucun pays n'a réalisé une telle opération consistant à mettre en suspens la vie politique pendant deux mois pour que les citoyens puissent s'exprimer partout, en de nombreux formats et sur à peu près tous les sujets ! Et les Français ont été nombreux au rendez-vous : 1,2 million de contributeurs en tout.

C'est, à mes yeux, le principal enseignement de cette séquence politique et sociale inédite. Auparavant, on pouvait penser que nos concitoyens se désintéressaient trop de la vie publique pour avoir envie de participer. On a découvert qu'il y a un public pour la démocratie participative, prêt à débattre sérieusement et sereinement de l'avenir du pays.

Le Grand Débat a aussi donné naissance à une série d'initiatives remarquables de la société civile, à commencer par le CESE, dont les travaux, ouverts à des citoyens tirés au sort, ont été riches et novateurs. Je pense aussi bien à la mobilisation de chercheurs pour observer le Grand Débat et maintenant analyser son contenu, à celle des geeks et des militants de l'open data pour concurrencer l'intelligence artificielle dans l'analyse du corpus de données du Grand Débat, qu'au lancement du *« Vrai débat »* par des Gilets jaunes et leurs sympathisants…

Enfin, la qualité du débat public sur ces enjeux a incontestablement progressé. Des émissions de radio et de télévision se sont intéressées aux conditions d'un débat véritablement démocratique, inclusif, délibérant, sur des vertus du tirage au sort… Cette appropriation collective de sujets techniques témoigne d'une progression très rapide dans notre pays de la *« culture de la participation citoyenne »*.

Je fais partie de ceux qui pensent qu'il y aura un *« avant »* et un *« après »* le Grand Débat National, comme en témoigne déjà la mise en place de la convention citoyenne sur la transition écologique. Non seulement l'on ne pourra plus décider sans faire participer une partie des citoyens, mais on ne pourra plus, non plus, organiser cette participation n'importe comment.

Après le Grand Débat, quelle place pour les corps intermédiaires/ associations d'éducation populaire ?

Les corps intermédiaires s'inquiètent souvent du phénomène de la participation directe des citoyens aux décisions publiques. Ils craignent que la démocratie représentative et la démocratie sociale soient ainsi discréditées et que les étapes de l'élaboration collective et raisonnée des propositions, de la délibération, de la négociation soient abandonnées au profit de l'émotion et de la manipulation démagogique. Le monde associatif a d'ailleurs réagi tardivement pour organiser des réunions d'initiatives locales et a été, malgré certaines initiatives tout à fait remarquables, un faible prescripteur de réunions publiques. C'est compréhensible au regard du caractère précipité du Grand Débat qui nous a peu laissé le temps de réagir, mais la faible présence des corps intermédiaires dans le débat a montré deux éléments qui me semblent cruciaux.

Le premier est que, sans des corps intermédiaires pour faciliter la prise de parole d'un certain segment de la population, seules les personnes les plus diplômées et les plus aisées se portent volontaires pour s'exprimer et le débat ne fait que consigner des rapports de force déjà existants.

Le second se rapporte aux analyses des expressions citoyennes qui ne donnent pas d'orientations claires et aux suites à donner au Grand Débat : sans les corps intermédiaires, il ne sera pas possible de passer de cette somme de discours à l'expression d'une volonté politique. En 1789, entre les Cahiers de doléances et la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, des acteurs se sont réunis, ont débattu en groupe et se sont organisés en instance de représentation de la population. Pour que la séquence que nous venons de vivre puisse se traduire en propositions constructives, nous n'avons pas d'autre option que de jouer au mieux notre rôle de médiateurs.

Ainsi, je vois dans les nouveaux espaces de démocratie qui s'ouvrent une opportunité pour nous rapprocher de nos adhérents, mandants, mais aussi de tous les citoyens, afin de comprendre et de relayer leur parole, tout en leur faisant prendre conscience que les propositions de réforme doivent être compatibles entre elles et n'ont de chance d'aboutir que si elles sont négociées et dûment évaluées. Implantés sur l'ensemble des territoires nationaux, proches et attentifs aux citoyens, les corps intermédiaires, quels que nous soyons, constituons une interface inégalable dans la dialectique entre intérêt général et intérêts particuliers.

« Implantés sur l'ensemble des territoires nationaux, proches et attentifs aux citoyens, les corps intermédiaires, quels que nous soyons, constituons une interface inégalable dans la dialectique entre intérêt général et intérêts particuliers »

Dossier

LA PARTICIPATION CITOYENNE
Un levier d'imagination démocratique

9

Comment la participation citoyenne peut-elle raffermir la démocratie ?

16

La consultation citoyenne du CESE, incubatrice d'innovations démocratiques

LA PARTICIPATION CITOYENNE

Un levier d'imagination démocratique

Qu'en est-il de la participation citoyenne dans la réalité démocratique contemporaine ? La dynamique de participation citoyenne lancée par le CESE peut-elle approfondir notre démocratie ?

Rares sont les moments de satisfaction quant au degré d'association des citoyennes et des citoyens aux décisions publiques. Il semble bien que la participation démocratique soit par définition toujours perfectible. Pour autant, l'hiver 2018, à travers le mouvement des Gilets jaunes et l'Affaire du siècle, montre l'urgence d'un retour à un débat public élargi et ambitieux, dont le Grand Débat National a pu constituer le temps fondateur. Pour notre pays, l'heure de la maturité participative ? L'occasion de transformer l'essai pour de bon ? Le moment en tout cas de faire résolument preuve *« d'imagination démocratique »*, pour reprendre l'expression du politologue Loïc Blondiaux.

COMMENT LA PARTICIPATION CITOYENNE PEUT-ELLE RAFFERMIR LA DÉMOCRATIE ?

La démocratie, un modèle de société centré sur la participation

Comme le rappelle Pierre Rosanvallon, historien et sociologue français : *« L'idée démocratique est d'abord une forme de société, dans laquelle les hommes et les femmes ne sont plus soumis à des dominations sociales et politiques considérées comme insupportables. »*

Se trouve ici résumée l'une des convictions fondatrices du Conseil économique, social et environnemental : en favorisant le dialogue entre la plus large représentation de la société civile organisée et les pouvoirs publics, il est possible de rendre l'idée démocratique concrète et tangible.

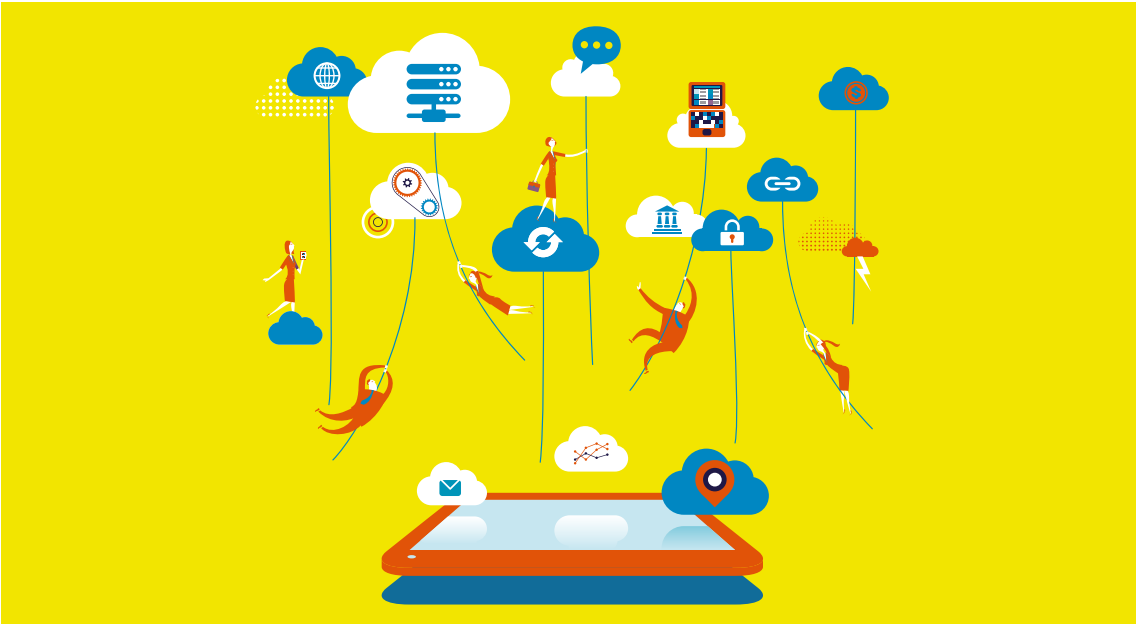
Il y a urgence à réinventer cette participation : en 2019, 27 % des Français et des Françaises estiment que la démocratie fonctionne *« bien »*, contre 70 % qui pensent qu'elle ne fonctionne *« pas très bien »*. Ce dernier taux a bondi de 9 % en comparaison avec la vague CEVIPOF antérieure (janvier 2018). En particulier, 23 % des personnes interrogées déclarent en 2019 avoir confiance en *« l'institution présidentielle »*, ce qui représente un recul de 1 point par rapport à l'année précédente.

