

Délibérer en politique, participer au travail : répondre à la crise démocratique

Synthèse

Gilles-Laurent Rayssac,
président de Res publica, un cabinet de conseil spécialisé dans le dialogue collaboratif, et enseignant à Sciences Po et à la Sorbonne

Danielle Kaisergruber,
experte des questions sociales, directrice de DKRC et rédactrice en chef de la revue en ligne Metis Europe

Martin Richer,
directeur de Management & RSE et responsable du pôle Entreprise Travail & Emploi de Terra Nova

26 février 2019

Les insuffisances de la pratique de la démocratie au quotidien dans l'espace public et le manque de débats et de participation dans les entreprises se renforcent. Les faibles possibilités d'expression et de dialogue là où l'on travaille ajoutent aux frustrations des citoyens là où ils vivent.

Aux yeux de beaucoup, la démocratie ne fonctionne pas de façon satisfaisante. Cela se traduit par une désaffection et, depuis quelques mois, par l'expression d'une colère. La société et les individus qui la composent ont profondément changé alors que le fonctionnement de nos institutions et le comportement de ceux qui les dirigent ont, eux, continué à fonctionner globalement de la même manière. Et ce qui est frappant dans la vie politique l'est aussi dans l'entreprise : les décisions sont souvent prises sans que les personnes concernées se sentent véritablement impliquées. C'est ce parallèle entre les intermittences de la démocratie dans l'espace public et le manque de dialogue dans les entreprises et les organisations que nous voulons explorer.

Pourtant, les règles obligeant la puissance publique ou les dirigeants d'entreprise à discuter avec les citoyens ou les parties prenantes se sont multipliées depuis quarante ans. Qu'est-ce donc qui empêche la démocratie participative et le dialogue

au sein de l'entreprise de gagner en intensité ? Il semble qu'une culture de l'autorité fondée sur la hiérarchie et la verticalité soit toujours préférée à une autorité fondée sur la compétence, la confiance, la coopération et, finalement, l'adhésion.

Nous proposons ici une série de changements qui visent moins à transformer les institutions et les organisations que la pratique des responsables ou des dirigeants. Pour cela, nous préconisons de mettre en place quelques mécanismes juridiques, peu nombreux mais que nous croyons efficaces, tant dans la vie politique que dans la vie au travail.

Dans la vie politique, nous proposons un dispositif qui permettra, par son indépendance, son statut et ses moyens, de mieux articuler la démocratie représentative et la délibération citoyenne. Cela passe par un net renforcement du rôle de la Commission nationale du débat public et de la participation citoyenne (CND2PC). Nous proposons aussi de simplifier l'organisation territoriale de la République et de créer au niveau national (et de rendre opérationnel au niveau local) un droit d'interpellation citoyenne.

Dans l'entreprise, nous proposons de renforcer tous les mécanismes qui favorisent le dialogue au sein des collectifs de travail, entre les partenaires sociaux comme entre les salariés et les directions. Ainsi, nous préconisons que les dispositions de la loi Pacte concernant la raison d'être des entreprises se traduisent par un débat participatif associant les salariés au sein de chaque entreprise. Nous proposons également que les organes dirigeants des sociétés, quel que soit leur statut, intègrent un tiers de salariés dès lors que l'entreprise compte plus de 1 000 collaborateurs. Nous recommandons de mieux préparer le recours au référendum d'entreprise en faisant en sorte qu'il soit précédé d'études d'impacts réalisées à l'initiative des organisations syndicales et du Comité social et économique.

SOMMAIRE

Introduction	4
1. Les maigres résultats de la démocratie participative en France	7
1.1. Du désenchantement au risque de désarroi.....	7
1.1.1. L'occasion ratée de la décentralisation.....	7
1.1.2. La concertation publique : trente années d'accumulations législatives et réglementaires.....	9
1.1.3. Dix années d'expérimentations à tous les niveaux et souvent « hors réglementation ».....	11
1.1.4. Le Grand Débat national, dernière chance ?.....	16
1.2. Une crise de la pratique démocratique ?	18
1.2.1. De nombreuses questions sur les pratiques de la concertation.....	19
1.2.2. De l'utilité de la « pratique administrée » de la concertation	21
1.2.3. Les élus et les fonctionnaires acceptent-ils vraiment la démocratie participative ?	25
1.2.4. La nécessité d'articuler démocratie représentative et délibération citoyenne... ..	28
1.2.5. L'intérêt de la démocratie du « faire »	29
2. Les hauts et les bas de la participation des salariés dans les entreprises.....	30
2.1. Démocratie dans l'entreprise et dans la société sont liées.....	31
2.2. Le désenchantement du « management participatif ».....	34
2.2.1. La France, mauvaise élève pour la participation des salariés dans leur entreprise.....	35
2.2.2. Un dialogue social trop souvent formel.....	38
2.2.3. Les hésitations du « dialogue professionnel » sur le travail.....	39
2.3. Des piste à exploiter et valoriser	42
2.3.1. Le référendum d'entreprise : coup de bluff ou pis-aller ?	42
2.3.2. L'innovation : participative, collaborative, concertative ?	44
2.3.3. L'intelligence collective et les réseaux sociaux d'entreprise : la technologie à la rescousse ?	49
2.3.4. La RSE et le dialogue avec les parties prenantes : intégrer son écosystème ..	51
2.3.5. L'association des salariés à la gouvernance	53
3. Propositions	55
3.1. Dans l'espace public, mieux articuler démocratie représentative et délibération citoyenne	55
3.2. Dans l'entreprise, renforcer les dispositifs d'expression et de participation pour les salariés	58
3.3. Propositions relatives au Grand Débat national	60

INTRODUCTION

Le « Grand Débat national » s'est installé dans le paysage hexagonal en réponse à la crise des « gilets jaunes ». Les questions posées sont nombreuses (pouvoir d'achat, transition écologique, justice fiscale, inégalités, aménagement du territoire, fonctionnement démocratique...). Mais, curieusement, elles ne se sont jamais adressées aux entreprises ni aux élus locaux. Et pourtant, on peut supposer que les errances du capitalisme financiarisé, les ratés du dialogue social dans les entreprises, la précarisation de l'emploi mais aussi la crise du travail (« *bullshit jobs*¹ », mal-être au travail, empêchement à faire bien son travail dans des entreprises privées comme dans des services publics) n'y sont pas pour rien.

Loïc Blondiaux, responsable du parcours « ingénierie de la concertation » du master Affaires Publiques de la Sorbonne et directeur de publication de la revue *Participations*, souligne à quel point la qualité de la démocratie dépend des attitudes et des dispositifs dans la société mais aussi dans le travail, à l'école et dans la famille². C'est un tout ! Dans son livre *Démocratiser l'économie*³, Philippe Frémeaux élargit encore le propos : « La question posée en ce début du XXI^e siècle est plus que jamais celle de la légitimité de l'économie de marché, du mode d'encastrement du capitalisme dans la démocratie. » Et il rappelle que l'entreprise n'est pas un archipel par rapport à la société.

C'est ce parallèle entre les intermittences de la démocratie dans l'espace public et le manque de dialogue dans les entreprises et les organisations que nous voulons explorer. Car nous sommes persuadés que c'est dans les liens entre les différents univers auxquels nous appartenons que des solutions se dessineront.

L'exigence ressentie de participation, de démocratie, de dialogue est la même dans la vie politique nationale, dans la vie politique locale, dans les entreprises et les organisations.

Il s'agit donc de parcourir et de problématiser les enjeux, les méthodes, les réussites et les échecs des différentes manières de consulter et d'impliquer des citoyens, des habitants, des usagers et des salariés dans leur entreprise et dans leur travail. De manière à faire des propositions susceptibles de répondre à des questions du type : pourquoi et comment mettre

¹ Voir le livre de l'anthropologue David Graeber, *Bullshit Jobs* (Les liens qui libèrent, septembre 2018) sur la multiplication des métiers et des postes dénués de sens.

² Voir notamment : « La démocratie participative : entretien avec Loïc Blondiaux », ENS Lyon, 15 janvier 2018 - <http://ses.ens-lyon.fr/articles/la-democratie-participative-entretien-avec-loic-blondiaux>

³ Rapport de l'Idies et de l'institut Veblen, janvier 2018 <https://www.veblen-institute.org/Democratiser-l-economie.html>

en débat des sujets complexes ? Comment mettre en place des allers-retours entre la démocratie représentative et de nouvelles formes de démocratie plus délibérative et plus participative ? Comment impliquer les citoyens comme les salariés dans les décisions qui les concernent ?

Beaucoup ressentent les limites d'une démocratie représentative « intermittente », qui s'exerce seulement au moment des élections, même si la vie démocratique ne se réduit jamais à l'élection et procède aussi de la permanence et de la vitalité des « corps intermédiaires », des contre-pouvoirs, de la liberté d'expression. C'est pourquoi la discussion, le débat, la délibération doivent s'organiser à tous les niveaux, sur les territoires et au national, comme sur les lieux de travail et dans les entreprises. Il y faut des règles du jeu, des méthodes pour que chaque expression puisse compter et qu'il en sorte des éléments positifs pour les participants.

Depuis une bonne vingtaine d'années se sont développés des « dispositifs » de consultation des habitants, de concertation, en particulier lors de grands projets d'aménagement ou d'équipement. Un grand nombre de ces concertations et débats publics sont obligatoires ; la Commission nationale du débat public (CNDP) a été créée pour « organiser le débat » entre les parties prenantes d'un projet. Ces dispositifs qui mobilisent les associations, les ONG⁴, les collectivités locales et les citoyens, ont été mis en place pour réenchanter la démocratie. Mais aujourd'hui, ces pratiques participatives semblent elles-mêmes désenchantées. Il est nécessaire d'en faire le bilan.

Les nouvelles possibilités de discussion en ligne, voire de pétitions et les nouvelles exigences d'échanges sur les sujets de société ont également conduit au développement de forums organisés (autour des questions de santé, par exemple, ou bien en préparation de réformes d'ampleur telle la réforme des retraites). Les civic tech voulaient hacker la démocratie... Quelles opportunités réelles ces outils nouveaux au service du dialogue ont-ils apportées ?

