

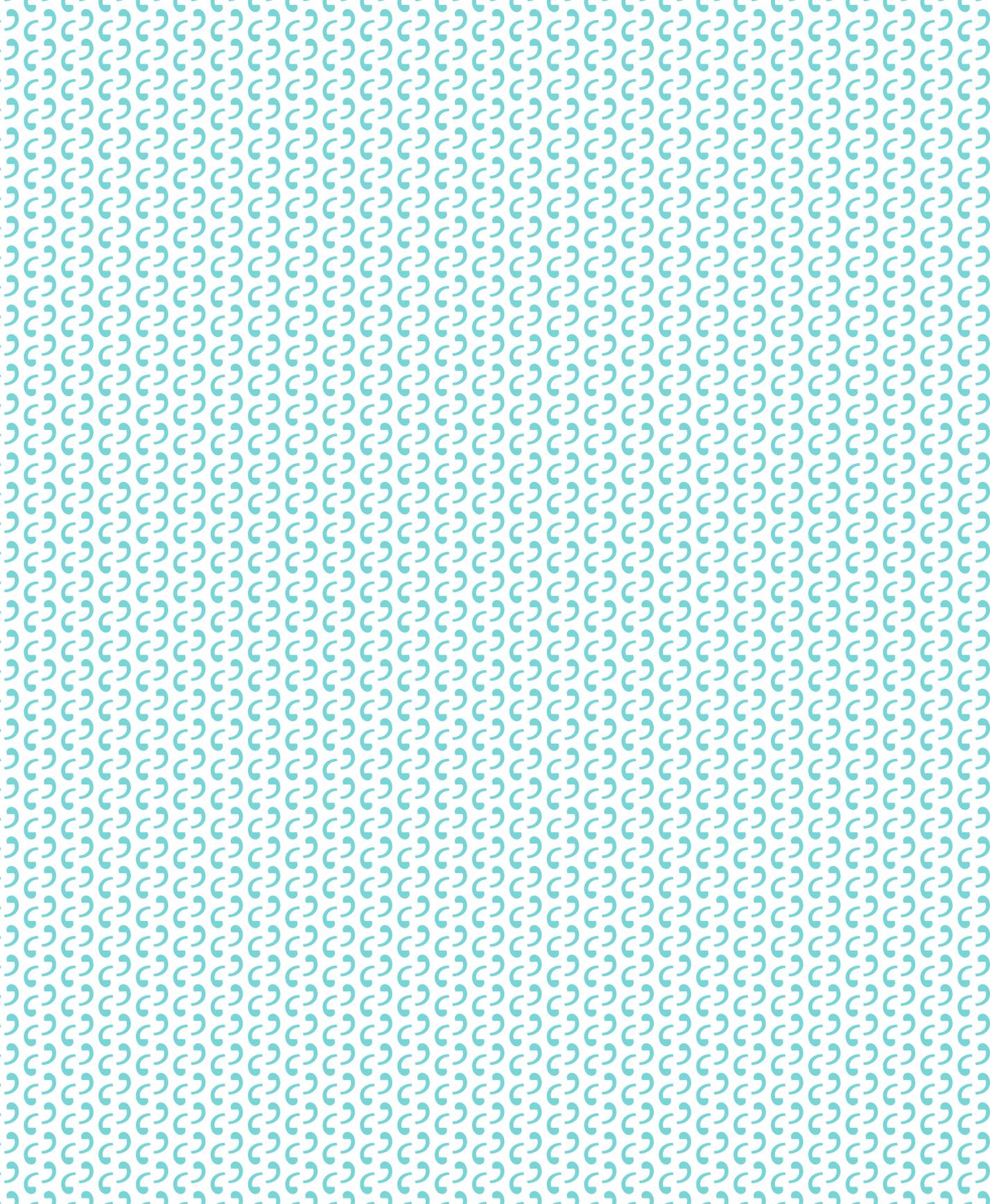


N° 1 - Juillet 2017

*La décision publique
demain*

Le rôle de la société civile
dans la démocratie





SOMMAIRE

Édito

2

*Patrick Bernasconi,
Président du CESE*

L'invité

3

*Jean-François Sirinelli,
Professeur d'histoire
contemporaine*

Dossier

6

LA DÉCISION PUBLIQUE DEMAIN
*Le rôle de la société civile
dans la démocratie*

Focus

16

*La France est-elle
irréconciliable ?*

*Le CESE
hors les murs*

20

La Plateforme RSE

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

Directeur de la publication : Patrick BERNASCONI - Ont contribué à ce numéro : le Comité éditorial et les agent.e.s du CESE.

Création & conception graphique : sylvie.chokroun@gmail.com & sandrine.ripoll@free.fr – Illustrations : Yasmine Gateau – Conseil éditorial et rédaction : L'œil à la page, Sophie Daguin – Infographies : IDIX – Réalisation et impression : Direction de l'information légale et administrative (DILA), 26, rue Desaix, Paris 15^e – Tirage : 3 000 exemplaires.

Cette publication est imprimée par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e

ÉDITO

Patrick Bernasconi Président du CESE

Le CESE : un outil de la République

On le sait bien : rien n'est aujourd'hui possible en politique sans l'association la plus large des citoyen.ne.s et des organisations qui structurent la société. Le CESE est précisément l'institution de la République qui assure la représentation de la société civile organisée. Il constitue un forum démocratique dont les textes votés à l'issue d'un débat contradictoire permettent, sur la base d'un constat partagé, de dégager les voies du possible dans le souhaitable. Il revient ensuite au politique de décider. Cette représentation des citoyen.ne.s actif.ve.s et engagé.e.s qu'est le CESE doit désormais prendre toute sa place dans nos institutions, dans l'action.

Nulle part ailleurs ne se trouve réunie une telle diversité d'origines, d'activités et d'intérêts. C'est-là une des expressions de la vitalité de notre société, de sa diversité, de la multiplicité des engagements et des sensibilités qui la fertilisent. C'est bien une France en réduction, issue de ses « forces vives », qui est présente au Cese. Ses travaux, marqués par le respect mutuel et le souci du rapprochement des points de vue, sont l'expression d'une vision partagée par les acteur.rice.s du quotidien de la société civile. La valeur de ces travaux est égale à l'importance de ces actions. Face à la perte de confiance en l'avenir de nos concitoyen.ne.s, notre assemblée a décidé d'articuler ses travaux autour de deux axes : d'une part, favoriser la cohésion sociale ; d'autre part, réussir les transitions. Elle entend ainsi être fidèle à sa vocation de lieu de concertation et de dialogue, de lien entre des forces faisant de leur contradiction un levier, d'instance de débats citoyens et d'interpellation civique.