Dernier défi enfin : la résorption de la fracture territoriale. Selon une étude récente de la fondation Jean Jaurès, cet enjeu est critique. 39 % des populations rurales considèrent que la démocratie *« fonctionne bien »* en France, contre 48 % de celles et ceux qui vivent en région parisienne. Un regard sur les CSP dresse un contraste encore plus net : 58 % des professions intermédiaires, contre 33 % seulement des ouvriers et ouvrières indiquent que la démocratie *« fonctionne bien »* en France. Alors, comment s'assurer que l'attachement démocratique soit mieux partagé ? Disons-le tout de go : l'heure n'est pas à *« davantage de communication »* ou de *« pédagogie »* sur le sens de telle ou telle réforme, mais bien à faire en sorte que la démocratie participative relève d'une expérience avérée par tous et toutes.

39 % DES POPULATIONS RURALES CONSIDÈRENT QUE LA DÉMOCRATIE *« FONCTIONNE BIEN »* EN FRANCE, CONTRE 48 % DE CELLES ET CEUX QUI VIVENT EN RÉGION PARISIENNE

LA GOUVERNANCE COLLÉGIALE ET PARTICIPATIVE À SAILLANS, DANS LA DRÔME

La gouvernance collégiale et participative au sein de la commune de Saillans, dans la Drôme, est un exemple probant de démocratie augmentée. Des commissions participatives définissent les grandes orientations, ainsi que l'émergence et la priorisation des actions concrètes à entreprendre. À leur suite, des groupes Action-Projet composés en majorité de citoyennes et citoyens préparent, suivent et mettent en œuvre les actions définies au préalable en commission. Le groupe Action-Projet *« éclairage public »* a par exemple contribué à la mise en place d'un système d'extinction de l'éclairage public la nuit, dans certaines zones, et selon les heures et les jours approuvés par les riveraines et les riverains.



Revitaliser la démocratie participative : oser une approche globale

Vers une démocratie « augmentée »

La démocratie participative suppose de nouveaux angles de questionnements : plutôt que des tentatives qui peuvent sembler trop éparses ou limitées, pourquoi ne pas essayer un *« rebond civique »*, une approche globale, continue et cohérente ?

Une démarche participative, sur le long terme et accessible aux citoyennes et aux citoyens, permettrait de donner naissance à une démocratie véritablement *« augmentée »*. C'est tout l'objet des expérimentations menées notamment lors de l'élaboration de l'avis du CESE *« Fractures et transitions : réconcilier la France »* [1] : association de citoyennes et citoyens à la commission temporaire, consultation en ligne, auditions de pétitionnaires.

La concertation, pour faciliter un dialogue structuré autour d'un sujet

La concertation constitue une autre pratique à généraliser. En donnant la parole aux citoyennes et aux citoyens, elle facilite la décision collective. Le CESE, dans son avis *« Concertation entre parties prenantes et développement économique »* [2], revenait dès 2014 sur l'importance du dialogue structuré autour d'un sujet, ou d'un projet spécifique. Le Conseil y recommandait l'élaboration d'une *« charte de la concertation »*, qui généralise la concertation dans tous les processus de décision publique, et formalise son cadre et ses principes : transparence et concertation de la genèse du projet, représentativité des instances mises en place, information, formation, explication du projet dans son contexte, respect des

EN DONNANT LA PAROLE AUX CITOYENNES ET AUX CITOYENS, ELLE FACILITE LA DÉCISION COLLECTIVE

acteurs et actrices, propositions de solutions alternatives et étapes et calendrier souhaitables jusqu'à la décision.

Le numérique, pour démultiplier les contacts directs avec la société

Les outils numériques et en ligne jouent également un rôle primordial dans cette nouvelle notion de démocratie *« augmentée »*. Les objectifs fixés par la loi pour une République numérique, promulguée en octobre 2016, sont significatifs à cet égard. Libérer l'innovation en faisant circuler les informations et les savoirs, créer un cadre de confiance clair, garant de droits des utilisateurs et utilisatrices et protecteur des données personnelles, construire une République numérique ouverte et inclusive pour que les opportunités liées au numérique profitent au plus grand nombre. Le numérique favorise les contacts directs entre les citoyennes et citoyens et les institutions publiques, en particulier grâce aux plateformes en ligne. Il est aussi vecteur de pratiques collaboratives (coréflexion, coproduction, cocréation) qui soutiennent l'innovation et le dialogue.

Le CESE, promoteur résolu d'une plus grande participation citoyenne

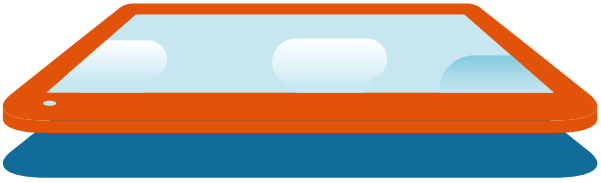
Un reflet de la société civile

La composition même du CESE lui confère un rôle essentiel dans le débat public : constitué de représentantes et représentants de la société civile organisée (organisations syndicales, patronales, associations, etc.), seule assemblée à représenter les jeunes avec un groupe dédié, assemblée la plus paritaire, le CESE mesure notamment l'acceptabilité sociale des réformes, au plus près des citoyennes et des citoyens.

LE CESE MESURE NOTAMMENT L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE DES RÉFORMES, AU PLUS PRÈS DES CITOYENNES ET DES CITOYENS

Dès 2013, dans son étude *« Réfléchir ensemble à la démocratie de demain »*[3], ou encore dès 2014 dans l'avis *« Concertation entre parties prenantes et développement économique »*[4], le CESE préconisait d'élargir le débat pour enrichir la décision publique. Cela signifie : favoriser les dispositifs de démocratie participative à tous les échelons de gouvernance, établir des critères de représentativité pour les associations qui souhaitent participer au dialogue civil, proposer des dispositifs de participation citoyenne innovants au CESE.

Le CESE n'a eu de cesse, depuis le début de la mandature 2015-2020, d'encourager et d'expérimenter les dispositifs de participation citoyenne afin de revitaliser la démocratie française.



La contribution du CESE au #GrandDébat

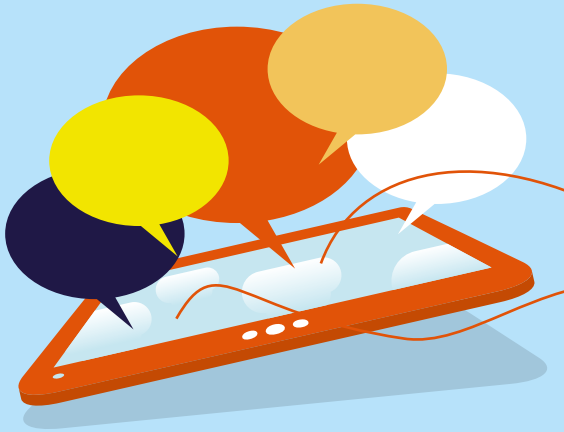
LES CITOYENS ACTEURS DU DÉBAT...