Ce qu'il est convenu d'appeler la crise du travail ou, plus positivement, la demande d'autonomie des salariés et des équipes de salariés conduit de nombreuses entreprises, pas toutes « libérées » (!), à mettre en place des formes de dialogue entre salariés, entre salariés et management, entre salariés et direction. Les mots pour désigner ces manières de faire sont nombreux et reflètent la variété des solutions trouvées : démarches participatives,

⁴ Organisations non gouvernementales (associations, think-tanks, etc.)

responsabilisation des salariés, dialogue collaboratif, dialogue professionnel, intelligence collective, espaces de discussion, forums participatifs, innovation collaborative...

La demande de dialogue dans les affaires publiques n'est pas étrangère à une demande concomitante de dialogue en entreprise. Si cette dernière n'est pas un lieu de démocratie au sens politique et électoral du terme, elle ne peut être fermée aux aspirations des gens d'être pris en considération ni à leur envie d'être impliqués et consultés dans les décisions de stratégie et d'organisation du travail qui les concernent⁵. La demande sociale de prise en considération et de respect de chaque personne dans sa singularité s'exprime dans tous les rôles sociaux que nous exerçons : citoyen, habitant, usager, salarié, travailleur indépendant, patient, bénévole, parent, consommateur, investisseur,...

Dans tous les cas se pose la question de la méthode. Comment organiser un dialogue utile et efficace impliquant un grand nombre de personnes sur des questions complexes ? Comment produire de l'intelligence collective ? Comment apprendre à discuter pour coopérer ? Quelles méthodes privilégier ? Quelle attitude face à la « contagion » des méthodes : le référendum issu du monde de la politique est-il une bonne méthode en entreprise ? Les conférences de consensus sont-elles praticables en entreprise ?

Dans tous les cas aussi se pose la question de l'articulation des nouvelles formes de débat et de dialogue avec l'existant : les délibérations des élus dans les collectivités locales ou au niveau parlementaire, le rôle de plaque tournante joué par le management et, bien sûr, le dialogue social classique en entreprise et dans les organisations publiques.

Cette note est organisée en trois parties. Les deux premières présentent, d'une part, le bilan de trente ans de démocratie participative, où abondent des règles et dispositifs plutôt imposés d'en haut et qui, au final, ne sont pas très vivants ; et, d'autre part, le bilan de trente ans de « management participatif ou responsabilisant » en entreprise et dans les organisations publiques, de tentatives pour créer des formes d'expression sur le travail, de dialogue social avec beaucoup d'instances, de commissions, de règles mais qui ne sont pas pour autant gage de vie et de participation de chacun.

La troisième partie présente nos quatorze propositions.

⁵ Voir « L'entreprise, espace de démocratie ou de bon gouvernement ? »
<http://management-rse.com/2018/04/25/lentreprise-espace-de-democratie-ou-de-bon-gouvernement/>

1. LES MAIGRES RÉSULTATS DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE EN FRANCE

1.1. DU DÉSENCHANTEMENT AU RISQUE DE DÉSARROI

La concertation est, en ce début de l'année 2019, à la croisée des chemins. Et, derrière la concertation, c'est tout simplement de la pratique de la démocratie qu'il est question. Or, la situation est pour le moins paradoxale. Si la décentralisation a été une occasion manquée de renforcer la démocratie locale en France, le législateur n'a eu de cesse, depuis les années 1990, d'accumuler une volumineuse réglementation en matière de concertation, au point de faire de la France un pays en pointe dans ce domaine.

La France est aussi un pays dans lequel les pratiques de démocratie directe n'ont pas bonne presse parmi les décideurs notamment, qu'il s'agisse de les acclimater à l'entreprise ou à la société (voir par exemple la question controversée du référendum). Il y a là de bonnes et de mauvaises raisons. Pourtant, la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 lui donne chair dans son article 6 : « La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir *personnellement*, ou par leurs Représentants, à sa formation » (souligné par nous). La défiance à l'endroit de la représentation montre bien que beaucoup de citoyens n'ont pas trouvé leur compte dans les processus de consultation organisés au cours des trente dernières années. Si l'on a pu croire, au début des années 2000, que l'époque était à la « démocratisation de la démocratie », à l'approche de 2020 il semble bien qu'un certain désenchantement démocratique se soit installé. Il n'est même pas exclu, si le Grand Débat national ne permet pas de sortir par le haut de la crise actuelle, que ce désenchantement conduise à un véritable désarroi.

1.1.1. L'occasion ratée de la décentralisation

On répète volontiers que la France est un pays jacobin, ce qui est tout à la fois vrai et faux. Des lois successives de décentralisation ont fortement changé l'administration du pays mais « plus de décentralisation » ne signifie pas automatiquement « plus de démocratie ». C'est que la décentralisation a été faite pour et par les élus locaux, plutôt que pour et par les citoyens. Depuis les lois inaugurales portées par Gaston Deferre en 1982-83 qui ont supprimé la tutelle des préfets sur les collectivités locales, de nombreux épisodes législatifs ont chaque fois confirmé ce mouvement vers davantage de pouvoir aux élus locaux et davantage de « compétences » décentralisées (au sens de l'exercice du pouvoir sur un

domaine spécifique). En 2003, le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin a fait voter un amendement à la Constitution qui stipule que la France est une « République une et indivisible, *organisée de manière décentralisée* »... Plus récemment, sous le quinquennat de François Hollande, les lois dites Mapam (Modernisation de l'action publique et affirmation des métropoles – 2014) et NOTRe (Nouvelle Organisation territoriale de la République – 2015) ont amorcé un mouvement de simplification du célèbre « millefeuille territorial » qui pourrait (un jour peut-être) ne plus comporter que trois niveaux : les régions, les Intercommunalités ou les métropoles, et les communes.

La France ne serait-elle plus aussi jacobine qu'on le dit ? Il y a cinquante ans, les responsables du Club Jean Moulin notaient dans un manifeste d'une grande lucidité : « La France a hérité de ses rois, à travers la Révolution, l'Empire et les Républiques, un régime bureaucratique centralisé où pratiquement toutes les décisions sont prises à Paris » (*Les Citoyens au pouvoir, 12 régions, 2 000 communes*). C'était en 1968 : combattre alors pour la décentralisation, c'était combattre pour les libertés. La décentralisation a été, tout au long du XIX^e siècle, sous l'étiquette du « libéralisme », une passion d'opposants, le plus souvent de droite ou centristes. Au XX^e siècle, elle est devenue une passion de gauche qui s'est teintée de régionalisme et de revendications localistes : le « vivre et travailler au pays » des années 1960-80 est aujourd'hui revivifié par l'écologie et la recherche des circuits courts. Tandis que le monde s'est globalisé.

Lors de chaque vague de « décentralisation », le terme « citoyen » a été peu mis en avant. Certes, il s'est trouvé quelques intellectuels pour rappeler la question de la participation des citoyens à la vie locale et nationale. De nombreux livres jalonnent cette histoire qui se répète et bégaie : celui de Marion Paoletti *Décentraliser d'accord, démocratiser d'abord* (2007) peut être relu aujourd'hui comme s'il venait tout juste d'être écrit. Elle va jusqu'à parler de « présidentialisme local », un système dans lequel les maires, loin d'être ces élus de proximité parfaits sous tous rapports, sont bien davantage des barons sur leur fief. Elle incrimine les élus cumulards, mais aussi le statut des oppositions au sein des conseils municipaux, départementaux et régionaux, et le fait que les exécutifs ne sont pas responsables devant leurs assemblées. Le non-cumul des mandats a, depuis, représenté une étape importante vers un peu plus de démocratie que l'on n'a pas encore évaluée.

La grande complexité des affaires locales en termes de circuits fiscaux et de ressources, en termes de financements croisés de très nombreux projets s'ajoute aux bizarreries de la

décentralisation par « blocs de compétences » pour composer un paysage incompréhensible à la plupart d'entre nous. Exemple : aux régions le développement économique et la formation professionnelle jusqu'à une date récente, mais les départements peuvent financer des zones d'entreprises, et les villes, et à plus forte raison les métropoles, peuvent créer des technopôles... Cette grande complexité a entraîné un devoir de professionnalisation des élus locaux, au point, semble-t-il, de décourager les candidats à la fonction de maire pour la prochaine échéance municipale.

Que dit et que fait le citoyen, l'habitant, l'utilisateur, le contribuable dans ce paysage de ronds-points administratifs et de circuits financiers ?

Voir à ce sujet les propositions 1 et 2 :

PROPOSITION 1 : Renforcer les compétences des collectivités territoriales, clarifier encore la répartition des compétences et confirmer l'élection au suffrage universel direct des conseils des intercommunalités.

PROPOSITION 2 : Renforcer la possibilité pour les collectivités territoriales d'adopter des dispositions particulières.

1.1.2. La concertation publique : trente années d'accumulations législatives et réglementaires

La concertation publique s'est largement développée au cours des trente dernières années sous l'impulsion d'une demande sociale qui a fortement évolué, d'exemples venus de l'étranger et de la conscience des responsables politiques des insuffisances démocratiques de la décentralisation. Ainsi ont-ils entrepris de « compléter » la décentralisation et la démocratie parlementaire représentative par des formules empruntées au registre de la démocratie participative. Depuis le milieu des années 1980 émerge une vision procédurale de la démocratie défendue par Jürgen Habermas : « La démocratie implique la confrontation permanente des opinions⁶. » Cela a abouti à un approfondissement de la législation et de la réglementation en matière de démocratie participative, qui place la France dans une situation originale relativement à beaucoup de pays développés.

⁶ Agnès Martinel, Daniel Lebègue, Gaël Virlovet, « Démocratie et société civile : 20 propositions pour assurer une réelle participation des citoyens et de leurs associations à l'action publique », rapport Terra Nova, 5 juin 2013.

Listes des lois définissant les conditions de mise en œuvre de la participation citoyenne

1983 : Loi Bouchardeau sur la démocratisation des enquêtes publiques.