Le CESE est un incubateur de la réforme, le CESE est un levier de la réforme.



JEAN-FRANÇOIS SIRINELLI

Professeur d'histoire contemporaine à Sciences Po, Jean-François Sirinelli consacre depuis une vingtaine d'années une partie de ses travaux à la V^e République, étudiée comme un régime politique mais aussi comme un « écosystème » socioculturel.

Sur ces sujets, il a notamment publié Les Baby-boomers (2003), Comprendre le XX^e siècle français (2005), Les Vingt Décisives (2007), Mai 68 (2008), L'Événement Janus (2008), Comprendre la V^e République (2010), La France qui vient (2014), Génération sans pareille (2016). Il publie à la rentrée, aux éditions Odile Jacob, Les Révolutions françaises 1962-2017 ; livre dans lequel, à la croisée des ouvrages précédents, il revient sur les mutations en chaîne – comme on dit réactions en chaîne – connues par l'État-nation France au cours des dernières décennies.

Ces analyses tentent d'appréhender les différents jeux d'échelles chronologiques qui interfèrent dans de telles mutations. Certaines d'entre elles, en effet, s'inscrivent dans le moyen terme de l'histoire nationale : ainsi peut-on probablement parler aujourd'hui, à certains égards au moins, d'une crise du modèle républicain.

SOCIÉTÉ MULTIFAILLÉE

Dans la France de 2017, la décision publique est notamment confrontée à des failles de nature multiforme qui sont d'autant plus délicates à localiser et à résorber qu'elles constituent un réseau de plus en plus complexe de jeux et de rejeux. Les dernières élections présidentielles, au premier comme au second tour, ont non seulement reflété la présence de deux France, comme il a été souvent dit, mais aussi celle d'une société multifaillée. Et la composition de la nouvelle Assemblée nationale, dans la mesure où elle ne rend pas vraiment compte de cette diversité à la fois sociologique et socioculturelle, rajoute à la complexité de la situation plus qu'elle ne contribue intrinsèquement à la résoudre. Pour l'action publique, de ce fait, le champ de failles peut se transformer en champ de mines.

VOLONTARISME

La République est la forme française de la démocratie libérale. Or celle-ci,

partout dans le monde, est confrontée, d'une part, aux effets complexes de la montée en puissance de ce qu'il est convenu d'appeler, faute de mieux, la démocratie d'opinion ; et, d'autre part, à l'indéniable diminution de la marge d'initiative et de manœuvre des pouvoirs exécutifs nationaux face à la globalisation. Comment, dans cette configuration historique nouvelle, la V^e République peut-elle préserver le volontarisme politique ? Appelons ainsi l'équilibre, toujours complexe, entre la détermination dans la volonté de réformer et le respect des prérogatives des instances délibératives. La question est loin d'être seulement théorique et elle ne se limite pas, de surcroît, à son seul aspect institutionnel. À l'heure des grandes mutations intervenues au sein de la communauté nationale depuis plusieurs décennies, il revient donc à la puissance publique d'actualiser un « logiciel » franco-français devenu par maints aspects obsolète, car trop déconnecté de la réalité contemporaine.

GÉNÉRATIONS

Ce changement de logiciel est d'autant plus nécessaire que ce n'est pas seulement l'État-nation France qui a connu des mutations en chaîne. Son socle démographique s'est également profondément modifié : en dépit de l'allongement de l'espérance de vie, les plus de quarante-cinq ans y sont moins nombreux que les Français.e.s appartenant aux générations montantes. La V^e République s'en trouve intrinsèquement modifiée : au moment où elle va passer le cap de la soixantaine, elle devient en quelque sorte un régime de troisième génération. En d'autres termes, en son sein, la majorité du corps électoral, désormais, n'a connu ni directement ni par parents interposés le récit des origines. Le régime, de ce fait, ne peut plus trouver dans le passé les sources de sa légitimité. Et c'est donc avant tout dans sa capacité à préserver les modalités de la prise de décision politique et de sa mise en œuvre qu'il pourra réarmer une telle légitimité : le présent, donc, plus que le passé, et d'une certaine façon également l'avenir.





LA DÉCISION PUBLIQUE DEMAIN Le rôle de la société civile dans la démocratie

7

À l'écoute du corps social

8

Se donner des moyens d'observation et d'analyse du réel
Des décisions consolidées par l'expérimentation

12

Coopérer autour de l'évaluation des politiques publiques

13

L'éducation à la concertation :
pour les citoyen.ne.s comme pour les politiques

14

Le rôle de l'initiative citoyenne dans l'action publique

15

Vers un droit à la participation citoyenne ?



LA DÉCISION PUBLIQUE DEMAIN

Le rôle de la société civile dans la démocratie

QUELS CHANGEMENTS À VENIR À L'AUBE DE
CE NOUVEAU QUINQUENNAT ? COMMENT LA DÉCISION
PUBLIQUE EST-ELLE AMENÉE À SE TRANSFORMER
ET QUELLE PART PRENDRA LA SOCIÉTÉ CIVILE ?
LA DÉCISION PUBLIQUE DE DEMAIN
SE CONSTRUIT AUJOURD'HUI.

À la veille des élections présidentielle et législatives, la méfiance à l'égard de la politique était le sentiment éprouvé par 40 % des Français.e.s, selon le baromètre de la confiance politique du Cevipof de janvier 2017. Dans le même temps, elles.ils étaient 77 % à considérer que « *les gens peuvent changer la société par leurs choix et leurs actions* ». Deux tendances apparemment antagonistes, qui ont convergé vers une recomposition à la tête de l'État et l'émergence de personnalités dites de la « société civile » – entendu comme « non professionnelles de la politique ». Le Conseil économique, social et environnemental, assemblée constitutionnelle représentant les corps intermédiaires, ne peut manquer d'être concerné par cette arrivée de la société civile au cœur de la vie politique. Cette nouvelle a-t-elle vocation à modifier les conditions de production de la décision publique ? À faire en sorte que la réforme soit comprise pour être mieux et plus vite adoptée, que l'innovation soit soutenue y compris par les acteur.rice.s dont elle vient réinterroger les valeurs ou les pratiques ? Régi par des lois et inscrit dans les usages, bousculé par de nouvelles pratiques et de nouveaux protagonistes, le processus de la décision politique peut utilement être questionné, au moment où l'enjeu consiste à revivifier la légitimité de l'action publique.