3 SÉMINAIRES
SUR 6 JOURNÉES COMPLÈTES

28 citoyens

AUDITION DE 2 PÉTITIONNAIRES

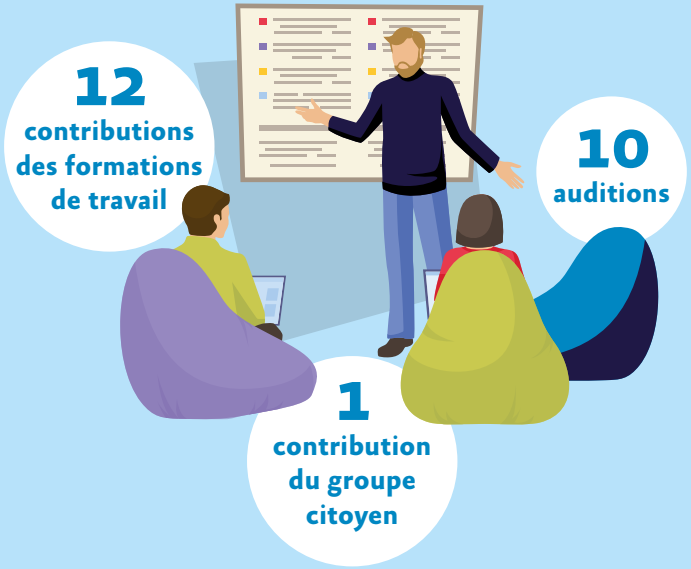
+ de 3 millions
de signatures



… AUX CÔTÉS D'UNE COMMISSION TEMPORAIRE

5 CITOYENS INTÉGRÉS

dans la Commission temporaire



CONSULTATION EN LIGNE

31 044 participants

9 054 contributions

ABOUTISSEMENT

La prise en compte progressive des pétitions, pouls de la société

Cette dernière préconisation s'est progressivement renforcée, notamment à travers le recours croissant à la pétition. En vertu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, tout citoyen ou toute citoyenne peut depuis 2010 solliciter le CESE pour une saisine par voie de pétition citoyenne, à condition qu'elle concerne une question d'intérêt général, à caractère économique social et environnemental, et qu'elle ait pu atteindre les 500 000 signatures requises.

De fait, le CESE effectue depuis 2016 une veille régulière sur les principaux sites de pétitions en ligne. Cette veille permet au Conseil d'observer les attentes de la société. Si une problématique dont le thème fait partie intégrante des champs de compétences du CESE émerge à travers des pétitions, le CESE peut alors prendre la décision de s'autosaisir du sujet. Ce fut le cas à 5 reprises : 838 000 voix citoyennes se sont exprimées à travers 5 pétitions, au sujet des solutions d'aide aux personnes sans-domicile fixe. Le CESE s'est alors autosaisi de la question, ce qui a donné naissance à l'avis *« Les personnes vivant dans la rue : l'urgence d'agir »*[5].

LE CESE EFFECTUE DEPUIS 2016 UNE VEILLE RÉGULIÈRE SUR LES PRINCIPAUX SITES DE PÉTITIONS EN LIGNE. CETTE VEILLE PERMET AU CONSEIL D'OBSERVER LES ATTENTES DE LA SOCIÉTÉ

Consultations en ligne : un eldorado démocratique ?

Conscient de la croissance et de la puissance participative des consultations en ligne, le CESE a également expérimenté l'enrichissement de ses travaux à différents stades, par la sollicitation régulière des citoyennes et des citoyens.

En janvier et février 2018, dans le cadre de l'avis *« L'orientation des jeunes »*[6], le CESE lançait sa première consultation en ligne. À l'issue de la consultation, des propositions ont été intégrées à l'avis et six personnes à l'origine de contributions reprises dans les préconisations du CESE ont pu les défendre en séance plénière. Xavier Nau, président de la Section de l'éducation, de la culture et de la communication du CESE, insiste sur l'intérêt de cette démarche et sur la plus-value qu'elle peut apporter. Selon lui, cette méthode *« a modifié la façon de travailler en section et a imposé une forme de décentrement. »*

À l'hiver 2018, dans le contexte des Gilets jaunes et du Grand Débat, le CESE a souhaité recueillir les propositions citoyennes via une consultation en ligne,

« LES CONSEILS PARTICIPATIFS » DE KINGERSHEIM

Les innovations démocratiques se multiplient au niveau local : c'est ce que montrait déjà en 2013 le CESE dans son avis *« Réfléchir ensemble à la démocratie de demain »*. À cet égard, la commune alsacienne de Kingersheim s'est illustrée par son dynamisme participatif.
La commission temporaire *« Fractures et transitions : réconcilier la France »* a auditionné Jo Spiegel, le maire de Kingersheim (Alsace). L'édile observe une puissante aspiration participative chez les citoyennes et les citoyens français. Comme il l'explique : *« Les gens en ont marre d'être seulement électeurs et jamais citoyens dans l'intervalle des élections. »*

Animé par la conviction selon laquelle *« il y a une intelligence collective à promouvoir dans l'action politique »*, Jo Spiegel a initié *« les conseils participatifs »* dans sa commune. Créés à chaque fois qu'un projet s'impose à l'agenda, ces conseils portent par exemple sur l'aménagement des rythmes scolaires. Réunissant des personnalités politiques, des habitantes et habitants volontaires ou tirés au sort ou encore des associations, ces instances permettent, selon le maire, de *« prendre le temps d'aller au fond du sujet pour être dans une phase décisive de la concertation, qui précède la phase décisionnaire. »*

en lui donnant une ampleur et un impact nouveaux : la consultation *« Avec ou sans gilets jaunes, citoyennes et citoyens, exprimez-vous »* a rassemblé plus de 9 000 contributions entre le 15 décembre 2018 et le 4 janvier 2019.

DANS LE CONTEXTE DES GILETS JAUNES ET DU GRAND DÉBAT, LE CESE A SOUHAITÉ RECUEILLIR LES PROPOSITIONS CITOYENNES VIA UNE CONSULTATION EN LIGNE

En janvier 2019, le CESE a lancé sa troisième consultation en ligne, *« Les jeunes et l'avenir du travail »*[7], qui concernait les solutions qui peuvent être mises en œuvre pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes. Les contributions recueillies ont nourri l'avis adopté par le Conseil, le 27 mars 2019.

Consultation en ligne, association des citoyennes et citoyens aux travaux, auditions des pétitionnaires, contribution citoyenne : de multiples outils ont été déployés pour porter et intégrer la parole citoyenne aux travaux du CESE. Ces dispositifs ont participé à l'élaboration de l'avis *« Fractures et transitions : réconcilier la France »*[8].

ZOOM SUR LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT

La charte de l'environnement a une valeur constitutionnelle. Elle dispose que *« toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement »*. Ce document, adopté en 2005 par le Parlement réuni en Congrès à Versailles, place les principes de sauvegarde de l'environnement au même niveau que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et des droits économiques et sociaux du Préambule de 1946.
C'est dans la prolongation de ces travaux que, dans le cadre de l'élaboration de l'avis *« Fractures et transitions : réconcilier la France »*[11], le CESE a auditionné des représentantes et représentants de *« L'Affaire du siècle »*, par laquelle plusieurs associations de défense de l'environnement ont intenté une action en justice contre l'État, pour dénoncer son manque d'initiative pour la défense de l'environnement.