1985 : La loi relative à la définition des principes d'aménagement souligne la volonté du législateur de prendre en compte l'avis de la population et de mettre en place la participation citoyenne dans les projets d'aménagement du territoire. Elle institue le fameux article L.300-2 du Code de l'urbanisme qui est à l'origine des concertations dites « réglementaires » en matière d'urbanisme.

1991 : La Loi d'orientation qui fonde la politique dite « de la ville » pose le principe d'une concertation préalable avec les habitants concernés par telle ou telle opération d'urbanisme.

1992 : Circulaire Bianco sur le débat public qui doit être préalable à toute grande opération d'aménagement ou de construction d'équipements. Il s'agit de faire « parler » les parties prenantes (associations ou habitants, riverains) sans être contraint d'en tenir compte dans la décision finale.

1992 : La loi sur l'administration territoriale reconnaît le droit des habitants à être consultés et informés – référendum consultatif, possibilité de créer des commissions extra-municipales... « Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent [...] est un principe essentiel de la démocratie locale. »

1995 : Loi Barnier qui impose une obligation de concertation sur les tous les grands projets ayant des conséquences environnementales en affirmant quatre principes fondateurs du développement durable – précaution, prévention, pollueur-payeur et participation. Elle met également en place la Commission nationale du débat public, qui sera promue en autorité administrative indépendante en 2002.

1996 : La Charte de la concertation mise au point par le ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement permet d'améliorer la participation du public à la conception des projets. Cette charte sera révisée en 2016.

1999 : La loi Voynet pour l'aménagement du territoire et le développement durable instaure les « conseils de développement », (Laurent Wauquiez vient de supprimer celui de la Région Auvergne -Rhône-Alpes...). Elle rappelle dès son article 1^{er} que les citoyens doivent être associés à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire, ainsi qu'à l'évolution des projets qui en découlent.

2000 : La loi Solidarité et Renouvellement urbain (SRU) rend obligatoire la participation citoyenne au moyen de la concertation des habitants dans la rédaction des outils d'urbanisme tels le Plan local d'urbanisme (PLU), le Schéma de cohérence territoriale (SCOT) et la carte communale.

2002 : La loi dite de « démocratie de proximité » rend obligatoire la création de conseils de quartier dans les villes de plus de 80 000 habitants, crée les commissions consultatives des services publics locaux et donne son statut d'autorité administrative indépendante à la Commission nationale du débat public ; enfin elle ratifie la convention d'Aarhus⁷.

2003 : La réforme constitutionnelle reconnaît la possibilité de référendums décisionnels et le droit d'initiative locale, mais de manière très encadrée.

2005 : La Charte de l'environnement confère une valeur constitutionnelle à la participation en matière d'environnement ; elle indique notamment, à son article 7 : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »

⁷ La Convention d'Aarhus, signée le 25 juin 1998 par la Commission économique pour l'Europe des Nations unies et ratifiée en France en 2002. Elle consacre, notamment, un droit fondamental de participation des citoyens et des associations qui les représentent, au processus décisionnel.

2010 : La loi Grenelle II, votée suite au Grenelle de l'environnement, renforce les compétences de la Commission nationale du débat public et démocratise encore les enquêtes publiques.

2012 : Une loi révisé l'ensemble de la législation relative à la participation du public aux décisions qui ont un impact sur l'environnement. Cette réforme fait suite à l'examen de plusieurs questions prioritaires de constitutionnalité qui a conduit le Conseil constitutionnel à déclarer non conforme à la Constitution les dispositions législatives du Code de l'environnement pour défaut de prise en compte du principe de participation du public.

2013 : Une ordonnance complète la loi de 2012, notamment en étendant le dispositif existant à l'ensemble des autorités publiques, en particulier aux collectivités territoriales.

2016 : Deux ordonnances refondent encore une fois la législation sur le dialogue environnemental suite à la mort de Rémy Fraisse à Sivens et après les travaux d'une commission présidée par le sénateur Alain Richard. Ces ordonnances renforcent les pouvoirs et les compétences de la Commission nationale du débat public et la capacité des citoyens à participer voire à susciter des concertations (par le droit d'initiative) pour tous les projets qui ont un impact sur l'environnement.

L'évolution de la législation a été constante au cours des vingt dernières années. Elle a rendu la concertation obligatoire pour la quasi-totalité des projets publics ou privés qui ont un impact sur l'environnement et qui impliquent une dépense publique supérieure à 5 millions d'euros (par le jeu du droit d'initiative) et pour une très grande partie des projets d'urbanisme.

En particulier, les ordonnances publiées en 2016 ont donné à la CNDP, qui est ainsi devenue un acteur central mais encore fragile de la concertation (ou de la participation du public), des prérogatives importantes, qui la conduisent à organiser des débats publics ou des concertations à propos des plans et programmes nationaux ou régionaux correspondant aux grandes politiques mises en œuvre par l'État ou les régions. En outre, la CNDP a la responsabilité de former un corps de « garants de la concertation » dont la fonction est d'assurer la qualité des concertations mises en œuvre par les maîtres d'ouvrage publics ou privés.

1.1.3. Dix années d'expérimentations à tous les niveaux et souvent « hors réglementation »

Depuis moins de dix ans, la démocratie est devenue un champ d'expérimentation important par le biais du numérique : les civic techs ont créé des logiciels qui ont l'ambition de « disrupter la démocratie » en facilitant l'accès de tous à la participation, en offrant des outils nouveaux qui changent, en partie, les conditions de la prise de parole et qui pourraient déboucher, à terme, vers une association plus étroite des citoyens à la prise de décision. L'État lui-même a pris l'habitude de mener des consultations en ligne comme celles, par

exemple, du ministère de la Transition écologique et solidaire⁸. Il a même décidé de remplacer certaines enquêtes publiques par des consultations du public en ligne.

La concertation a pris des formes diversifiées, qui se sont grandement développées au niveau local à propos des projets des collectivités territoriales ou des administrations de l'État, du fait des obligations réglementaires. Cela a conduit à une professionnalisation d'un milieu qui s'est constitué à partir de formations universitaires de plus en plus nombreuses, non seulement dans les administrations locales ou d'État mais aussi dans les entreprises qui travaillent dans le domaine public (promoteurs immobiliers, entreprises liées à l'énergie, prestataires de services dans les domaines de l'eau, des déchets, etc.) ou encore les sociétés de conseil spécialisées dans la concertation.

En parallèle, de nombreuses expérimentations de démocratie locale se sont développées, le plus souvent à une échelle très locale, dans des villes de petites tailles comme à Loos-en-Gohelle, à Saillans dans la Drôme ou à Châtel-en-Trièves (pour prendre les plus connues).

Par ailleurs sont apparues, ces toutes dernières années, des concertations nationales, comme celle sur l'Europe, les retraites ou la concertation relative à la vaccination organisée en 2016. Elles s'ajoutent à d'autres initiatives comme les états généraux de la bioéthique, organisés en 2018 par le Comité consultatif national d'éthique en prélude à la révision des lois de bioéthique.

Les trois concertations présentées ici concernent des sujets très différents ; elles avaient aussi des finalités diverses. La concertation sur la vaccination organisée par un comité présidé par le professeur Alain Fisher à la demande de la ministre de la Santé en fonction en 2016, Marisol Touraine, avait pour objectif de rétablir la confiance dans la vaccination et d'améliorer la couverture vaccinale en France. La consultation citoyenne sur l'Europe a été lancée à l'initiative du Président Macron, qui l'a annoncée lors de ses discours d'Athènes et de la Sorbonne en septembre 2017. Elle a été organisée dans les 27 États membres pour « refonder l'Union européenne » ; le résultat a été présenté au Conseil européen de décembre 2018. La concertation sur la réforme des retraites a été organisée à l'initiative du haut-commissaire à la réforme des retraites, Jean-Paul Delevoye. Son objectif est de « préparer la réforme des retraites », et ses résultats doivent être présentés au Premier ministre et à la ministre des Solidarités et de la Santé.

⁸ Voir <http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/>

La concertation sur la vaccination : un résultat non assumé

La concertation sur la vaccination a été lancée dans un contexte de diminution constante de la couverture vaccinale, encouragée par un fort activisme d'associations anti-vaccinales alors que des épidémies de rougeole, parfois mortelle, refaisaient leur apparition en France. L'objectif du gouvernement était de rétablir la confiance et d'accroître à nouveau la couverture vaccinale.

La concertation a été confiée à un comité d'orientation de la concertation citoyenne présidé par le professeur Fisher. Composé d'une quinzaine de personnes, il devait veiller à l'organisation de la concertation et en tirer les résultats. Le comité a mis en œuvre le programme que la ministre avait décrit dans la lettre de mission. Ont été organisés :

- deux enquêtes d'opinion qualitatives, qui ont reflété les perceptions, attentes et réticences de la population et des professionnels de santé ;
- l'audition de 29 acteurs – citoyens, associations de patients et d'usagers, professionnels de santé, journalistes, sociétés savantes, industriels, institutions ;
- deux jurys – l'un de citoyens, l'autre de professionnels de santé non spécialistes de la vaccination qui, après s'être informés et avoir débattu avec des spécialistes, ont produit chacun un avis argumenté, discuté ensuite avec le comité d'organisation ;
- un espace participatif en ligne qui a recueilli 10 435 contributions d'internautes, synthétisées par le comité.

Le Comité d'orientation a publié les résultats des travaux dans un rapport remis le 30 novembre 2016 à la ministre, dans lequel il préconise un plan d'action que l'État devrait mettre en œuvre afin de rétablir la confiance et « qui devrait, à terme, renforcer l'adhésion de nos concitoyens et des professionnels de santé à la prévention par la vaccination ». Dans l'attente de ces résultats, « le comité recommande l'élargissement temporaire des obligations vaccinales de l'enfant avec possibilité d'invoquer une clause d'exemption ».