À l'écoute du corps social

Si le vote est bien l'acte qui concrétise la prise de décision, celle-ci est cependant le fruit d'un processus long. Le CESE dispose d'une expérience riche en la matière. Organiser le débat de toutes les parties prenantes en vue de l'élaboration d'une politique publique est le rôle qui lui est dévolu depuis 1946, comme assemblée consultative conseillant le Gouvernement et le Parlement. Un rôle réinscrit dans

la Constitution en 2008 et renforcé par l'ajout de la compétence environnementale dans la loi organique de 2010. Représentant.e.s des associations, syndicats de travailleur.euse.s, organisations patronales, les membres du CESE incarnent cette diversité d'origines, d'activités, d'intérêts qui démarque le CESE de l'homogénéité socioculturelle de toute autre assemblée. C'est une France en miniature qui éclaire les décideur.se.s politiques. En 2010, le rajeunissement et une parité femme-homme plus importante ont rééquilibré la composition de l'assemblée, désormais plus en phase avec la société. Dans cette assemblée représentative du corps social, les formations de travail sont en capacité de croiser leurs compétences thématiques pour aboutir à un travail conjoint, comme l'avis récent « *Combattre les violences faites aux femmes dans les Outre-mer* », préparé par la délégation à l'Outre-mer et la délégation aux droits des femmes et à l'égalité¹ (rapporteur Dominique Rivière, co-rapporteuse Ernestine Ronai).

Si le CESE représente les citoyen.ne.s dans leurs appartenances collectives, professionnelles et sociales, il n'est pas pour autant une assemblée d'expert.e.s. C'est par l'écoute et la consultation que ses membres progressent en commun dans la connaissance des sujets traités. Ainsi, pour formuler l'avis rapporté par Jacques Beall en avril 2017 sur « *La politique européenne de transport maritime au regard des enjeux de développement durable et des engagements climat* »², le Conseil a conduit dix auditions d'expert.e.s (chercheur.euse.s, politiques, professionnel.le.s, ONG) et deux tables rondes. Ce temps d'appropriation et d'échange est indispensable à la formation d'une opinion éclairée. Dans son avis de 2014 sur la « *Concertation entre parties prenantes et développement économique* », rapporté par Laurence Hézard et Brigitte Fargevielle³, le CESE a souligné les bonnes pratiques de la concertation publique en matière d'aménagement. Elles sont

CONCERTATION

« *Un dialogue structuré autour d'un projet entre parties prenantes, visant à sa réalisation dans les meilleures conditions possibles à partir de la prise en compte des différents points de vue* », telle est la définition proposée par le CESE dans son avis « *Concertation entre parties prenantes et développement économique* »⁴.



applicables à tout processus de concertation, et ce processus est mobilisable à chaque étape de l'élaboration d'une politique publique : formulation d'un diagnostic, élaboration de solutions, expérimentation, évaluation.

Se donner des moyens d'observation et d'analyse du réel

Au point de départ d'une politique publique, il y a la formulation d'un problème, la représentation d'une réalité que l'on souhaite modifier ; c'est l'étape du diagnostic et de la prospective. Saisi par le Premier ministre, le CESE a remis un avis sur « *Les enjeux de la négociation du projet de partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement (PTCI)* », rapporté par Christophe Quarez en mars 2016⁵. Une analyse dont le Gouvernement s'est saisi pour conduire les négociations, et les suspendre à l'été 2016 après que les lignes rouges définies par le Conseil aient été franchies.

Se donner des moyens d'observation et d'analyse du réel est un préliminaire à toute décision publique. C'est d'ailleurs le sens de la mission permanente

confiée au CESE par le Gouvernement pour la production d'un rapport annuel sur l'état de la France, dont l'édition 2017 a été présentée au mois de mai. Le rôle

prospectif du Conseil a été renforcé par la création de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques en 2010, par des partenariats avec

**SE DONNER DES MOYENS
D'OBSERVATION
ET D'ANALYSE DU RÉEL EST
UN PRÉLIMINAIRE À TOUTE
DÉCISION PUBLIQUE**

d'autres institutions comme le Défenseur des droits, ainsi que par l'écoute continue des problématiques locales en lien avec les Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER).

Des décisions consolidées par l'expérimentation

Réforme ou innovation, la décision publique gagne en légitimité lorsqu'elle est étayée par les résultats d'une expérimentation, qui permet de tester des solutions nouvelles sans abroger d'emblée l'existant.

En observant à petite échelle les effets d'une politique, l'expérimentation identifie des freins et leviers concrets indiscernables lors de travaux en chambre. Elle met en évidence les liens qui se

nouent entre les personnes mobilisées pour l'expérimentation, afin de mieux penser l'institutionnalisation des partenariats à l'heure de la généralisation. Ainsi, elle démontre sa capacité à transformer ou non le système dans son ensemble.

De nombreuses préconisations du CESE donnent lieu à des expérimentations de la part du Gouvernement ou d'autres acteurs publics. Ainsi, Santé publique France prévoit pour 2017 une expérimentation sur la santé des personnes en recherche d'emploi, en association étroite avec Pôle emploi. Cela répond directement au souhait de l'avis intitulé « *L'impact du chômage sur les personnes et leur entourage : mieux prévenir et accompagner* » (rapporteuse Jacqueline Farache⁶). L'expérimentation par le Conseil national

**LA DÉCISION PUBLIQUE
GAGNE EN LÉGITIMITÉ
LORSQU'ELLE EST ÉTAYÉE
PAR LES RÉSULTATS
D'UNE EXPÉRIMENTATION**

Le CESE collabore sur deux thématiques en 2017 avec le Défenseur des droits : lutte contre les discriminations syndicales ; conséquences des séparations parentales sur les enfants. Le Conseil travaille avec la Cour des comptes sur trois saisines gouvernementales : emploi des seniors, addictions au tabac et à l'alcool, politique des pôles de compétitivité. La coopération récurrente avec France Stratégie et le système statistique public a abouti en 2015 à l'élaboration d'un jeu d'indicateurs complémentaires du PIB, dont l'évolution est analysée dans le cadre du « *Rapport annuel sur l'état de la France* ».

**DES COOPÉRATIONS
INSTITUTIONNELLES
FRUCTUEUSES**



du numérique d'un dispositif contributif pour évaluer le comportement et les pratiques des plateformes numériques concrétise aussi une proposition du CESE dans son avis « *La coproduction à l'heure du numérique : risques et opportunités pour la.le consommateur.rice et l'emploi* » (rapporteuse Martine Derobert-Masure⁷).