LA CONSULTATION CITOYENNE DU CESE, INCUBATRICE D'INNOVATIONS DÉMOCRATIQUES

Associer les citoyennes et les citoyens

Une consultation en ligne dédiée

La consultation citoyenne lancée par le CESE se caractérise d'abord par le recours à un dispositif en ligne.

Cette consultation participe de l'évolution vers un système de *« démocratie augmentée »*. Elle a donné autant que possible les moyens de prendre part aux débats à tous et à toutes. L'utilisation de la plateforme par certains contributeurs à d'autres fins que celles du débat a permis de poursuivre la réflexion sur le cadre à donner aux questions et sujets lors de prochaines consultations, et sur la manière d'en utiliser les résultats. L'avis *« Fractures et transitions : réconcilier la France »*[9] a été adopté le 12 mars 2019.

CETTE CONSULTATION PARTICIPE DE L'ÉVOLUTION VERS UN SYSTÈME DE *« DÉMOCRATIE AUGMENTÉE »*

Des expérimentations participatives inédites

Le CESE a choisi de mettre en discussion les thèmes de sa saisine en associant pleinement les citoyennes et citoyens aux travaux de la commission temporaire dédiée au sujet. Le Conseil a constitué un groupe de 28 citoyennes et citoyens.

Les 28 citoyennes et citoyens ont pris part à différentes sessions de travail, et ont partagé leurs réflexions sur 4 thématiques : fractures territoriales et sociales, transition écologique, pouvoir d'achat et justice fiscale, et enfin participation des citoyens à la démocratie.

Parmi ces personnes, 5 ont été intégrées à la commission temporaire du CESE et ont contribué à l'élaboration de cet avis au même titre que les autres membres de la commission temporaire.

Par cette inclusion des citoyennes et citoyens au processus d'élaboration de l'avis *« Fractures et transitions : réconcilier la France »*[10], le CESE promeut par l'exemple ce qu'il affirme dans cet avis, à savoir que *« le processus d'élaboration des décisions est déterminant pour rétablir la confiance, autant que les décisions elles-mêmes »*.

L'EUROPE DU NORD, UN MODÈLE POUR LA DÉMOCRATIE SOCIALE ?

C'est par l'éducation au débat public que la démocratie peut avancer et être source de progrès social. Différents pays d'Europe du Nord l'ont bien compris.
La Belgique a notamment instauré les consultations populaires aux échelles régionale et communale. De même, le Danemark a établi, il y a plus de trente ans, les conférences de citoyens. Une sélection de citoyennes et citoyens doit formuler un avis, destiné à éclairer les pouvoirs publics en amont d'une décision politique concernant l'environnement ou l'innovation technologique. Enfin, les Pays-Bas ont fréquemment recours à la plateforme participative CitizenLab. Des villes comme La Haye, Enschede ou Schiedam accordent aux citoyennes et aux citoyens la possibilité de faire des suggestions sur la plateforme, ou d'exprimer leurs préférences.

L'exemple d'une démocratie environnementale

Le CESE porte comme ambition d'intégrer et d'expérimenter des dispositifs participatifs à ses travaux. L'objectif : encourager les citoyennes et les citoyens à intervenir dans la vie publique à partir de la place qu'elles et ils occupent dans la société et l'activité sociale qu'elles et ils y déploient.

Mais le Conseil n'omet aucun des enjeux contemporains cruciaux. Interroger les citoyennes et les citoyens sur la transition écologique permet au CESE de poursuivre ses efforts pour promouvoir la démocratie environnementale. Celle-ci vise à soutenir et intégrer la participation citoyenne dans les processus de décisions publiques ou privées qui ont des conséquences sur l'environnement, conformément à l'article 2 de la Charte de l'environnement. L'article 7 va plus loin encore : il accorde le droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

LA VIVACITÉ DU DÉBAT PUBLIC de ces derniers mois a rappelé la nécessité de faire preuve *« d'imagination démocratique »*. Par une méthodologie innovante, qui s'inscrit dans la continuité des propositions défendues par le CESE depuis de nombreuses années, l'élaboration de l'avis *« Fractures et transitions : réconcilier la France »* démontre qu'il est possible d'associer directement les citoyennes et citoyens à l'élaboration de l'avis de la société civile organisée. Et au-delà, de rendre tangible la parole citoyenne à chaque étape de la vie démocratique.

1 « Fractures et transitions : réconcilier la France », rapporté par Michel Badré et Dominique Gillier, publié au *JO* le 12 mars 2019
2 « Concertation entre parties prenantes et développement économique », rapporté par Brigitte Fargevieille et Laurence Hezard, publié au *JO* le 21 avril 2014
3 « Réfléchir ensemble à la démocratie de demain », rapporté par Mélanie Gratacos, publié au *JO* le 9 octobre 2013
4 *Id* note 2
5 « Les personnes vivant dans la rue : l'urgence d'agir », rapporté par Marie-Hélène Boidin Dubrule et Stéphane Junique, publié au *JO* le 12 décembre 2018
6 « L'orientation des jeunes », rapporté par Laure Delair et Albert Ritzenthaler, publié au *JO* le 11 avril 2018
7 Consultation en ligne dans le cadre de l'avis du CESE « Les jeunes et l'avenir du travail », rapporté par Dominique Castera et Nicolas Gougain, publié au *JO* le 27 mars 2019
8 *Id* note 1
9 *Ibid*
10 *Ibid*
11 *Ibid*

CÉLIA GAUTIER

Représentante de l'initiative «l'Affaire du siècle» pour la FNH

Pourquoi cette initiative et la pétition qui l'accompagne ?

Collectivement avec les associations, Oxfam France, Notre affaire à tous, Greenpeace France, et La Fondation pour la Nature et l'Homme, nous avons décidé de lancer cette action en justice contre l'État français sous la forme d'un recours en carence fautive, et l'appel à soutien citoyen autour.

Nous avons pris cette initiative, car cela fait des années, des décennies que l'on dit aux gouvernements français successifs que leurs actions sont insuffisantes face au changement climatique et que les Français et les Françaises vont être impactés par ce changement…

Nous proposons des mesures pour permettre de répondre à la crise, et, depuis des années, les gouvernements successifs font la sourde oreille et optent pour la stratégie des petits pas. Or, il est clair que cette stratégie ne répond pas à l'urgence.

En quoi votre action va-t-elle permettre d'aboutir à des solutions concrètes pour le climat ?

Si le juge nous donne raison et reconnaît la responsabilité et la carence de l'État en matière de lutte contre le changement climatique, l'État sera forcé d'agir davantage et de prendre de nouvelles mesures.

Ensuite, nous proposons des mesures politiques très précises, qui pourront changer la vie des Français : elles permettront de réduire l'émission de gaz à effet de serre, donc de réduire la carence fautive de l'État, mais aussi d'améliorer la vie des Français.

Par exemple tout le monde pourra avoir accès à un moyen de déplacement propre, alternatif à la voiture à énergie fossile. L'objectif est que tous les Français qui en ont besoin, et qui n'ont pas les moyens de financer leur rénovation énergétique puissent le faire à travers des dispositifs publics : ce serait une sorte de service public de la rénovation énergétique.

De plus, l'objectif est que nous puissions tous et toutes avoir accès à une énergie propre et renouvelable à moindre coût. Tous ces points sont concrètement des choses qui peuvent changer la vie des Français et que l'État pourrait mettre en place.

Mais aujourd'hui il ne le fait pas, ou pas suffisamment.

La pétition *«l'Affaire du siècle»* est une façon pour tous les Français et toutes les Françaises qui nous ont soutenus et pour les associations parties prenantes de dire *«stop ça suffit»*, on arrête avec la stratégie des petits pas, maintenant on se lance vraiment dans la transition écologique, on prend toutes les mesures qui s'imposent parce que c'est la vie sur Terre qui est menacée, c'est la plus grande crise qui se présente à l'humanité.