C'est la politique qui sera mise en œuvre par le gouvernement suivant et par la ministre de la Santé, Agnès Buzin, qui a fait adopter une loi le 30 décembre 2018 rendant obligatoires huit vaccinations, auparavant recommandées dans le calendrier vaccinal du nourrisson, en plus des trois déjà obligatoires, en France, depuis plus de cinquante ans.

Le paradoxe est que la ministre n'a jamais évoqué la concertation sur la vaccination pour prendre cette mesure courageuse !

Le débat sur la réforme des retraites : la richesse de la production collective

La concertation publique sur les retraites est particulièrement intéressante : elle concerne tous les Français puisque la réforme proposée se veut « universelle », elle concerne des sujets tout à la fois individuels (*quid* de ma retraite ?) et collectifs (quel système et quel avenir pour ce système, peut-on avoir moins d'inégalités, plus de solidarité, moins de complexité ?), et enfin elle s'est déroulée selon des formules variées. En effet, des réunions de concertation (pré-négociation ?) ont eu lieu avec les partenaires sociaux, gestionnaires dans le cadre du paritarisme des caisses de retraite, des travaux ont eu lieu avec les principaux acteurs des systèmes de retraite actuels en même temps qu'un vaste processus de concertation publique. Ce processus maintenant clos ne s'est pas appuyé sur la CNDP (Commission nationale du débat public) car les sujets sociaux ne font normalement pas partie de ses attributions, à la différence des sujets concernant l'urbanisme ou l'environnement.

Ce débat a été lancé au printemps 2018 par un « Atelier prospectif de citoyens », une consultation en ligne s'en est suivie portant sur les grands enjeux et les principes, puis huit « Ateliers participatifs régionaux » constitués de panels respectant les critères de diversité (genre, âge, catégorie socioprofessionnelle, origines géographiques, etc.) à partir des volontaires inscrits sur le site du débat en ligne. Un « Atelier de synthèse et de clôture » devra prendre en compte l'ensemble des matériaux pour permettre aux participants de formuler « un Avis citoyen ». Les ateliers régionaux, réunissant chacun une centaine de personnes ont été organisés en septembre et octobre 2018 avec l'appui d'un cabinet conseil rassemblant des professionnels de la concertation publique (Missions publiques).

Tout comme l'actuel « Grand Débat », la réforme des retraites met en jeu des notions très sensibles comme la justice, l'équité, la solidarité sur lesquelles chacun a une opinion et des préférences, mais elle comporte également des dimensions techniques qui ne sont pas appropriables facilement. De plus, avec l'allongement de l'espérance de vie, le poids des retraités dans la population (16 millions de personnes percevaient en 2015 une pension de retraite en France), leur rôle sur les territoires, la question de la dépendance et du très grand âge, la question des retraites est au cœur même de la conception que l'on se fait de la société, de la solidarité et de la façon de vivre ensemble.

Les questions, tout comme les idées et propositions, peuvent donc aller du très général et conceptuel (du type la solidarité entre générations, la répartition, la capitalisation...) au très technique, concerner des idées et des principes comme des mesures précises et concrètes. Mais après tout c'est le propre de toute réforme, et de la politique en général, que de savoir décliner les grands principes en dispositifs concrets produisant leurs effets pour chacun.

La plate-forme de débat en ligne a recueilli 35 000 contributions, les propositions exprimées ont été approuvées ou rejetées par 225 000 votes et les ateliers régionaux ont réuni environ 800 personnes. Les participants représentent des profils variés, on peut supposer que les organisateurs y ont veillé, mais comme dans les premiers retours des fameux « Cahiers de doléances » mis à disposition des habitants et citoyens dans certaines mairies, on voit que les retraités sont surreprésentés.

Dans chaque atelier, la centaine de participants est regroupée par tables de discussion de 8-10 personnes et « travaillent » avec un facilitateur de débat, la matinée sur les questions générales de la réforme et l'après-midi sur une problématique particulière (comment assurer une retraite digne aux jeunes qui font des études longues ou ont des emplois précaires ou bien comment prendre en compte les nouvelles formes de liens familiaux et conjugaux...). On peut lire dans l'ensemble des textes mis en ligne la satisfaction des participants devant ce que permet l'intelligence collective et, déjà, de se sentir chacun plus intelligent à la fin de la journée ! Ou bien des raccourcis saisissants : « N'irions-nous pas plus vite avec un référendum national ? » ; « Il faudrait un référendum sans parti politique ni représentants syndicaux ».

On ne trouve pas, dans le cours des débats⁹ et des expressions écrites, d'échos des positions des partenaires sociaux : est-ce à dire qu'une loi négociée (telle la récente loi Avenir professionnel ou telles de très nombreuses lois sociales qui reprennent des accords interprofessionnels) n'est pas pour les citoyens de nature différente d'une autre loi préparée « seulement » par le gouvernement et le Parlement. De quoi réfléchir sur la démocratie sociale !

On y voit aussi la prise de conscience forte des questions du travail et de l'emploi aujourd'hui : « Peut-on continuer à se fonder sur des cotisations sur le travail alors que la création de valeur ne passe plus par là » ; « Comment raisonner pour les indépendants, les travailleurs des plateformes ». On y voit la contradiction entre le principe de solidarité (très fortement réaffirmé) et le besoin de flexibilité et de liberté dans les choix individuels : certains groupes souhaitant par exemple « une modulation à la demande des cotisations tout au long de la vie », « une péréquation entre les périodes fastes et les périodes qui

⁹ Les matériaux des ateliers participatifs régionaux sont en ligne, et ce de manière très exhaustive : synthèse des débats (160 pages), « points de consensus et points de dissensus », intégralité des contributions et des dialogues entre les uns et les autres (400 pages...), post-it rédigés pendant les réunions.

le sont moins ». On y voit l’empreinte très profonde de l’évolution des mœurs : nouvelles formes de famille, divorce, famille monoparentale, parentalités diverses...

Mais ce qui frappe plus que tout, c’est la différence entre les « contributions individuelles » en ligne (à mi-chemin du tweet et du blog narcissique) qui forment plus ou moins débat et « se répondent », et les résultats d’une journée de débat participatif lors des ateliers régionaux. Il sera probablement nécessaire d’améliorer les méthodologies de discussion en ligne pour passer d’une juxtaposition d’opinions à un véritable débat. En effet, le mot « participatif » revêt alors des sens différents qui renvoient à la conception même de la discussion et de la démocratie. Échanger des posts et des mots d’un côté, construire des arguments, des jugements de l’autre. Exprimer des mots ou exprimer (et échanger) des idées qui, dans la confrontation, avec d’autres se construisent en arguments.

Ce débat a été riche et productif : on ne peut que regretter qu’au moment de la reprise des négociations avec les partenaires sociaux en janvier 2019, on n’y fasse aucune référence. Comme si cela s’était passé à côté !

Le débat sur l’Europe : comment s’appuyer sur des « porteurs » de consultation

Ce débat a été lancé à la suite d’une proposition française formulée par le Président Macron lors du discours de la Sorbonne et acceptée par tous les États membres. Des consultations ont eu lieu dans les différents États européens, chaque pays l’organisant à sa manière. Le débat a été préparé par l’élaboration d’un questionnaire réalisé de manière originale : 97 citoyens européens se sont réunis durant trois jours pour construire ce questionnaire traduit dans toutes les langues des 27 pays européens.

En France, 70 000 personnes se sont exprimées lors de 1 082 « consultations citoyennes » ouvertes portées par des acteurs variés. Parmi les porteurs de projet de débat ayant adhéré à la Charte de la consultation et « labellisés Consultations citoyennes européennes », on a trouvé 328 représentants d’associations françaises, 289 d’associations européennes, 128 représentants du gouvernement et des institutions, 98 des collectivités locales, 86 du secteur privé, 74 des établissements d’enseignement, 42 des mouvements politiques et 33 des particuliers. Dans l’orbite des organisations porteuses de débats, les participants étaient plutôt europhiles et motivés par les sujets européens.

L’ensemble a été organisé par un secrétariat général placé sous l’autorité de la ministre des Affaires européennes.

Des « arbres argumentatifs » pour regrouper les réflexions et propositions ont été construits par la Commission nationale du débat public qui a apporté à l’ensemble de la démarche un appui méthodologique et en a réalisé le bilan. Les principales conclusions sont claires :

- 1) pas de demandes d’élargissement de l’Europe mais plutôt d’approfondissement ;
- 2) le nouveau rêve européen est écologique – une Europe durable qui a une responsabilité par rapport au reste du monde ;
- 3) un fonctionnement plus démocratique et plus participatif ;
- 4) la nécessité de réorienter la logique d’action de l’Europe qui est trop libérale et trop centrée sur les marchés financiers ;
- 5) la nécessité de protéger les citoyens et faire valoir leurs intérêts par rapport à d’autres pays ou continents ;
- 6) les mots-clés sont davantage « conseil », « accompagnement », « protection » que « contrôle administratif » et « injonction à la performance » (selon les expressions proposées dans le questionnaire élaborés par les 97 citoyens européens) ;
- 7) l’harmonisation fiscale et sociale ;

8) les circuits courts sont privilégiés en sorte de retisser des liens entre l'Europe et ses territoires ;
9) l'Europe est une puissance éthique.
On notera le très faible écho médiatique que cette consultation a pu avoir, si ce n'est dans la presse locale, ce que pointe le rapport de la CNDP.

Pour l'instant, les résultats des débats dans l'ensemble des pays européens n'ont pas été synthétisés. Les résultats selon les pays et les cultures politiques seront intéressants à observer. Mais, d'ores et déjà, les thèmes privilégiés par les citoyens français qui se sont exprimés paraissent plutôt en ligne avec les intuitions que l'on peut avoir sur le sujet, raisonnablement critiques par rapport à l'Europe actuelle mais fermement revendicatifs d'une Europe plus sociale, plus égalitaire et beaucoup moins dopée aux idées libérales de la supériorité de la concurrence sur la solidarité, et de l'économique sur le social.