Fin 2015, le CESE a répondu à une saisine de l'Assemblée nationale sur les conditions de réussite de l'expérimentation « *Territoires zéro chômage de longue durée* » (rapporteur Patrick Lenancker⁸). Certaines de ses préconisations sont généralisables à toute forme d'expérimentation. Il importe d'abord d'assurer un financement spécifique et un pilotage de qualité, avec des représentant.e.s de toutes les parties prenantes, y compris les bénéficiaires de l'action. Même si, par nature, l'expérimentation s'écarte du cadre ordinaire

et mobilise des acteur.rice.s nouveaux.elles, elle gagne à s'articuler avec l'existant.

Enfin, l'élargissement du dispositif est conditionné à une évaluation rigoureuse menée par un organisme qui n'aura pas participé à l'expérimentation.

L'intérêt est d'objectiver les résultats et d'anticiper les bénéfices ou les effets indésirables de son extension. Ainsi, l'évaluation de l'expérimentation « *Garantie jeune* » conduite dans

certaines régions à partir de 2012 a permis de valider l'intérêt du dispositif pour les jeunes qui ne sont ni en

L'ÉVALUATION
DE L'EXPÉRIMENTATION
« GARANTIE JEUNE » A PERMIS
DE VALIDER L'INTÉRÊT DU
DISPOSITIF POUR LES JEUNES
QUI NE SONT NI EN EMPLOI,
NI EN FORMATION



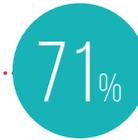
LA DÉCISION PUBLIQUE DEMAIN

EN JANVIER 2017 :



des Français-e-s considéraient que
« **les gens peuvent changer
la société par leurs choix
et leurs actions** »

*CEVIPOF



des Français-e-s
n'avaient pas
confiance dans
le Gouvernement



*Recomposition
à la tête de l'État*



VERS UNE MODIFICATION DU PROCESSUS

METTRE UNE QUESTION À L'AGENDA PUBLIC

Avis adoptés par le CESE en 2016 :



Environ **50%** des
travaux adoptés avaient
pour origine une saisine
gouvernementale
ou parlementaire



préconisations
rendues
en 2016



Économie
40%



Environnement
20%



Social
40%



CONCERTATION

L'exemple de
la garantie
jeunes pour tous



2012 :

Avis « Droits réels /droits formels :
améliorer le recours aux
droits sociaux des jeunes »

1/2



89%



Plus de la moitié des Français-e-s **n'avaient pas confiance** dans le Sénat et l'Assemblée nationale

des Français-e-s avaient l'impression que **les responsables politiques se préoccupaient peu** de ce qu'il-elle-s pensent

Émergence de la société civile au cœur de la vie politique

DE DÉCISION PUBLIQUE ?



EXPÉRIMENTATION

ÉVALUATION

GÉNÉRALISATION

ÉVALUATION



2013-2014 :
Expérimentation dans 10 départements



2014 :
Avis de suite sur « Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes »



2015 :
Avis « Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes » suite à une évaluation des mesures préconisées dans l'avis de 2012



2017 :
Généralisation de la garantie jeunes aux milliers de jeunes confronté-e-s au risque de précarité

DES DÉCISIONS CONSOLIDÉES PAR L'EXPÉRIMENTATION

L'exemple de « Territoires zéro chômage de longue durée »

1^{ÈRE} phase



Auprès de **2000** demandeur-euse-s



10 territoires (sélectionnés parmi 42 candidatures)



Durée **5 ans**



Financée par le **Fonds d'expérimentation**

2^{ÈME} phase

(en cas d'une phase 1 concluante)



Évaluation en préparation par l'association « **Territoires zéro chômage de longue durée** »



Ouverte à tous les territoires volontaires



Financée par les **territoires** (département, région, Europe...)





emploi, ni en formation, confronté.e.s à un fort risque de précarité. La mesure a été généralisée pour tou.te.s les 18-25 ans début 2017, selon les vœux exprimés dans l'avis « *Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes* » de mars 2015, rapporté par Antoine Dulin⁹. Début 2017, le Conseil propose de tester « *des territoires 100 % bien logés* », une expérimentation de contrats locaux de développement du logement à l'échelle des villes, intercommunalités, ou conseils départementaux (« *Comment mieux répondre aux besoins en logements dans les territoires ?* », rapporté par Isabelle Roudil¹⁰).

À l'étape de l'expérimentation comme à celle de la concertation préalable, le projet doit être modifiable. L'évaluation offre l'opportunité de résoudre un problème identifié lors de l'expérimentation. Faute de quoi elle ne servirait qu'à attribuer une légitimité factice à une politique déjà décidée.

Coopérer autour de l'évaluation des politiques publiques

L'évaluation est un outil efficace pour restaurer la confiance en l'action politique, à deux conditions : veiller à sa crédibilité par l'impartialité de l'organisme évaluateur et par l'écoute de la pluralité des points de vue (responsables politiques, bénéficiaires, agent.e.s) ; en communiquer les résultats. Idéalement, formule le CESE dans l'avis « *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques* », rapporté par Nasser Mansouri-Guilani¹¹ en 2015, les politiques publiques devraient faire l'objet d'une évaluation à trois moments : avant la mise en œuvre, pour apprécier les effets attendus et possibles ; tout au long du déroulement, ou au moins à

mi-parcours, pour examiner la trajectoire ; à la fin, pour mesurer les effets directs et indirects.

Plusieurs instances sont chargées de missions d'évaluation, notamment la Cour des comptes depuis la loi constitutionnelle de 2008, le CESE depuis 2010, le Commissariat général à la stratégie et à la prospec-

tive (France Stratégie) ou encore le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP). Pourtant, l'évaluation des politiques publiques semble sous-utilisée. Probablement parce que la confusion entre l'évaluation, le contrôle, l'audit et la réforme de l'État provoque une réticence auprès

des responsables politiques et des services publics. Le CESE se propose de développer sa coopération avec ces instances sur la définition des critères d'évaluation et par l'organisation de débats autour des résultats.