En plus de cela, quand nous mettons en place des mesures écologiques, elles sont injustes : l'objectif est d'arrêter avec la façon de faire des 10, 15, 20, 30 dernières années et d'enfin prendre les mesures qui, à la fois réconcilient justice sociale et environnementale et qui répondent profondément et efficacement à la crise climatique.

DOMINIQUE BUREAU

Directeur général du Conseil économique pour le Développement durable

Le signal prix est-il l'instrument le plus approprié pour changer les comportements ?

Je vais vous répondre d'abord en économiste. C'est vraiment un domaine où il y a un fort consensus des économistes : dans tous les cas, la mise en place d'un signal prix est un élément essentiel d'une politique de transition écologique, pour orienter les comportements. Ensuite, il peut y avoir des débats sur les usages relatifs aux différents instruments, mais il ne fait pas de doute qu'on ne peut pas faire de transition écologique si on ne responsabilise pas – ce qui est l'objectif du signal prix – à l'empreinte écologique qui va être associée à l'utilisation des combustibles fossiles par exemple.

Quelles sont les bonnes pratiques en matière d'usage des recettes fiscales écologiques ?

L'usage des recettes est effectivement quelque chose de très important, parce que c'est ce qui va faire l'équité du dispositif : d'un côté, les gens vont payer des taxes qui vont orienter leurs comportements, c'est le signal prix, mais cela génère aussi un transfert de recette au profit de l'État. Ainsi, si on regarde, au niveau de la collectivité nationale, c'est bien l'orientation des comportements qui importe. Au niveau de chaque agent pris spécifiquement, ça va être la manière dont ils payent leur taxe et éventuellement l'utilisation de la recette. Alors, évidemment, cette utilisation de la recette ne doit pas modifier les incitations, mais, par contre, du point de vue redistributif, c'est le bilan qui compte, et donc il faut avoir un usage des recettes qui assure que le dispositif est juste et équitable.

Vos propositions pour améliorer l'acceptabilité de la fiscalité écologique ?

La première, c'est qu'il y ait une visibilité, une gouvernance qui soit adaptée pour que les gens aient confiance. L'expérience montre que les pays qui ont réussi à mettre en place une fiscalité incitative avaient construit un contrat social, et c'est très clair par exemple sur la Suède du début des années 1990 : la manière dont serait utilisée la recette était prédéfinie et faisait l'objet d'un consensus respecté. Si on est plus spécifique au cas français, on constate que la dimension territoriale dans l'utilisation de la recette n'avait pas eu suffisamment d'attention. Donc le dispositif chèque énergie devrait évoluer pour que les dimensions de ruralité et périurbanité soient mieux prises en compte, pour que la combinaison soit satisfaisante. Et que les gens, notamment en zone rurale et périurbaine, n'arguent pas que l'effort qui leur a été demandé est impossible, ce qui est faux, dans tous les cas mal redistribué. L'évolution récente souligne, d'une part, l'urgence écologique et donc le besoin impérieux d'orienter les comportements pour faire cette transition, et, d'autre part, le fait que cette transition ne peut se faire sans signal prix et sans orientation des comportements. Mais il faut qu'elle soit juste et équitable, qu'elle s'inscrive dans un pacte social. Et le défi est de construire ce pacte social pour les années à venir.

PRISCILLIA LUDOSKY

Mandataire de la pétition « Pour une baisse des prix du carburant à la pompe ! »

Pourquoi cette pétition ?

Je ne comprenais pas pourquoi les prix augmentaient autant, alors j'ai juste cherché à savoir pourquoi, et, en l'occurrence, j'ai pu lire que c'était pour financer la transition écologique. Je n'y croyais pas vraiment parce que je ne voyais pas ce qui avait été fait pour avancer vers la transition écologique et nous aider à mieux consommer.

De ce point de vue, j'ai fait mes recherches et j'ai décidé de poser ces questions en lançant une pétition.

Nous voyons la facture augmenter quand nous prenons régulièrement la voiture, et quand le montant est assez significatif en augmentation, on se pose des questions. Alors, après, on peut se les poser et en rester là. Mais là, en l'occurrence, j'ai voulu pousser la démarche, d'où le lancement de cette pétition.

Quelles solutions avez-vous proposées ?

Je proposais lors de cette pétition que l'on explore tous les projets de création de bio carburant en France, mais aussi dans le monde, en créant *« un pack énergétique de bio carburant »*, en particulier pour les professionnels, en récupérant les rejets dans les usines, en utilisant des algues, du chanvre… Je pense qu'en utilisant plusieurs ressources et non pas une, qui sera épuisée à long terme, nous pouvons nous en sortir et créer des carburants plus sains pour protéger l'environnement, mais également qui coûteraient moins chers, afin de faire des économies.

Qu'avez-vous pensé de votre audition au CESE ?

Le sujet intéresse et interpelle, il y a quand même une volonté de donner un peu plus de voix aux citoyens.

Je suis une citoyenne et j'apporte mon avis et mon regard sur la situation, et c'est intéressant de pouvoir échanger avec des personnes qui, par la suite, vont émettre un avis que le gouvernement aura la possibilité de consulter.

Aujourd'hui, le mouvement des Gilets Jaunes englobe beaucoup de sujets, le pouvoir d'achat en général, et la voix du citoyen dans la prise de décision gouvernementale, et j'espère que l'on prendra cette direction-là.

DIDIER BLANCHET

Économiste à l'INSEE

Quel diagnostic de L'INSEE sur l'évolution du pouvoir d'achat sur les 10 dernières années ?

Notre indicateur de pouvoir d'achat des ménages au niveau macro-économique est ce qu'on appelle le revenu disponible brut par unité de consommation : c'est le revenu qui est disponible chez les ménages pour consommer et épargner, donc le revenu obtenu après avoir déduit les cotisations sociales et également les impôts. Or ce revenu disponible brut par unité de consommation a plus ou moins fait du *« sur place »* depuis une dizaine d'années. Cela s'explique par le fait qu'il y a en moyenne toujours de la croissance économique, mais elle a beaucoup ralenti et elle suffit juste à compenser le fait que, d'une part, le vieillissement de la population a augmenté, et, d'autre part, la taille moyenne des ménages s'est réduite. Par conséquent, les ménages bénéficient de moins en moins d'économie d'échelle, car elle bénéficie aux ménages de taille plus importante.

Les inégalités de revenus ont-elles tendance à se réduire en France ?

Sûrement pas. Dans la plupart des pays, elles ont tendance à augmenter. La France ne fait pas exception, même si elle résiste plutôt bien au mouvement général de montée des inégalités. Quel que soit l'indicateur que l'on retient, s'il y a montée des inégalités, elle concernerait plutôt l'extrémité très haute de la population. Mais, en tendance, à ce stade, le niveau d'inégalité est plutôt stationnaire en France et plus bas que dans des pays comparables.

La hausse du prix des carburants a-t-elle un impact différencié selon le type de ménage ?

Les carburants et les énergies utilisés pour faire chauffer son domicile représentent des parts du budget qui sont très variables d'un ménage à l'autre. Entre l'urbain et le rural, la part respective des dépenses d'énergies pour le logement est de 3 % pour chacun de ces deux postes dans l'urbain et dans le rural. C'est deux fois plus (6 %) donc cela veut dire qu'une même hausse de prix aura un impact sur le pouvoir d'achat deux fois plus important. Il faut aussi prendre en compte que, dans le rural, les gens peuvent avoir des trajets plus importants pour se rendre à leur travail. Il faut regarder tout ça à un niveau très très fin et non à travers des statistiques agrégées.