On peut donc voir que la page « débat public » est loin d'être blanche ! Ces grandes concertations, mises en œuvre en dehors de toute obligation légale, dont deux sous la présidence Macron, montrent que les responsables politiques ont l'intuition de l'intérêt de l'animation d'une discussion avec les Françaises et les Français. Les trois concertations présentées ici sont très différentes tant dans leur déroulement que dans leurs finalités. On ne sait pas ce qui pourra être tiré de la consultation sur l'Europe, le rapport de synthèse présenté au Conseil européen de décembre 2018 est très général et se présente essentiellement comme un résumé « à plat » des sujets de préoccupation des Européens (il est aussi à noter que sur 1 700 événements, la France en a organisé 1 082...). Il est trop tôt pour tirer des enseignements de la manière dont la concertation sur les retraites alimentera la préparation de la réforme à venir ; qu'en retiendront le haut-commissaire et les partenaires sociaux ou encore le gouvernement ? En revanche, on peut noter que la concertation sur la vaccination a donné à la ministre de la Santé un appui supplémentaire pour prendre une mesure qui recelait un fort potentiel d'impopularité et de contestation. Le paradoxe veut qu'elle n'en ait jamais fait mention dans sa communication à ce sujet.

1.1.4. Le Grand Débat national, dernière chance ?

Le 10 décembre 2018, le Président Emmanuel Macron a annoncé l'organisation jusqu'au 15 mars 2019 d'un grand débat national. C'était l'une des réponses à la crise des « gilets jaunes » qui, mobilisés pour le pouvoir d'achat, ont aussi exprimé une très grande méfiance

vis-à-vis des institutions, des responsables politiques en particulier et de la représentation en général.

Le Grand Débat a lieu partout sur le territoire national, avec trois modalités principales, dont deux s'adressent au plus grand nombre : toute personne qui le souhaite peut organiser une « réunion d'initiative locale », éventuellement en s'aidant d'un kit d'organisation et en s'appuyant (ou non) sur la lettre du président de la République dans laquelle il présente les 4 thématiques du débat et les 35 questions qu'il pose aux Français. Pour que la réunion soit incluse dans le Grand Débat, il suffit de la déclarer sur la plateforme du Grand Débat (www.granddebat.fr) et d'y reporter les résultats. Par ailleurs, tous ceux qui le souhaitent peuvent contribuer en ligne, sur cette même plateforme, en répondant aux mêmes questions. Enfin, en mars 2019, sont organisées 18 conférences citoyennes régionales réunissant chacune 100 citoyens tirés au sort : ils seront conviés à débattre ensemble de leurs sujets de préoccupation afin de déterminer des propositions qui seraient à même d'apporter des solutions aux problèmes et difficultés identifiés.

Ce Grand Débat est inédit : c'est la première fois qu'un pays organise un débat aussi large avec l'ensemble de sa population. Il présente trois défis qui, selon qu'ils seront relevés ou non, en feront une réussite ou, au contraire, un échec.

Le premier défi, la mobilisation des Français, a été gagné au bout de quelques jours. Il faut noter que le Grand Débat national bénéficie, contrairement aux trois initiatives présentées plus haut (sur la vaccination, l'Europe et les retraites), d'une très forte exposition médiatique. Non seulement toute la presse en parle à longueur de colonne, mais en outre le président de la République va à la rencontre des maires et des citoyens dans chaque région et n'hésite pas à animer des réunions de six ou sept heures au cours desquelles il dialogue sous l'œil des caméras des chaînes d'information continue, qui retransmettent ces réunions en intégralité. C'est ainsi qu'au bout de quatre jours de fonctionnement, la plate-forme du Grand Débat national avait déjà enregistré l'organisation de plus de 500 réunions. Un mois plus tard, nous en sommes à plus de 8 000 réunions et près 800 000 réponses aux questionnaires et 250 000 contributions en ligne. Sans compter les milliers de courriers postaux et mails reçus directement par la Mission du Grand Débat national.

Le second défi est celui de la lisibilité du débat. Sur ce point, on ne peut pas dire que l'urgence de la réalisation soit un atout, au contraire. Réaliser un débat aussi vaste en aussi peu de temps pourrait fragiliser son déroulement mais surtout sa conclusion. Il n'est, en effet, pas si

difficile d'organiser un très grand nombre de réunions dès lors que la population et les acteurs se mobilisent. Mais la masse gigantesque d'informations qui va être recueillie pose une sérieuse difficulté de synthèse et d'analyse dans des délais très courts. Ce défi n'est pas encore totalement relevé au moment où nous rédigeons ce rapport, et beaucoup de participants au Grand Débat, de commentateurs ou de responsables politiques s'inquiètent du résultat (ou le contestent déjà). Il est vrai qu'il y a un risque, si le résultat du Grand Débat n'est pas rendu lisible, qu'il se résume à un grand sondage.

Le troisième défi n'a pas de solution technique, contrairement au précédent, mais il en est totalement dépendant. Il s'agit du défi du Président et du gouvernement : que feront-ils des résultats du Grand Débat ? Quelle posture vont-ils adopter face aux synthèses qui leur seront transmises ? Donneront-ils le sentiment aux Français et notamment à ceux qui ont participé au débat qu'ils n'ont pas perdu leur temps, que les résultats de leurs discussions ont été écoutés et entendus ? Le programme politique d'Emmanuel Macron restera-t-il le même que celui sur lequel il s'est fait élire en 2017 ou sera-t-il infléchi ? La méthode de gouvernance qu'il a adoptée dès son élection acquise sera-t-elle amendée ? Lors du premier débat avec les maires de Normandie, le 16 janvier, le Président a appelé de ses vœux une « démocratie délibérative permanente » : selon qu'il donnera corps ou non à cette idée, il fera du Grand Débat national un moment de renouveau de la vie démocratique et politique en France ou, au contraire, l'aube d'une période de grande incertitude et, sans doute, de grand désarroi pour beaucoup de Français.

Voir à ce sujet les propositions 13 et 14 :

PROPOSITION 13 : Assurer la transparence de l'ensemble du processus et des méthodes de mise au point des synthèses.

PROPOSITION 14 : Assurer la valorisation des résultats du Grand Débat en finançant un appel à projets de recherche.

1.2. UNE CRISE DE LA PRATIQUE DEMOCRATIQUE ?

La définition des obligations en matière de concertation est différente de la pratique de la concertation. Si la première, comme nous venons de le voir, est très précise et normée, la seconde est plutôt aléatoire et fondée sur une vision qui est souvent plus administrative (il faut « cocher la case concertation ») que dynamique et vivante.

De nombreuses questions posées par la pratique actuelle de la concertation n'ont pas trouvé de réponse si ce n'est, souvent, des réponses négatives ou insatisfaisantes. La question centrale, celle de l'utilité de la concertation, reste en suspens : même s'il est indéniable que des progrès ont été accomplis, on ne peut s'empêcher de penser qu'ils sont peu importants au regard des enjeux. De plus, certaines pratiques se sont peut-être révélées contreproductives car elles auraient contribué à dépolitiser les débats. Enfin se pose la question des élus et des fonctionnaires qui travaillent avec eux : acceptent-ils la concertation et sont-ils prêts à jouer le jeu ?

1.2.1. De nombreuses questions sur les pratiques de la concertation

On ne peut nier qu'une évolution importante marque ces vingt dernières années dans le champ de la concertation. Le public a eu de plus en plus souvent l'occasion de s'exprimer, de donner son avis sur des sujets de plus en plus divers, qui le concernent directement dans sa vie quotidienne, à propos de son cadre de vie ou encore de grandes questions comme la Programmation pluriannuelle de l'énergie ou la candidature de Paris aux Jeux olympiques.

Pour autant, la question se pose de savoir si le public a vraiment eu l'occasion de « participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement » pour reprendre les termes de l'article 7 de la Charte de l'environnement. Le public a été consulté : est-ce qu'il a pour autant été partie prenante des décisions qui le concernent, si ce n'est pour les prendre, du moins pour participer à leur élaboration ? A-t-il eu un rôle politique au cours de ces multiples consultations ? S'est-il lui-même senti impliqué dans la conception et la prise des décisions de l'État, des collectivités territoriales ou des entreprises qui élaborent des grands ou des petits projets qui ont un impact sur leur environnement ou leurs conditions de vie ? Est-ce véritablement le public qui a été consulté ou des organisations qui prétendent le représenter, comme les associations et les ONG ?

Ces questions interrogent directement les conditions de mise en œuvre des diverses formes de concertation qui se déroulent dans l'espace public. Elles conduisent à s'interroger sur plusieurs thématiques qui permettent de cerner de plus près la nature réelle des intentions et des modalités de mise en œuvre des discussions publiques.

Les concertations publiques offrent-elles ou non au public de participer au débat politique et, ce faisant, de participer à l'élaboration des décisions publiques ?

Les concertations publiques concernent-elles tous les publics ou s'adressent-elles uniquement à ceux qui disposent d'un capital personnel qui leur permet d'y participer ? Ceux qui participent sont mal connus, mais on sait qu'ils sont peu nombreux (cette tendance semble différente pour le Grand Débat). Le rôle des corps intermédiaires (associations, organisations professionnelles, organisations de salariés, etc.) dans ces concertations est mal défini.

Ceux qui participent ne sont pas toujours ceux qui étaient ciblés. Dans la concertation sur les vaccins étudiée plus haut, le débat s'est vigoureusement déployé en dehors des cadres aménagés pour lui, alimenté par des activistes anti-vaccin, qui ont mené de véritables campagnes en ligne et sur les réseaux. De fait, Internet et les réseaux sociaux ont fourni une véritable extension d'espace public pour des centaines de milliers de voix que les filtres traditionnels de l'ancien espace public étouffaient soigneusement. Il y a donc une vie démocratique hors-les-murs, sauvage, indisciplinée, peu civile mais vigoureuse et redoutable, dont il faudra tenir le plus grand compte. Car elle défie nos élégances procédurales habermassiennes avec une efficacité inquiétante et un pouvoir de masse croissant. Si l'on veut une démocratie délibérative organisée, il faudra s'occuper aussi de ce « *dark side* », investi préférentiellement par des adolescents, des jeunes, des peu qualifiés, qui brillent par leur absence dans nos superbes conférences de consensus.