**LES POLITIQUES PUBLIQUES
DEVRAIENT FAIRE
L'OBJET D'UNE ÉVALUATION
À TROIS MOMENTS :
AVANT LA MISE EN ŒUVRE,
TOUT AU LONG
DU DÉROULEMENT,
ET À LA FIN,
POUR MESURER
LES EFFETS DIRECTS
ET INDIRECTS**

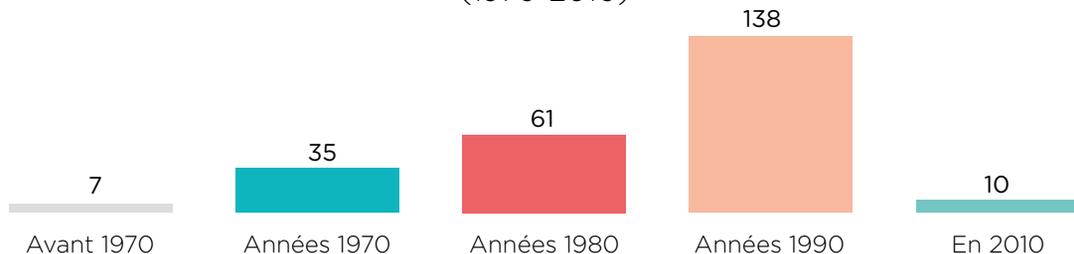
L'éducation à la concertation : pour les citoyen.ne.s comme pour les politiques

Que devient le dialogue social – le débat triangulaire historique entre représentant.e.s de l'État, du patronat et des travailleur.se.s – à l'heure des démarches participatives, de l'écoute de la société civile, de l'entreprise libérée, de la société ubérisée ? Sa contribution au fonctionnement d'un État démocratique reste essentielle. Le dialogue social assure la participation des

travailleur.euse.s et des employeur.euse.s aux différentes formes d'action publique qui ont pour fondement le travail et la production, et pour objet des questions économiques et sociales d'intérêt commun : la protection sociale, la formation professionnelle, la politique industrielle, l'adaptation du modèle productif à la transition écologique. Les technologies

**QUE DEVIENT LE DIALOGUE
SOCIAL À L'HEURE
DES DÉMARCHES
PARTICIPATIVES,
DE L'ÉCOUTE DE LA SOCIÉTÉ
CIVILE, DE L'ENTREPRISE
LIBÉRÉE, DE LA SOCIÉTÉ
UBÉRISÉE ?**

Nombre d'accords nationaux interprofessionnels
(1970-2010)



Source : Document clesdusocial.com - 50 ans d'accords nationaux interprofessionnels, déc. 2011.





numériques ouvrent des perspectives de transformation. Pourtant, un essoufflement du dialogue social au niveau national interprofessionnel est perceptible. Il se traduit par une grande difficulté à résoudre collectivement les problèmes, comme en témoigne la diminution du nombre d'accords nationaux interprofessionnels. Le CESE a émis des recommandations sur « *Le développement de la culture du dialogue social en France* »¹² (avis rapporté par Luc Bérille et Jean-François Pilliard en

mai 2016), dont plusieurs ont alimenté la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

Sensibiliser la société à l'utilité du dialogue social et à la concertation est un enjeu de développement de la citoyenneté. Cette éducation aux enjeux et aux méthodes de concertation concerne autant les responsables politiques et les services publics que les organisations de la société civile, leurs acteur.rice.s et les citoyen.ne.s. Toujours dans son avis sur la concertation entre parties prenantes et développement économique¹³, le CESE appelle à élaborer une « *charte de la concertation* » rappelant les principes généraux de transparence, de concertation dès la genèse du projet, de représentativité des instances mises en place, de formation et de respect des acteur.rice.s, de clarté des étapes jusqu'à la prise de décision.

**SENSIBILISER
LA SOCIÉTÉ À L'UTILITÉ
DU DIALOGUE SOCIAL
ET À LA CONCERTATION
EST UN ENJEU
DE DÉVELOPPEMENT
DE LA CITOYENNETÉ**

Le rôle de l'initiative citoyenne dans l'action publique

La démocratie représentative permet aux citoyen.ne.s de se libérer de la gestion des affaires publiques, en confiant à des représentant.e.s le soin d'organiser le débat public et de décider dans l'intérêt général. Elle n'implique pas le renoncement des individus à toute forme d'influence directe sur l'action publique. De fait, les Français.e.s s'emparent avec un enthousiasme certain des propositions de participation qui leur sont faites, qu'il s'agisse de gérer une partie du budget municipal ou de coproduire un projet d'aménagement. Parce qu'il est lui-même une institution démocratique, à la charnière de la société civile et de la société politique, le CESE a l'ambition de contribuer à ce mouvement de fond de la société pour articuler intelligemment démocratie participative et démocratie représentative.

Vers un droit à la participation citoyenne ?

Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, le CESE est compétent pour se saisir des pétitions citoyennes de plus de 500 000 signatures. Tempête médiatique ou signal faible des attentes de la société, la pétition peut être l'expression d'une mobilisation spontanée comme le fait de groupes de pression structurés. Vérifier la portée de cette expression, s'en faire l'analyste et éventuellement le porte-parole à travers ses préconisations sont un axe majeur d'évolution pour le CESE. Il peut d'ailleurs s'autosaisir d'un sujet dans son champ de compétence dès lors qu'il le considère comme l'expression d'une attente légitime.

Un autre axe d'évolution pour le CESE est l'apport de la participation citoyenne à ses travaux, en complément des auditions d'expert.e.s, des recherches et points de vue de ses membres. Certaines formations de travail du Conseil ont déjà expérimenté des démarches de participation citoyenne.

LE CESE A L'AMBITION
DE CONTRIBUER
À CE MOUVEMENT DE FOND
DE LA SOCIÉTÉ POUR ARTICULER
INTELLIGEMMENT DÉMOCRATIE
PARTICIPATIVE ET DÉMOCRATIE
REPRÉSENTATIVE

services du ministère du Développement durable et de l'Environnement pour poursuivre le recensement des initiatives. En 2016, la plateforme ouverte dans le cadre des travaux sur les « Réseaux sociaux numériques : comment renforcer l'engagement ? »

Ainsi en 2013, pour l'avis « *L'éducation au développement durable* » (rapporteurs Allain Bougrain Dubourg et Antoine Dulin¹⁴), une plateforme a été créée puis reprise par les

(rapporteur.e.s Gérard Aschieri et Agnès Popelin¹⁵) donnait la possibilité aux internautes de faire des propositions, dont certaines ont été expressément reprises dans l'avis adopté par l'assemblée. Il s'agit de la plateforme du CESE la plus aboutie pour ce qui est d'intégrer des propositions des citoyen.ne.s. « *Les aspirations de nos concitoyen.ne.s à plus de participation ne vont pas cesser de grandir*, soulignait le président Patrick Bernasconi en 2016, à l'occasion des 70 ans de l'inscription du CESE dans la Constitution. *Nous devrions pouvoir répondre rapidement à cette appétence pour être, pourquoi pas, demain, ceux qui porteront sur les fonts baptismaux un nouveau droit : ce droit à la participation citoyenne.* »

BIEN DÉCIDER PREND DU TEMPS.