Focus

« LES JEUNES ET L'AVENIR DU TRAVAIL » : RÉPONDRE À UNE QUÊTE DE SENS, D'ÉGALITÉ, DE PROSPÉRITÉ 22

TRANSITION ÉCOLOGIQUE : QUAND L'URGENCE FAIT CONSENSUS 24

JUSTICE FISCALE : COMMENT RESTAURER LA CONFIANCE ? 26

« LES JEUNES ET L'AVENIR DU TRAVAIL » : RÉPONDRE À UNE QUÊTE DE SENS, D'ÉGALITÉ, DE PROSPÉRITÉ

Rares opportunités sur un marché du travail sclérosé, discriminations, compétences plus rapidement obsolètes au regard d'usages bouleversés par la numérisation, demande grandissante de *« sens au travail »* : les jeunes se confrontent à de multiples défis au moment de trouver leur premier emploi.

« Les jeunes et l'avenir du travail », toutes et tous consultés pour les jeunes !

Quelles solutions peuvent être mises en œuvre pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes ? C'est la question que le gouvernement a posée au CESE dans le cadre d'une saisine en juillet 2018.

Pour apporter les meilleures réponses à cette question, le CESE a notamment souhaité donner la parole aux premières et premiers intéressés : les jeunes ! C'est dans cet esprit que le Conseil a engagé fin 2018 une consultation en ligne *« Les jeunes et l'avenir du travail »*. Elle s'est articulée autour de trois thématiques : *« Comment bien commencer sa vie active ? »*, *« Comment donner plus de sens et d'intérêt au travail ? »* et *« Comment se préparer aux évolutions futures du travail ? »*

Cette consultation a suscité un véritable intérêt : au total, le CESE a enregistré plus de 1 700 propositions et recueilli 800 participations, preuves supplémentaires de la vitalité démocratique des dynamiques participatives.

À l'issue de cette consultation en ligne, le CESE a organisé début février 2019 un atelier délibératif au sein du Palais d'Iéna : des contributeurs et contributrices sont venus échanger autour des thématiques de la consultation en ligne. À tour de rôle, chacun et chacune a pu énoncer ses suggestions : désacralisation du diplôme, amélioration des engagements des entreprises sur leur responsabilité sociale, établissement d'un seuil d'embauche des futurs actifs… Dans l'avis adopté par le CESE le 27 mars 2019, 8 des 28 préconisations sont directement issues de cette consultation. C'est notamment le cas de la préconisation n° 14 : elle a pour objet la promotion des bonnes pratiques qui valorisent des critères tels que la créativité, l'autonomie, les compétences relationnelles plutôt que le diplôme ou l'expérience personnelle antérieure.

Une consultation qui réaffirme l'engagement du CESE pour l'emploi des jeunes !

Cette consultation s'inscrit dans la continuité de travaux antérieurs du CESE, qui a rendu en 2018 à l'issue d'une autre consultation en ligne, l'avis *« L'orientation des jeunes »*. L'objectif de cette consultation était pour le Conseil d'apporter des réponses concrètes aux enjeux de cohésion sociale et de démocratisation de la scolarité, tout en garantissant des solutions personnalisées selon les besoins scolaires et les aspirations professionnelles de chaque élève.

Privilégier un parcours progressif plutôt que des procédures ponctuelles, multiplier les rencontres scolaires avec le monde du travail : deux pistes proposées par le CESE en matière de formation des jeunes. Dans cette optique, le Conseil recommande notamment d'offrir à chaque élève la possibilité d'effectuer des périodes de découverte des métiers et des formations, de la 4e à la Terminale. En connaissant davantage l'entreprise et ses enjeux, les jeunes peuvent ainsi envisager plus sereinement leur orientation professionnelle.

Afin d'approfondir cette consultation en ligne, des ateliers relais sur cette thématique ont également été organisés dans les universités, les missions locales ou encore au sein des conseils académiques et au CESE. Ces rencontres avec différents acteurs et actrices scolaires ont mis en exergue les appréhensions et attentes de chacun et chacune : l'inquiétude face aux discriminations raciales, sociales ou géographiques à l'embauche, la crainte de ne pas trouver d'emploi, l'exigence de trouver du sens au travail… L'avis adopté s'inspire de la richesse et de la diversité de ces points de vue pour formuler des réponses aux attentes civiques.

L'avis du CESE : une autre vision du travail pour la société de demain

« Les jeunes et l'avenir du travail » : cette consultation en ligne et l'ensemble des travaux du CESE sur ce sujet mettent en évidence la quête de sens au travail qui caractérise la jeunesse française. Multiplication des diplômes, précarité du premier emploi qui entraine une installation tardive dans le *« monde du travail »*, évolutions du numérique, conscience écologique constituent autant de défis à relever. Concilier travail rémunérateur et travail émancipateur s'apparente ainsi à un défi majeur pour notre jeunesse.

La démocratisation de l'accès au travail est un autre enjeu identifié par le CESE. Si cette entrée dans le monde du travail est de plus en plus difficile, la jeunesse peu qualifiée en pâtit davantage. Les jeunes doivent enfin faire face à une précarisation croissante : déclassement, baisse des emplois dans le secteur primaire et l'industrie, multiplication des petits contrats, polarisation du système productif entre grandes entreprises donneuses d'ordre et plus petites entreprises sous-traitantes sont autant de facteurs à même d'accroître la précarité de notre jeunesse.

22,6 %

des jeunes Français et Françaises sont au chômage

Selon les chiffres du Ministère du Travail au premier semestre 2017

85 %

des emplois en 2030 n'existent pas encore aujourd'hui du fait de la robotisation et de l'essor numérique

D'après une étude Dell et l'Institut pour le Futur de 2017, « Emerging Technologies' impact on society & work in 2030 »

Fort des contributions multiples à cette consultation en ligne, le CESE a formulé différentes préconisations. Elles défendent une autre vision du travail en intervenant aussi bien sur le recrutement que sur les conditions de vie au travail.

Donner naissance à un travail plus émancipateur et riche de sens

Le CESE propose d'abord d'agir dès le recrutement. Pour le Conseil, il est impératif de *« faire confiance à la jeunesse »* : diversifier les critères de recrutement et lutter résolument contre les discriminations à l'embauche.

Le CSE préconise également d'améliorer les conditions de vie au travail : favoriser l'expression individuelle, mieux mettre à profit les technologies numériques ou encore réaffirmer le droit à la déconnexion.

Améliorer l'accès au monde du travail et les parcours professionnels

Des efforts sont nécessaires pour permettre à tous et toutes d'obtenir une qualification suffisante, de favoriser l'insertion, d'accroître les embauches des jeunes.

Intégrer davantage les objectifs de transformation économique, sociale et environnementale pour accompagner les transitions

Le marché de l'emploi connaît actuellement de fortes mutations : l'économie numérique nécessite des compétences qui peuvent exclure du monde professionnel si elles ne sont pas acquises. Face à cela, les jeunes attendent une plus grande sécurisation des parcours. À cet égard, le CESE recommande de renforcer les droits liés à la personne, dans le cadre du compte personnel d'activité (CPA), pour sécuriser les parcours professionnels. En outre, le Conseil recommande une simplification des conditions d'utilisation du compte d'engagement citoyen (CEC) afin d'en assurer l'effectivité et de favoriser l'engagement des jeunes.

L'exigence de sens au travail s'impose avec force aujourd'hui. Le besoin de contribuer, à travers ses activités professionnelles, à un projet collectif qui ait une signification se fait sentir chez les jeunes. Le CESE préconise que cette aspiration trouve une réponse dans des politiques locales et globales. À cet égard, le Conseil recommande de renforcer l'effectivité des engagements pris dans le cadre de la responsabilité sociale des entreprises (RSE).

TRANSITION ÉCOLOGIQUE : QUAND L'URGENCE FAIT CONSENSUS

« Nous n'avons plus d'excuses et nous n'avons plus le temps. » : telle est l'alerte lancée par une adolescente de 15 ans, Greta Thunberg, lors de la COP24 de décembre 2018. Cette jeune militante suédoise pour le climat exprime le sentiment d'urgence climatique qui s'empare des Françaises et des Français.