Les concertations publiques ne s'appuient pas assez souvent sur une information qui permettrait aux participants de disposer des éléments les aidant à se forger une opinion à partir de leur propre expérience. Elles ne sont pas assez souvent de nature à aider le public à bien saisir les enjeux des questions qui se posent et à évaluer les conséquences des différentes options qui se présentent.

Les concertations publiques n'offrent pas suffisamment à ceux qui y participent la possibilité de délibérer. La délibération consiste à prendre part à un échange d'arguments ou d'opinions individuelles qui se confrontent, s'enrichissent mutuellement et s'influencent pour aboutir à des « jugements collectifs ». Ceux-ci sont essentiels car, mieux que l'agrégation d'opinions, ils explicitent les tendances qui structurent le corps social et permettent de comprendre non seulement les rapports de force mais aussi les éléments qui les constituent. Ainsi, très souvent, les concertations sont-elles moins des dialogues que des successions de discours rhétoriques pendant lesquels les membres sont plus souvent invités à écouter qu'à prendre la parole, être écoutés, contribuer, acquérir de nouvelles connaissances.

Les concertations publiques sont fréquemment des moments spécifiques, isolés dans le processus de fabrication de la décision et trop rarement intégrées à celui-ci. L'articulation entre les moments de concertation et les décisions est opaque, on comprend rarement quelle est l'influence des premiers sur les secondes.

Les concertations publiques telles qu'elles sont mises en œuvre en général sont insuffisantes pour favoriser la participation du public à l'élaboration des décisions. Il ne suffit pas de « recueillir la parole » du public, il faut l'articuler concrètement avec certaines décisions.

Les concertations publiques ne prennent trop souvent qu'une seule forme, descendante (*top down*), et ne concernent que les projets que les décideurs souhaitent mener à bien. Il est temps de définir les conditions dans lesquelles les citoyens, les habitants, les parties prenantes d'un projet pourront demander qu'une question fasse l'objet d'un débat au niveau local ou national dans le cadre d'une interpellation citoyenne renforcée et renouvelée. Car il n'y a aucune contradiction définitive, ni théorique ni pratique, entre la démocratie représentative et la capacité du public à lancer un débat qui déboucherait sur une décision prise par lui ou par ses représentants. Or, le droit de pétition (donnant la possibilité aux électeurs de demander l'inscription d'une question à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante) introduit dans la Constitution lors de la révision de 2003 n'a jamais fait l'objet de la loi nécessaire à sa mise en œuvre.

Finalement, l'expérience montre que, malheureusement, les concertations publiques ne sont pas des moments politiques investis par les élus et l'ensemble des décideurs (y compris les responsables administratifs) d'une utilité, d'une vertu, d'une importance quelconque dans le cheminement intellectuel qu'ils empruntent lorsqu'ils préparent et prennent une décision. Les décideurs organisent les concertations par obligation, contraints et forcés par une réglementation de plus en plus précise. Ceux qui dialoguent avec le public dans le cadre de la démocratie participative de façon volontaire et sincère sont encore minoritaires.

1.2.2. De l'utilité de la « pratique administrée » de la concertation

Quelle est l'utilité de la concertation telle qu'elle s'est développée en France au cours des vingt dernières années ? A-t-elle dépolitisé les débats en les transformant en simples procédures ?

Tout n'est pourtant pas noir dans le domaine de la concertation, même si les plus grandes avancées réglementaires, notamment les ordonnances de 2016, ont souvent été provoquées

par des crises ou des drames. Les développements législatifs opposent de véritables contraintes à la puissance publique et aux entreprises. Des exemples récents montrent que la concertation a un impact sur certains projets : l'abandon du projet YelloPark à Nantes, les nombreuses transformations du projet EuropaCity à proximité de l'aéroport de Roissy (sans avoir pu le stopper, malgré les très fortes oppositions, y compris de Nicolas Hulot lorsqu'il était ministre) montrent que la concertation n'est pas toujours vaine. D'ailleurs, le bilan de la CNDP montre que cette institution, bien que très petite (10 salariés seulement), a beaucoup agi depuis qu'elle est devenue une autorité administrative indépendante, en 2002. Le tableau ci-dessous le montre.

Nombre et répartition des saisines, des débats et concertations organisés par la CNDP de 2002 à 2018

Nombre de saisines	360
Nombre de saisines sans suite	55
Nombre de débats publics	91
Nombre de concertations	207
<i>Dont :</i>	
Concertations recommandées	52
Autres concertations (volontaires, post-débats, etc.)	155
<i>Répartition thématique des saisines en % :</i>	
Transport	44
Énergie	31
Urbanisme	10,5
Ports et aéroports	9
Autres	5,5

Source : CNDP

L'impact des débats publics n'est pas négligeable. Bien que nous ne disposions pas de toutes les données, nous avons, sur deux thématiques, un aperçu intéressant de la manière dont ils conduisent à modifier les projets. Le tableau suivant en témoigne.

Thématique	Nombre de débats	Nombre de projets poursuivis sans changement	Nombre de projets modifiés
Énergie	30	12	18 (dont 5 selon une option alternative apparue au cours du débat)
Projets ferroviaires	19	3	15 (dont 5 selon une option alternative) apparue au cours du débat)

Cependant, les messages des gilets jaunes et le soutien qu'ils recueillent auprès du public montrent que le bilan de la pratique de la concertation en France n'est pas « globalement positif » : dans une démocratie qui fonctionne correctement, les conflits existent mais ils ne devraient pas être aussi persistants ni aussi violents ; ils ne devraient pas engendrer autant de haine et de destruction. Ce que révèle la crise des gilets jaunes, c'est que le fonctionnement standard de la société française est encore très éloigné des vertus du dialogue ; lors de cet épisode, encore une fois, l'usage intensif des réseaux sociaux a favorisé le clivage et la radicalité des opinions, ce qui n'offre pas un environnement propice à la recherche et à la construction de solutions ou de consensus même partiels. L'utilité de la concertation telle qu'elle a été pratiquée ces dernières années en France était interrogée dans le dernier Baromètre de la concertation et de la décision publique réalisé début 2017 par Harris Interactive pour Res publica et l'Institut de la concertation et de la participation citoyenne. Si 9 personnes interrogées sur 10 considèrent que la concertation est une bonne chose, 7 sur 10 pensent qu'elle consiste à « augmenter l'adhésion des citoyens aux décisions déjà prises » ou à « faire croire qu'on écoute les citoyens tout en décidant sans eux ». On le verra plus bas, ce scepticisme trouve un pendant presque parfait dans le monde de l'entreprise, là où une partie conséquente des salariés estiment que le dialogue social est la théâtralisation des postures des élus comme de la direction, cette dernière poursuivant réformes, changements et transformations comme si de rien n'était. En somme, un grand scepticisme !

Il existe très peu d'évaluations de la concertation, et elles portent, le plus souvent, sur les processus et non sur leurs effets. Une des rares tentatives connues à ce jour a été réalisée sur différents dispositifs mis en œuvre par le département du Gard entre 2010 et 2014. Cette étude¹⁰ complète les résultats du baromètre de la concertation. Les personnes qui ont participé aux concertations évaluées identifient des effets positifs (« une meilleure connaissance des attentes pour les agents du département » et « une définition plus large de l'intérêt général ») et négatifs (« le faible impact sur la politique » ainsi que « le fait que les éléments paraissant essentiels ont été insuffisamment abordés », p. 23). Cette évaluation montre, outre que le nombre de participants était très faible (de moins de 20 pour l'élaboration

¹⁰ Hélène Rey-Valette, Jean-Eudes Beuret, Audrey Richard-Ferroudji, « Des indicateurs pour identifier les effets des démarches participatives : application au cas du département du Gard », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, Armand Colin, 2018/1 janvier, pages 5 à 32, consulté en ligne : <https://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2018-1-page-5.htm>

de la charte départementale de la participation à plus de 100 pour l'avenir de deux collègues situés à Nîmes) que les effets des dispositifs de concertation sont, somme toute, assez faibles quant à leur contribution à l'élaboration des politiques ou des projets.

Certains auteurs cités dans l'étude considèrent qu'il n'est pas possible d'évaluer les effets de la concertation. Pourtant, comme le soulignent ces derniers, « à l'heure où l'efficacité des dispositifs participatifs est de plus en plus interrogée, tant par les citoyens que par les élus, il semble important de se doter d'outils offrant des perspectives comparatives entre démarches et dans le temps » (p. 25). On trouve la même insuffisance de l'évaluation dans le contexte de l'entreprise : à quoi bon évaluer puisque le dialogue social n'est guère estimé au-delà de la simple obligation légale et que les autres processus sont considérés comme « *ad hoc* », peu structurés et d'importance mineure. Les entreprises comme la puissance publique se coupent d'opportunités d'amélioration continue en considérant l'évaluation comme un luxe ou un gadget.

D'autres auteurs¹¹ soutiennent la thèse selon laquelle l'offre de concertation construite ces dernières années a conduit à dépolitiser la démocratie participative. Parce qu'elle serait pensée de haut en bas, parce qu'elle serait codifiée dans des bonnes pratiques (qui relèveraient plus du management que de l'action politique), parce qu'elle serait devenue une sorte de manière de labelliser un territoire qui se montrerait ainsi ouvert à la mise en œuvre des « projets citoyens », la concertation, « tout en charriant des résultats tangibles (des projets sont montés, des temps d'échange ont lieu, des avis sont rendus), peine à faire une place aux revendications et aux conflits qui n'entrent pas dans le cadre préalablement fixé, finit par épuiser même les participants les plus aguerris et n'intéresse que de petits segments d'élus et d'agents administratifs portant, seuls contre tous, des dispositifs qui ne bouleversent que très modérément la *politics as usual*¹² ».