Le temps du diagnostic, de l'information, de la concertation, de l'expérimentation, de l'évaluation et, s'il le faut, de la recherche de solutions nouvelles dans un processus itératif aboutissant à la décision. Dans ce moment où l'élan est donné en France pour faire face collectivement à de profondes mutations, le CESE entend conseiller au plus près le Gouvernement et le Parlement pour être une aide à la décision publique. Ce rôle s'exerce aux côtés et en complémentarité des institutions de la République, et en prise avec les citoyen.ne.s selon des modalités nouvelles de participation que le CESE développe déjà. Parce qu'il est représentatif de la société civile organisée, il est le mieux placé pour entendre et faire comprendre ses attentes, contribuer à renouveler la confiance des citoyen.ne.s dans nos institutions démocratiques et préparer l'avenir.

1 JO 2017-09 du 18 avril 2017
2 JO 2017-11 du 11 mai 2017
3 Ibid
4 Voir note 3

5 JO n° 1 du 13 avril 2016
6 JO 2016-02 du 20 mai 2016
7 JO 2016-12 du 4 novembre 2016
8 JO 2015-33 du 23 novembre 2015

9 JO du 7 avril 2015
10 JO du 14 avril 2017
11 JO n° 22 du 25 septembre 2015
12 JO du 7 juin 2016

13 Voir note 3
14 JO 2012-28 du 16 décembre 2013
15 JO 2017-01 du 20 janvier 2017





LA FRANCE EST-ELLE IRRÉCONCILIABLE ?

À quoi tient le pessimisme des Français.e.s ? Quelle est la situation à l'échelle du pays et de ses habitant.e.s ? Quelles propositions pour préparer l'avenir ? Autant de questions abordées par le « *Rapport annuel sur l'état de la France 2017* » du CESE, rapporté par Guillaume Duval et Pierre Lafont tous deux membres de la section de l'économie et des finances du Conseil. Adopté le 23 mai, ce rapport se base sur les 10 indicateurs de richesse complémentaires au PIB élaborés par le CESE et France Stratégie, regroupés autour de trois thèmes : la cohésion sociale, la préparation de l'avenir et la qualité de la vie.

À l'automne 2016, 88 % des Français.e.s considéraient que leur pays allait dans une mauvaise direction selon Ipsos. Il s'agit du taux le plus élevé des vingt-six pays couverts par l'étude.

De fait, la France rencontre des difficultés en matière d'emploi, d'innovation, d'endettement public et privé ou encore d'actions face à la crise écologique. Celles-ci se traduisent par des inégalités réelles en matière de chômage, de revenus et de conditions de vie.

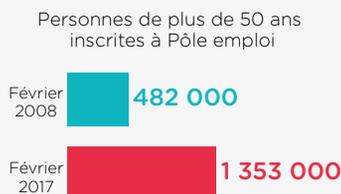
Emploi : un marché du travail dégradé

La France subit les conséquences de la crise prolongée de 2008. Le taux d'emploi des Français.e.s stagnait en effet en 2015, tandis qu'il progressait dans la plupart des pays européens. L'année 2016 a vu s'amorcer un redressement, qui s'explique en partie par l'augmentation de l'âge de départ à la retraite. En effet, cette mesure fait progresser le taux d'emploi des seniors, même si elle rend également cette classe d'âge plus fréquemment victime du chômage. Sur la tranche d'âge de 25 à 49 ans, la crise a engendré un recul massif du taux d'emploi des hommes et une stagnation du taux d'emploi des femmes – qui progressait pourtant depuis 1975.

Concernant la qualité d'emploi, si la part des CDD reste stable, leur durée s'est notablement raccourcie, entraînant une aggravation de la précarité des jeunes, des travailleur.se.s âgé.e.s et des personnes peu qualifiées. En 2015, le sous-emploi touchait 6,7 % des personnes en emploi selon le ministère du Travail.

TAUX D'EMPLOI

Rapport entre le nombre de personnes en emploi et l'ensemble de la population âgée de 15 à 64 ans.



PAUVRETÉ EN CONDITIONS DE VIE

Désigne au moins 3 privations ou difficultés matérielles parmi 9 possibles (exemples : arriérés de paiement de loyer ou de factures d'eau/gaz/électricité, incapacité à faire face à des dépenses imprévues, impossibilité de consommer une source de protéines au moins tous les 2 jours, etc.).

Inégalités de revenus : ne pas renoncer à l'exception française

En France, la redistribution fiscale et sociale limite fortement les inégalités de revenu primaire. Mais depuis les années 2000, la France ne constitue plus l'exception parmi les pays de l'OCDE : les inégalités de revenus commencent à s'accroître. Cet accroissement toutefois a été modéré par les mesures fiscales prises

DEPUIS LES ANNÉES 2000, LA FRANCE NE CONSTITUE PLUS L'EXCEPTION PARMI LES PAYS DE L'OCDE

à partir de 2012 et la baisse des revenus du capital. Les inégalités de patrimoine sont en France comme dans de nombreux pays de l'OCDE, plus importantes que les inégalités de revenu. Ceux qui possèdent le plus de patrimoine étant ceux qui perçoivent le plus de revenus, le potentiel d'évolution des positions sociales est assez limité.

Qualité de vie : des indicateurs contradictoires

L'indicateur de pauvreté en conditions de vie fait apparaître une situation qui s'améliore pour les Français.e.s les moins aisé.e.s. Les jeunes de moins de 18 ans sont les plus touché.e.s : 13,8 % sont dans ce cas contre 6,7 % des plus de 65 ans.

Cette amélioration des conditions de vie entre en contradiction avec la hausse du taux de pauvreté monétaire (de 12,6 % en 2004 à 14,3 % en 2015). Celle-ci est en lien direct avec la hausse des inégalités de revenus. Sur les 7,8 millions de pauvres en conditions de vie comptabilisés en France en 2015, seuls

3,3 millions seraient pauvres selon les critères monétaires. L'écart est particulièrement important pour les 20 à 29 ans, qui sont deux fois plus souvent pauvres monétaires (17 %) qu'en conditions de vie (9 %), tandis qu'on observe l'inverse auprès des 40-49 ans.