En France, l'initiative Make Our Planet Great Again de l'été 2017, par laquelle le Président de la République réagissait à la sortie des États-Unis de l'Accord de Paris, laissait entrevoir une politique volontariste. Près de deux ans après, l'action gouvernementale reste contestée : glyphosate, fermeture des centrales nucléaires ou encore taxe carburants, sont autant de sujets qui divisent.

D'après un sondage IFOP publié en novembre 2018 [1], 6 Français et Françaises sur 10 estiment en effet que la France est plutôt en retard en termes de transition écologique et réclament plus d'ambition en la matière.

Accélérer la transition écologique, maintenant !

La transition écologique constitue l'une des six thématiques de la consultation citoyenne du CESE *« Avec ou sans gilet jaune, citoyennes et citoyens, exprimez-vous »*. Si c'est l'augmentation du prix du carburant, justifiée par la défense de l'environnement, qui a initié le mouvement des Gilets jaunes, les nombreuses contributions

citoyennes sur ce sujet témoignent en réalité du désir des Français et Françaises de s'inscrire dans une croissance verte. Fin des subventions dans l'éolien, taxation du kérosène des avions du fioul lourd des cargos, porte-containers et bateaux de croisière et fin de la suppression des petites lignes de trains sont les propositions les plus votées sur cette thématique.

Les contributions aux différents sous-thèmes proposés dans cette thématique dessinent également les contours de la transition écologique souhaitée par les citoyennes et citoyens : planification d'une politique énergétique de long terme (3 030 votes), pénalisation des transports les plus polluants à travers la taxe carbone (6 295 votes) ou encore lutte contre les suremballages (3 354 votes).

Au plus près des attentes de la société civile, le CESE a su répondre, voire anticiper l'impatience citoyenne sur ce sujet crucial.

Le CESE à l'initiative d'une réflexion précise et cohérente sur la transition écologique

Dès 2016, le CESE travaillait à la fiscalité carbone dans son avis *« La justice climatique : enjeux et perspectives pour la France »*[2]. Le Conseil préconisait notamment d'aménager la fiscalité carbone grâce à l'établissement d'un système de progressivité, ou encore de promouvoir une nouvelle logique d'aménagement urbain qui articule les liens entre urbanisme et modalité, afin de développer des villes moins voraces en carbone.

Dans *« Comment accélérer la transition énergétique ? Avis sur la mise en œuvre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) »*, adopté en février 2018[3], le CESE dresse un premier bilan de la mise en œuvre de la loi.

Le Conseil en salue les objectifs ambitieux, mais constate qu'une amélioration dans sa mise en œuvre sur trois axes est souhaitable. Dans cette optique, le Conseil préconise d'investir davantage la question des transports, tant elle constitue à ce jour un des principaux points faibles de la transition énergétique. Plus globalement, le CESE invite à accélérer la transition en mobilisant tous les acteurs et toutes les actrices, des ménages aux scientifiques. Le Conseil recommande enfin de consacrer davantage de moyens financiers à la croissance verte : en particulier, le CESE formule le souhait que les 20 milliards d'euros promis dans le cadre du Grand plan d'investissement soient portés à 35 milliards.

Par ailleurs, dans un avis d'avril 2018 sur la commande publique[4], le CESE préconise de mettre en place un nouvel objectif, pour faire de la commande publique, qui s'élève à 200 milliards d'euros annuels, un levier de financement de la transition.

En février 2019, le CESE a été saisi par le gouvernement sur l'article 1er du projet de loi relatif à l'énergie. Il prévoit la révision à moyen terme de plusieurs objectifs de la politique climatique française inscrits dans la LTECV de 2015. Concrètement, cet article propose notamment de remplacer l'objectif de *« division par quatre des émissions de gaz à effet de serre »* par un objectif de *« neutralité carbone »* d'ici 2050.

Dans ce même avis[5], le CESE s'est montré critique, jugeant ce nouvel objectif flou. Il a recommandé d'inscrire explicitement dans la loi les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, mesure nécessaire pour garantir la réduction des émissions de 83 % entre 2015 et 2050 prévue par le projet de *« Stratégie nationale bas carbone »*[6].

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte prévoyait de baisser la consommation d'énergie de 20 % en 2030 (par rapport à 2012). Le projet de loi sur l'énergie propose, quant à lui, une baisse de 17 % seulement. Le CESE préconise de maintenir l'objectif initial plus ambitieux de 20 %.

En vue de la publication récente de la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), qui détermine l'avenir énergétique de la France pour les prochaines années, la section de l'environnement du CESE a choisi de réaliser un nouvel avis pour faire état de l'avancée de ses réflexions sur ce sujet. Selon David Marchal, directeur adjoint Productions et énergies durables de l'Agence de

43 %

des Françaises et des Français estiment que la réduction à 50 % de la part de l'électricité d'origine nucléaire doit être effective en 2025, comme le prévoit la loi de transition énergétique de 2015

Op.cit. 4., p. 4

4,5 %

des prélèvements obligatoires : c'est ce que représente actuellement la fiscalité écologique en France, contre 6,3 % en moyenne dans l'Union européenne

Selon un communiqué de presse Eurostat du 22 avril 2016

l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), cet avis a pour but d'évaluer si ce qui est *« proposé dans la prochaine PPE est cohérent [économiquement] avec ses ambitions de plus long terme »*, et ce notamment au sujet des énergies renouvelables. Cet avis a été adopté en assemblée plénière le 9 avril 2019. Il ambitionne d'abord d'octroyer davantage de moyens : déployer enfin le Service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH) sur tout le territoire, porter le fonds chaleur à 400 millions d'euros annuels dès 2020, ou encore attribuer un tiers des 15 milliards d'euros prévus dans le Grand plan d'investissement aux formations adaptées à la transition énergétique. Mais cet avis préconise aussi de définir un cadre clair et stable à la transition énergétique et de réformer la gouvernance de la Stratégie nationale bas-carbone et de la Programmation pluriannuelle de l'énergie.

1 Selon un sondage IFOP du 23 novembre 2018
2 *« La justice climatique : enjeux et perspectives pour la France »* rapporté par Jean Jouzel et Agnès Michelot, publié au JO le 30 septembre 2016
3 *« Comment accélérer la transition énergétique ? Avis sur la mise en œuvre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte »*, rapporté par Madeleine Charru et Guillaume Duval, publié au JO le 28 février 2018
4 *« Commande publique responsable : un levier insuffisamment exploité »*, rapporté par Patricia Lexcellent, publié au JO le 6 avril 2018
5 *« Avis du CESE sur l'article 1er du projet de loi relatif à l'énergie »*, rapporté Guillaume Duval et Jacques Landriot, publié au JO le 20 février 2019
6 Feuille de route adoptée en 2015, révisée en 2019

JUSTICE FISCALE : COMMENT RESTAURER LA CONFIANCE ?

Revendications concernant la taxe carburant, les allocations familiales, la lutte contre l'évasion fiscale ou encore le rétablissement de l'Impôt de Solidarité sur la Fortune (ISF) : le Mouvement des Gilets jaunes illustre l'intensité du débat sur la justice fiscale en France.

Une situation fiscale à même de fragiliser la cohésion sociale

Le CESE travaille de longue date sur la justice fiscale. Dès 2016, il a mis en évidence la réalité de l'*« évitement fiscal »*, dans son avis *« Les mécanismes d'évitement fiscal, leurs impacts sur le consentement à l'impôt et sur la cohésion sociale »*[1].

Le Conseil avait alors conclu qu'évitement et inégalités fiscales dynamitent la cohésion sociale. Un système à deux vitesses émerge, où quelques personnes ont les moyens d'éviter l'impôt, tandis que les autres ont le sentiment d'être les seules à payer. Ainsi, 83 % des Français et Françaises jugent le système fiscal injuste[2].