L'offre de concertation telle que nous la connaissons depuis vingt ans ne répond qu'imparfaitement à la demande d'initiative citoyenne et d'intervention démocratique. Et pourtant, souvent, les vraies préoccupations affluent. Mais encore faut-il accepter de les voir ? La présidente de la CNDP, Chantal Jouanno, avait averti le gouvernement au début de l'automne 2018, à la suite du débat public sur la Programmation pluriannuelle de l'énergie

¹¹ Voir à ce sujet Guillaume Gourgues, « Participation : trajectoire d'une dépolitisation » in *Revue Projet*, CERAS, 2018/2, n° 363, pages 21 à 28, consulté en ligne : <https://www.cairn.info/revue-projet-2018-2-page-21.htm>

¹² Ibid., page 27.

(PPE), que la taxe carbone présentait un réel risque de rejet par la population : « Si nous devons mettre en exergue un enseignement majeur de ce débat public, sans doute serait-il l'exigence de justice sociale », a-t-elle déclaré le 30 août 2018 en présentant le compte-rendu du débat public sur la PPE¹³, s'appuyant sur les résultats du G400, un panel de 470 citoyens tirés au sort sur les listes de téléphone.

Les dispositions réglementaires prises en matière de concertation ont certainement apporté des possibilités réelles d'expression du public ces dernières années. Et il est très vraisemblable qu'à ce titre elles ont fait preuve d'une certaine utilité. Que serait, en effet, le paysage social et politique français s'il n'y avait eu ces milliers de processus de concertation, particulièrement au niveau local ? Combien de Notre-Dame-des-Landes se seraient cristallisés ?

Cependant, il n'est pas possible de ne regarder que le verre à moitié plein ; depuis début décembre 2018, l'autre moitié compte aussi et doit être prise en compte. Il semble que la concertation, ces dernières années, a été mise en œuvre au gré de l'intérêt que chaque maître d'ouvrage voulait bien y voir. Ainsi, l'ensemble des dispositions réglementaires ont-elles permis d'atteindre des résultats positifs de façon plutôt aléatoire. La mobilisation du public à un niveau assez élevé, la qualité de l'information, l'intérêt des débats et la réalité de la délibération, la prise en compte des avis, propositions et contre-propositions, l'articulation entre ceux-ci et les décisions de la maîtrise d'ouvrage, etc., sont autant d'éléments dont l'effectivité et la qualité sont totalement dépendants de la manière dont les décideurs considèrent l'intérêt de la concertation dans le processus d'élaboration de leur projet ou de leur politique. Cet aléa empêche de construire la confiance dans le processus démocratique comme dans la relation entre le public et les décideurs.

1.2.3. Les élus et les fonctionnaires acceptent-ils vraiment la démocratie participative ?

Il faut redonner leur place aux idées de Ségolène Royal en 2007 à propos de la démocratie participative. Pour une simple raison : depuis 1981, c'est la première fois, et la seule, où les

¹³ <https://www.actu-environnement.com/ae/news/debat-public-ppe-transition-energetique-justice-sociale-31922.php4>

urnes ont attiré les jeunes et les habitants « des quartiers »¹⁴. Et où le pourcentage de participation électorale a été aussi élevé.

C'est là que l'on rencontre la notion de « représentation » et ses contradictions. Pierre Rosanvallon a, dans ses ouvrages historiques, en particulier sa trilogie sur la démocratie dont *Le Peuple introuvable, Histoire de la représentation démocratique en France* (Gallimard, 1998), bien décortiqué les différents aspects de la représentation. Il montre en particulier la contradiction entre le « je veux être représenté par des gens qui me ressemblent » (d'où les questions sur la sociologie des députés et des élus en général) et le « je veux être représenté par des gens compétents qui vont bien faire les choses » (accessoirement « plus compétents que moi » !).

Les élus « font leur boulot » mais n'aiment pas exagérément en rendre compte, sauf aux prochaines élections : ils sont formatés par et pour les élections et considèrent que c'est ce qui les sanctionne en positif ou en négatif. Peu d'entre eux font de vrais « comptes-rendus de mandat » (Bertrand Delanoë l'a fait régulièrement à Paris, et bien).

Dans la tradition jacobine qui est la nôtre, les élus, avec l'appui des fonctionnaires qui travaillent pour eux, sont les seuls à être habilités à définir l'intérêt général parce qu'ils sont... élus ! La vertu « aristocratique » supposée de l'élu, théorisée par l'abbé Sieyès, lui confère une capacité supposément intrinsèque à définir l'intérêt général. Cela a eu pour conséquence directe d'exonérer les élus de dialoguer avec leurs électeurs à propos de l'intérêt général en dehors des campagnes électorales et dans les intervalles du suffrage. La culture politique et administrative française est fortement imprégnée de cette « croyance » dans une forme de « monopole représentatif ». Dans ce schéma, les citoyens sont accueillis comme des individus-électeurs au moment du scrutin mais écartés du champ de la discussion le reste du temps, c'est-à-dire considérés comme des porteurs d'intérêts privés dont il faut se prémunir et face auxquels il faut opposer une rigueur républicaine qui évitera que l'État ne soit dépassé par les acteurs privés.

Le cas de l'entreprise présente une configuration exactement inverse : le chef d'entreprise est perçu très majoritairement comme portant des intérêts particuliers, ceux des actionnaires dont il tient sa légitimité. Il doit faire un effort contre le droit, puisque le Code civil,

¹⁴ Voir à ce sujet Elisabeth Dupoirier, « L'électorat présidentiel de Ségolène Royal », *Revue Française de Science Politique*, 2007/4 (vol. 57) pages 475 à 487, consulté en ligne : <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2007-3-page-475.htm>

rappelons-le, ne connaît que la société (rassemblement d'actionnaires) et non l'entreprise (communauté humaine rassemblant plusieurs parties constituantes autour d'un projet) pour transcender ces intérêts particuliers et embrasser l'« intérêt social », notion jurisprudentielle, ainsi que tenir compte des enjeux sociétaux et environnementaux. C'est ainsi que la loi Pacte (Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises), actuellement en discussion au Sénat, propose dans son article 61 de modifier le texte rédigé en 1804, qui stipulait que la société devait – selon l'article 1833 du Code civil – être « gérée dans l'intérêt commun des associés », pour le transformer en ces termes¹⁵ : la « société doit être gérée dans son intérêt social, en prenant en considération les enjeux sociaux et environnementaux de son activité ». Cette disposition s'appliquera à toutes les sociétés et sera d'application immédiate.

Dans la tradition jacobine, même amendée, l'État a toujours préféré entretenir une relation directe avec chaque citoyen pris individuellement. Après avoir dissout les corporations et jurandes avec la loi Le Chapelier, la France postrévolutionnaire a mis longtemps (un siècle !) à reconnaître le fait syndical et le fait associatif : dans le schéma jacobin, seul l'État est digne de représenter le collectif – si possible selon une approche universaliste. Cette culture est fortement partagée, aujourd'hui encore, non seulement par de nombreux élus mais aussi par beaucoup de fonctionnaires et notamment les plus technocrates d'entre eux ; ils y trouvent un indéniable et opportun confort : dans cette culture, il suffit (ou il suffisait) d'établir une relation directe avec les citoyens et de la renouveler lors des élections tout en étant à l'abri entretemps.

Cela suscite de nombreuses difficultés. Le public se méfie des processus de concertation mais surtout de la manière dont leurs résultats vont être pris en compte. Cette méfiance est souvent générée par un manque de méthode et de transparence. Elle l'est aussi par le comportement des élus ou des fonctionnaires qui travaillent avec et pour eux. Les garants de la concertation¹⁶, dont la CNDP a la responsabilité, ont permis de réaliser des progrès dans ce domaine mais ils sont fragiles. Les difficultés et les incompréhensions entre la CNDP et le gouvernement à l'occasion du Grand Débat national montrent que la question de l'indépendance de ceux qui sont censés garantir la qualité du débat public ne va pas de soi.

¹⁵ Dans un revirement inattendu, la majorité sénatoriale a rejeté l'article 61 lors de sa séance du 6 février 2019... ce qui a provoqué une réaction du groupe parlementaire majoritaire à l'Assemblée nationale indiquant son intention de le rétablir.

¹⁶ Voir Pierre-Yves Guiheneuf, *Garantir la concertation*, Éditions Charles Léopold Mayer, 2017.

Il faut admettre que l'on cherche ici à corriger plus de deux siècles de pratiques politiques et administratives.

Pour progresser dans ce domaine nous avons besoin d'une instance totalement indépendante, disposant de moyens importants – parce que la démocratie est un bien précieux et qu'elle a un coût –, qui ait la charge d'articuler la démocratie représentative et la délibération citoyenne. Cette instance, une Commission nationale du débat public et de la participation citoyenne, ne peut être composée ni d'élus, ni d'associatifs, ni de partenaires sociaux et ne doit, bien entendu, pas dépendre d'eux.

1.2.4. La nécessité d'articuler démocratie représentative et délibération citoyenne

Pour que notre démocratie devienne délibérative de manière permanente et à différents niveaux, il est nécessaire qu'une autorité indépendante garantisse la transparence et la qualité des débats ; elle doit aussi articuler la démocratie représentative et la délibération citoyenne.

La CNDP existe depuis 1996 ; elle a acquis le statut d'autorité administrative indépendante en 2002, et son périmètre a déjà été récemment élargi par les ordonnances de 2016. Nous proposons de lui donner une compétence générale¹⁷, de renforcer encore son statut d'autorité indépendante afin qu'elle devienne inattaquable et de lui donner les moyens qu'exige le haut niveau de démocratie auquel nous aspirons tous.