Les conditions d'une France réconciliée

Les inégalités réelles et le pessimisme collectif sont au cœur des difficultés du pays. Pour les rapporteurs du « *Rapport annuel sur l'état de la France 2017* », la solution se trouve dans une refondation de la cohésion sociale à l'échelle nationale. L'effort doit se traduire, en matière d'emploi et de chômage, par une attention accrue portée à la qualité des emplois, et une action dédiée pour les emplois indépendants créés en lien avec la révolution du numérique. La simplification du système des minimas sociaux – cf. l'avis « *Revenu minimum social garanti* » d'avril 2017 – et la lutte contre le non-recours aux droits doivent être des axes forts du dispositif de lutte contre la pauvreté.

POUR LES RAPPORTEURS LA SOLUTION SE TROUVE DANS UNE REFONDATION DE LA COHÉSION SOCIALE

Des institutions comme le CESE et les CESER sont à même de contribuer à la transformation des relations entre l'État et les citoyen.ne.s, pour que celui-ci s'adapte plus vite et mieux à leurs besoins.



Plus d'info :
télécharger le *Rapport annuel sur l'état de la France 2017* sur lecese.fr

Population touchée par la pauvreté en condition de vie (%)



TAUX DE PAUVRETÉ MONÉTAIRE

Proportion de personnes qui perçoivent moins de 60 % du revenu médian des Français.

Ratio entre les revenus des 20 % les plus riches et ceux des 20 % les plus pauvres



FRANÇOIS DUBET



François Dubet,
*sociologue - École des hautes études
en sciences sociales*

François Dubet est professeur de sociologie à l'Université de Bordeaux et directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS). Il est auteur de plusieurs ouvrages sur les mouvements sociaux, les problèmes urbains, la marginalité juvénile, la délinquance, l'école, la socialisation, le travail et la théorie sociologique. Ses travaux portent actuellement sur les théories et les sentiments de justice.

François Dubet et Michael Forster ont été auditionnés dans le cadre de l'élaboration du Rapport annuel sur l'état de la France 2017.

Qu'entendez-vous par inégalités de chances et inégalités de place ?

Ce sont deux conceptions différentes de la justice sociale. La correction des inégalités de place s'opère par la réduction de la distance sociale grâce à l'impôt, l'État-providence et les services publics. L'autre modèle, plus récent et plutôt américain, considère que la justice sociale donne à tous les individus les mêmes chances d'atteindre toutes les positions sociales, même les positions très inégales. Ce modèle, dans lequel on rend les épreuves méritocratiques les plus équitables possibles, remplace progressivement le premier, dans lequel on redistribue la richesse. La société n'est pas perçue de la même manière et les conséquences diffèrent selon le prisme utilisé : puisque dans un cas, on va redistribuer la richesse et dans l'autre, rendre les épreuves méritocratiques les plus équitables possibles. Nous quittons un modèle pour aller progressivement vers un autre, et je crois que le premier modèle devrait rester prioritaire.

Pourquoi ce pessimisme marqué dans l'opinion française ?

Pendant longtemps, les inégalités étaient plutôt des inégalités entre les classes, entre les groupes. Aujourd'hui les inégalités sont beaucoup plus vécues comme étant individuelles. Ce n'est pas une caractéristique française. Ce qui est singulier, c'est que les Français.e.s ont eu le sentiment pendant les Trente glorieuses d'être assis.e.s sur un État fort et autonome qui protégeait tout le monde, et sur une économie puissante. Les Français.e.s ressentaient une sorte d'identité nationale universelle, qui n'est plus vécue aujourd'hui comme universelle mais individuelle, tandis que l'État est vu comme affaibli dans sa souveraineté. Il me semble que si les Français.e.s sont plus pessimistes que les autres, c'est parce que l'on a une représentation de ce qu'a été notre société. À partir de là, tout devient une sorte de décadence. Je crois que les Français.e.s ne se font pas à l'idée que nous ne représentons que 0,7 % des habitant.e.s de la planète et que la France n'est pas un pays admiré par le monde entier.

MICHAËL FORSTER

Les inégalités sont-elles des obstacles à la croissance et au développement économique ?

A priori, les inégalités peuvent avoir un effet positif sur la croissance, par l'action des outils de réduction des inégalités mis en place, notamment les mécanismes incitatifs. Ou alors un effet négatif, entraînant par exemple des réductions d'investissement dans l'éducation, touchant particulièrement les ménages pauvres. Nos travaux prouvent que c'est le deuxième mécanisme qui est à l'œuvre. C'est-à-dire que dans la zone de l'OCDE, l'augmentation des inégalités de ces trente dernières années a été accompagnée d'un freinage de la croissance économique.

Quels sont les effets redistributifs des systèmes sociaux et fiscaux ?

Les systèmes sociaux et fiscaux sont cruciaux pour réduire les inégalités. On oublie parfois que les prestations sociales financées par les prélèvements et les impôts réduisent les inégalités de plus d'un quart, c'est-à-dire 26 %. Bien sûr cela dépend des pays. La France est un peu au-dessus de la moyenne à 29 % ; mais dans certains pays tels que les États-Unis, le Japon ou la Corée, les effets redistributifs se limitent à environ 15 %.

Quels systèmes sont les plus efficaces pour réduire les inégalités ?

Dans tous les pays, les effets des prestations monétaires, telles que les allocations chômage, les allocations familiales, le RSA, etc. ont un effet plus important dans la réduction des inégalités de revenus que les réductions d'impôts sur le revenu ou sur la fortune.



Michael Forster,
administrateur principal,
division des politiques sociales
à l'Organisation de coopération et de
développement économiques (OCDE)

Administrateur principal au sein de la direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE, Michael Forster dirige des projets sur la distribution des revenus, les inégalités et la pauvreté. Il a été impliqué et a coordonné notamment les ouvrages « Croissance et Inégalités » (OCDE, 2008) ; « Toujours plus d'inégalité » (OCDE, 2011) ; et « Tous concernés : Pourquoi moins d'inégalité profite à tous » (OCDE, 2015).



Retrouvez les interviews
en vidéo de François Dubet
et Michael Forster sur lecese.fr.



LA PLATEFORME RSE



Installée au sein de France Stratégie en juin 2013, la Plateforme nationale d'actions globales pour la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) est une instance de dialogue et de concertation placée auprès du Premier ministre. Entrent dans sa composition des représentant.e.s du CESE. Elle est présidée par Hélène Valade.

En avril 2017 se tenait au siège du CESE un colloque organisé par la Plateforme nationale RSE. Cet événement récent est l'occasion de souligner les liens entre les deux institutions. En effet, 80 % des organisations représentées dans la Plateforme RSE le sont également au Conseil. Le CESE lui-même y est représenté actuellement par Marie-Hélène Boidin Dubrulle.