À cet égard, le CESE recommande d'améliorer la *« pédagogie de l'impôt »* : déployer une campagne qui expliquerait l'utilité de l'impôt et les risques encourus en cas d'évitement fiscal. Pour les contribuables, elle pourrait s'inspirer des actions réalisées sur la fraude dans les transports en commun. Le Conseil préconise également d'accroître les moyens de lutte contre l'évitement fiscal, aux niveaux international, européen et français en organisant une Conférence des parties (COP) fiscale, qui

1 000 MILLIARDS D'EUROS

c'est ce que l'Union européenne perdrait chaque année du fait de l'évasion fiscale selon la Commission européenne

La lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, un problème énorme. Consulté sur https://ec.europa.eu/taxation_customs/fight-against-tax-fraud-tax-evasion/a-huge-problem_fr

4,9 MILLIONS

de foyers ont touché des allocations familiales en 2017

D'après les chiffres de la CAF, mai 2018

réunirait les États membres des Nations Unies, pour combattre l'évitement fiscal.

Le droit pénal est enfin un outil législatif essentiel de lutte contre la fraude fiscale : le CESE propose de réfléchir à une plus grande autonomie de la justice en matière de poursuites pour fraude fiscale. Comme le souligne le Conseil, les conditions qui permettent à l'administration fiscale d'engager un redressement sur le fondement de l'abus de droit sont nombreuses et contraignantes. Le CESE propose notamment de faire évoluer la notion d'abus de droit au regard de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE).

La justice fiscale, au cœur des préoccupations citoyennes

Cet avis anticipait les préoccupations en gestation, comme le soulignent les résultats de la consultation citoyenne menée par le CESE, *« Avec ou sans gilet jaune, citoyennes et citoyens, exprimez-vous »*.

La thématique *« justice fiscale »* a en effet été vivement investie par les Français et les Françaises, qui ont exprimé trois demandes fortes : le retour à l'universalité des allocations familiales, une meilleure contribution fiscale des grandes entreprises et la taxation des *« géants du web »* que sont Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft (les GAFAM).

– Le retour à l'universalité des allocations familiales : c'est la première requête des participantes et participants. Cette demande semble témoigner d'une insatisfaction vis-à-vis de la politique familiale menée depuis quelques années : pour rappel, l'ancien Président de la République François Hollande était revenu sur l'universalité des allocations familiales ; depuis 2015, elles sont désormais modulées selon le niveau de revenus.

– La lutte contre l'évasion et l'optimisation fiscales constituent également des priorités selon les participations enregistrées : ainsi, le Groupe citoyen associé aux travaux de la commission temporaire *« Fractures et transitions »* propose de *« traquer l'évasion et l'optimisation fiscale, à tous les niveaux. »* Le but : réduire les concurrences déloyales, en augmentant le budget et en réduisant le déficit public et les inégalités.

– Le Groupe citoyen suggère par ailleurs de limiter par des seuils les niches fiscales qui bénéficient aux grandes entreprises, et de vérifier que la suppression de l'ISF sur les capitaux financiers s'est traduite par des créations d'emplois.

Les premières réponses du gouvernement : un projet de loi pour taxer les GAFAM

Première réponse aux aspirations fiscales des Français et des Françaises, le gouvernement a présenté en février 2019 un projet de loi pour taxer les services numériques, et notamment les GAFAM.

Selon l'eurodéputé Paul Tang (S&D), l'Union européenne aurait perdu 5,4 milliards d'euros en impôts non perçus de Facebook et Google entre 2013 et 2015, du fait de leurs mesures d'optimisation fiscale [3]. D'après l'eurodéputé, Google paierait des impôts représentant 9 % de son chiffre d'affaires hors Europe, mais cette proportion tomberait à 0,82 % dans l'Union européenne.

Par ailleurs, les GAFAM paieraient chaque année moitié moins d'impôts que les entreprises traditionnelles, selon la Commission européenne [4]. Cette mesure constituerait ainsi un *« enjeu symbolique fort »*, selon les dires du ministre français de l'Économie, Bruno Le Maire. Symbolique, mais également bénéfique : la taxation des GAFAM pourrait rapporter 500 millions d'euros à la France en 2019. Pour cela, Bruno Le Maire souhaite taxer les entreprises réalisant une activité numérique mondiale de plus de 750 millions d'euros, dont 25 millions au moins, dans l'Hexagone, à hauteur de 3 %. Le ministre de l'Économie vise ainsi notamment les revenus publicitaires de Google et Facebook.

1 *« Les mécanismes d'évitement fiscal, leurs impacts sur le consentement à l'impôt et sur la cohésion sociale »*, rapporté par Antoine Dulin, publié au JO le 16 décembre 2016

2 D'après une enquête BVA d'avril 2016

3 D'après un rapport publié le 14 septembre 2017 dans le cadre de la proposition de la loi Assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés (ACCIS)

4 D'après une communication de la Commission européenne *« Un système d'imposition juste et efficace au sein de l'Union européenne pour le marché unique numérique »* du 21 septembre 2017

LÉA, CITOYENNE

Léa a été associée, aux côtés de 27 citoyennes et citoyens, aux travaux de la Commission temporaire « fractures et transitions : réconcilier la France ». Ce groupe citoyen a rendu un avis. Elle a fait également partie des 5 citoyennes et citoyens ayant participé à l'ensemble des auditions et réunions de la Commission temporaire « fractures et transitions : réconcilier la France ».

COMMENT POURRIEZ-VOUS DÉCRIRE CETTE EXPÉRIENCE DE TRAVAIL AU SEIN DE LA COMMISSION TEMPORAIRE DU CESE ?

Cela a déjà été une découverte parce que je ne connaissais pas le CESE.

Participer à ce groupe citoyen, c'était une expérience très enrichissante, et être élue pour aller à la commission temporaire était pour moi quelque chose d'encore plus précieux.

C'était très intéressant et, encore une fois, enrichissant. Cela m'a également ouvert l'esprit par rapport à la politique et aux problématiques du moment.

Nous avons été très bien accueillis et intégrés dans la commission. Au début, ce n'était pas facile : on se demande si nous sommes légitimes, si nous pouvons parler, si nous pouvons poser des questions sur tout et n'importe quoi… Mais, en fin de compte, une fois que nous sommes à l'intérieur, les choses se déroulent très simplement : nous participons, nous posons des questions, et puis nous sommes là, nous faisons partie de la commission.

Y A-T-IL UN ASPECT MARQUANT DU FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION TEMPORAIRE DU CESE ?

Pour quelqu'un qui arrive à la commission, il y a le président au milieu, les deux rapporteurs de chaque côté. Nous avons un peu l'impression d'être dans une Cour d'assises ou un tribunal !

Après, d'un côté on voit le groupe entreprise, avec des gens qui ont un certain poids, des responsabilités et puis, de l'autre côté, il y a les syndicats, les personnalités qualifiées. Mais, l'impression que j'ai eue, c'est qu'ils se regroupaient par affinité. Nous, nous étions cinq sur le petit côté, mais après, nous ne nous sommes pas toujours mis tous ensemble, car les gens se placent comme ils arrivent : quelques fois nous sommes un peu plus loin les uns des autres, ce qui nous a permis de discuter avec nos voisins, de partager nos idées et c'est intéressant de partager ses idées et de voir qu'en fin de compte notre avis peut être écouté et partagé.

> *« C'est intéressant de partager ses idées et de voir qu'en fin de compte notre avis peut être écouté et partagé. »*

Retrouvez les interviews des citoyennes et des citoyens en vidéo sur lecese.fr

Conseil économique, social et environnemental
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ
9, place d'Iéna - 75775 PARIS CEDEX 16
www.lecese.fr • Twitter : @lecese
contact@lecese.fr
ISSN : 2556-3548