En 2014, dans le cadre d'un événement déjà organisé au CESE, la Plateforme RSE lançait les travaux de son Plan national d'actions prioritaires pour le développement de la RSE. Les conseiller.ère.s du CESE ont notamment plaidé pour l'intégration par la Commission européenne de considérations sociales et environnementales dans les marchés publics ainsi qu'un cadrage européen du reporting extra financier. Le Conseil a aussi invité à rendre l'information sur la RSE plus accessible aux PME/TPE.

Ces travaux ont été présentés lors du colloque « *RSE, place de l'entreprise dans la société : quels engagements de la France ?* », dont les actes sont parus en juin 2017. Hélène Valade, présidente

de la Plateforme RSE, lançait à cette occasion un appel solennel pour que le Gouvernement adopte ce plan national : « *L'entreprise est certes sur des marchés, mais elle est aussi en société et contribue à son bon fonctionnement, cela veut dire qu'elle lui est redevable.* » Les propositions du CESE et de la Plateforme RSE se complètent en matière d'adaptation de toutes les organisations aux mutations économiques et sociales. Afin de mieux irriguer la Plateforme RSE, une mission a été confiée au vice-président du CESE Claude Cochonneau, président de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture.

Pour le Président du CESE, Patrick Bernasconi, « *une belle articulation existe entre l'expertise que la Plateforme RSE incarne et la vision de la société civile organisée qu'est le CESE. Cette synergie [...] va nous permettre d'optimiser nos réflexions et, ainsi, de mieux accompagner le Gouvernement dans la mise en œuvre de ses politiques publiques.* » Le quinquennat présidentiel qui débute est une opportunité de positionner la France comme un pays moteur sur cette question.

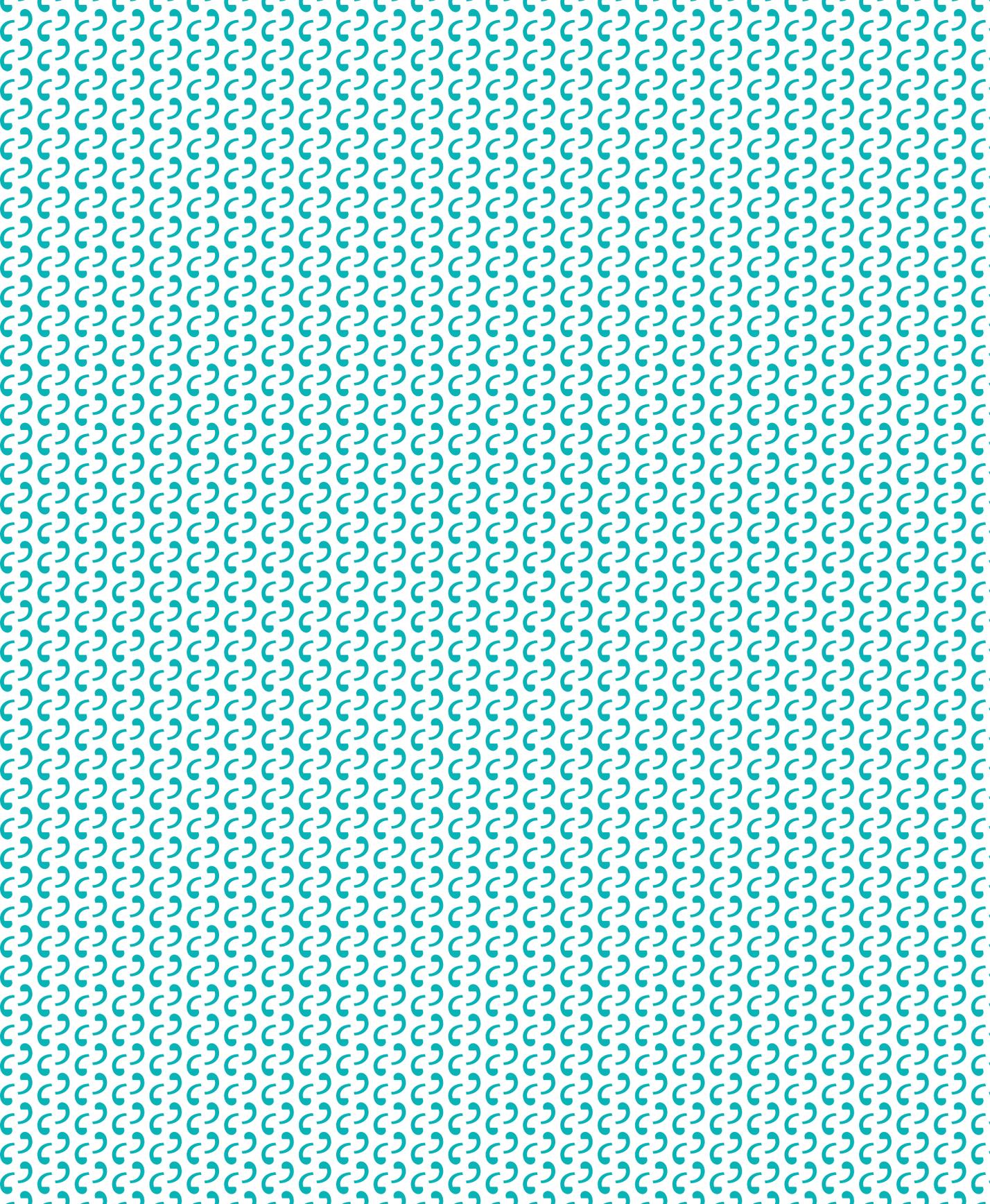


Le CESE incarne la RSE : [...] en 2012, les 16 organisations qui ont proposé au Premier ministre de créer cette nouvelle organisation sont toutes des piliers historiques du Conseil. Les liens sont donc nombreux entre les deux institutions, qui assurent dialogue et concertation entre toutes les parties prenantes.



Marie-Hélène Boidin Dubrulle
Représentante du CESE au sein de la Plateforme RSE, suppléée par Sophie Thiéry.

La **RSE** désigne « *la responsabilité des entreprises vis-à-vis des effets qu'elles exercent sur la société, passant par l'intégration des préoccupations en matière sociale, environnementale, éthique, de droits humains et des consommateurs.rice.s* », d'après la définition donnée par la Commission européenne.



Conseil économique, social et environnemental

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ

9, place d'Éna - 75775 PARIS CEDEX 16

www.lecese.fr • Twitter: @lecese

contact@lecese.fr