En effet, l'utilité du débat public, quel que soit le niveau (national ou local) auquel il est organisé, nécessite qu'il soit de qualité et que le public ait confiance dans son déroulement. La CNDP, depuis vingt ans, a montré qu'il est possible d'atteindre ce niveau de qualité en s'appuyant sur trois principes forts : la transparence de l'information qui doit être complète, claire, précise et facilement accessible afin d'avoir une idée claire des intentions et des motivations du maître d'ouvrage ; l'argumentation du débat qui met en valeur la pertinence des idées émises plus le nombre de leurs répétitions ; l'équivalence de traitement qui s'assure que toutes les personnes qui participent au débat sont écoutées et que leurs idées

¹⁷ Le cantonnement de la CNDP au Code de l'environnement est un obstacle au déploiement de son autorité sur l'ensemble des problématiques de débat public. Une intéressante analyse de cette question a été développée par Camille Morio ici : <http://droitelectorale.blog.lemonde.fr/2019/01/22/23-01-2019-grand-debat-national-et-commission-nationale-du-debat-public-loccasion-manquee-par-un-nouvel-auteur-camille-morio/>

sont prises en compte dans le débat et qui s'efforce de donner la parole à toutes les personnes concernées par l'objet du débat.

L'articulation entre la démocratie représentative et la délibération citoyenne est rendue nécessaire par la nécessité d'équilibrer le comportement des décideurs, qui ont trop souvent tendance quand ils donnent la parole à ne pas l'écouter et à penser a priori qu'en raison des responsabilités qu'ils exercent leur point de vue a plus de valeur que celui des personnes qui n'exercent pas ces responsabilités. Nous faisons l'analyse que ce changement de comportement ne sera possible qu'à la condition qu'un mécanisme porté par une institution indépendante et forte le permette. Le mécanisme est la garantie de la qualité et de l'utilité du débat public. L'institution est une Commission nationale du débat public renforcée aux compétences élargies.

Voir à ce sujet les propositions 4 et 5 :

PROPOSITION 4 : Créer un droit d'interpellation citoyenne au niveau national et rendre opérationnel le droit d'interpellation citoyenne au niveau local.

PROPOSITION 5 : Inscrire la CNDP dans la Constitution et renforcer ses moyens d'action.

1.2.5. L'intérêt de la démocratie du « faire »

D'autre part, la complexité même de la gouvernance locale signifie qu'un grand nombre de personnes y sont impliquées : ce sont ceux que l'on nomme, dans de nombreux textes officiels ou articles de presse ou comptes-rendus de conseils municipaux, les « acteurs locaux ». On y trouve des salariés de Pôle Emploi, des missions locales pour l'emploi des jeunes, des membres du conseil d'administration de l'hôpital, le président du club de foot ou de rugby, le principal du collège ou le proviseur du lycée, les responsables de certaines associations, le directeur ou la directrice du théâtre municipal, des bénévoles de SNC (Solidarités nouvelles face au chômage) ou Amnesty International, TZCLD (Territoires zéro chômeurs longue durée) et beaucoup d'autres. Ils sont investis professionnellement dans la vie publique et participent de la vie locale, donc d'une certaine démocratie du faire, qui est peut-être plus vivante que la démocratie participative voulue d'en haut par les textes législatifs, car cela finit par faire beaucoup de monde !

La démocratie du faire est, selon Hélène Balazard, un moyen de réconcilier l'intérêt particulier et l'intérêt général. Le premier est dévalorisé en France depuis la Révolution ; il est pourtant, dès lors qu'on lui permet de s'exprimer dans le collectif et de se confronter aux autres intérêts particuliers, la voie d'accès la plus directe à l'intérêt collectif. Si la démocratie participative n'a réussi qu'en partie à démocratiser le fonctionnement de nos institutions, c'est bien en raison de la mise à distance des intérêts particuliers qui ne s'accordent pas avec l'idée (l'idéal) du citoyen vertueux. Le pragmatisme, notamment anglo-saxon, est plus favorable à une reconnaissance mais aussi une implication de l'intérêt particulier dans la discussion publique. Hélène Balazard montre qu'avec le *community organizing* qui favorise l'*empowerment*, le développement de la capacité à agir et à faire, « les personnes les plus éloignées de la politique peuvent agir sur leur quotidien, par exemple via la résolution d'un problème dans leur immeuble ou leur quartier. C'est souvent grâce à ces actions de proximité que les gens découvrent que leur voix compte, qu'il est ensuite possible d'envisager une participation à la formulation de solutions à des problèmes communs à un plus grand nombre et, *in fine*, à la recherche d'un intérêt général¹⁸ ».

En somme, les dispositifs de démocratie participative mis en place en complément, à côté des mécanismes de la démocratie représentative – nationale et locale –, ont obtenu de réels résultats (des consultations contradictoires, des acquis de méthode, une expérience maintenant solide de la CNDP) mais n'ont pas produit des effets de démocratie à la hauteur des impatiences citoyennes. Peut-être n'étaient-ils pas faits pour cela ? De nouvelles initiatives devront évidemment être prises.

2. LES HAUTS ET LES BAS DE LA PARTICIPATION DES SALARIÉS DANS LES ENTREPRISES

Dans un précédent rapport consacré à la qualité de vie au travail, nous avons constaté à quel point les entreprises françaises ont du mal à donner des marges d'autonomie aux salariés, à solliciter leurs initiatives et à favoriser les processus d'échanges et de coopération¹⁹. Nous

¹⁸ Voir Hélène Balazard, « Des préoccupations quotidiennes à l'intérêt général », *Revue Projet*, CERAS, 2019/2, n° 363, pages 6 à 14, consulté en ligne : <https://www.cairn.info/revue-projet-2018-2-page-6.htm>

¹⁹ Émilie Bourdu (La Fabrique de l'industrie), Marie-Madeleine Péretié (Aract Ile-de-France), Martin Richer (Terra Nova), « La qualité de vie au travail : un levier de compétitivité ; Refonder les organisations du travail », Presses des Mines, octobre 2016 <http://tnova.fr/rapports/la-qualite-de-vie-au-travail-un-levier-de-competitivite>

ré-ouvrons ce dossier à la faveur d'une réflexion sur les apports possibles des processus de concertation, d'expression et de délibération.

2.1. DÉMOCRATIE DANS L'ENTREPRISE ET DANS LA SOCIÉTÉ SONT LIÉES

Dans son rapport, publié en 1982, Jean Auroux livrait la logique à l'origine des textes de loi qui portent son nom : « Citoyens dans la cité, les travailleurs doivent l'être aussi dans l'entreprise ». Le travailleur et le citoyen sont indissociablement liés. Plus de trente-cinq ans plus tard, cette logique est toujours à l'œuvre : d'après le Baromètre de l'intelligence collective, mené par BVA pour Bluenove²⁰ et publié en décembre 2018, près de 6 Français sur 10 estiment que les mobilisations démocratiques menées par l'État ou les collectivités territoriales doivent avoir un impact sur les attentes à l'égard des entreprises (consultation, participation à la prise de décision...). En particulier, 37 % des Français considèrent que « comme dans la vie démocratique, les Français devraient être plus consultés par leur entreprise » ; pour 20 %, « comme dans un projet de loi citoyen, les Français devraient de plus en plus pouvoir amender ou modifier une décision au sein de leur entreprise ».

Dans sa dernière lettre annuelle adressée aux chefs d'entreprise (datée du 17 janvier 2019), Larry Fink, le CEO (PDG) de Blackrock, le plus grand gestionnaire d'actifs au monde, pointe la responsabilité des entreprises dans les désordres politiques nationaux et internationaux : « La colère des peuples, le nationalisme et la xénophobie se propagent partout dans le monde, attisés par des années de stagnation des salaires et par les répercussions de la technologie sur l'emploi ainsi que par l'incertitude de beaucoup face à l'avenir. Face à ce problème, certaines des plus grandes démocraties au monde subissent un dysfonctionnement politique dévastateur, qui a exacerbé cette frustration publique plutôt que de l'apaiser. La confiance dans le multilatéralisme et les institutions officielles s'effrite. » C'est aussi en substance le constat dressé en janvier 2019 par Klaus Schwab, le fondateur et président du World Economic Forum, dans son discours inaugural à Davos²¹ : « Nous devons forger un nouveau contrat social entre les citoyens et leurs dirigeants, de telle sorte que

²⁰ « Baromètre de l'intelligence collective : Où en sont les grandes entreprises françaises ? », Bluenove et BVA, 6 décembre 2018. Cette enquête était destinée à déterminer le degré de maturité des grandes entreprises françaises sur les sujets d'intelligence collective. Des échantillons représentatifs des chefs d'entreprises de 500 salariés et plus (401 interviews), des salariés d'entreprises de 500 salariés et plus (1 000 interviews) et du grand public (1 090 interviews) ont répondu à cette étude, menée par téléphone et par Internet en octobre et novembre 2018. Définition de l'intelligence collective présentée aux répondants : capacité à mobiliser des communautés de grande taille (des centaines, de dizaines de milliers de participants) sur des enjeux clés pour co-créer des solutions nouvelles.

²¹ Voir Klaus Schwab, « Faire face à la Mondialisation 4.0 », 5 novembre 2018.

domine un sentiment de sécurité suffisant pour rester ouvert au monde. Sans cela, la désintégration en cours de notre tissu social pourrait conduire à l'effondrement de la démocratie ». Et il poursuit : « Un nouveau cadre de coopération public-privé prend forme à l'échelle mondiale, qui vise à mettre le secteur privé et le libre-échange au service d'une croissance économique orientée vers l'intérêt général, en tenant compte de la nécessité de protection de l'environnement et d'inclusion sociale. »

L'éloignement entre les citoyens et les politiques, les premiers considérant que les seconds ne les écoutent pas, ne les comprennent pas et ne vivent pas comme eux (voir l'enquête annuelle du Cevipof sur la confiance²²) trouve sa correspondance dans l'entreprise dans laquelle, année après année, s'est creusé un fossé jusqu'à former ce qu'Altedia a qualifié de « crise de confiance dans la relation employeurs-salariés », mise en évidence par son enquête publiée dès novembre 2009 : seuls 39 % des salariés pensent que, dans leur entreprise (ou leur administration), les intérêts des dirigeants et des salariés vont dans le même sens. Cette crise de confiance n'est pas seulement le résultat des contraintes de la mondialisation ou des excès du capitalisme moderne : cette affirmation de confiance est exprimée par une proportion de salariés encore plus faible dans le secteur public (30 %) que dans le privé.

L'épisode survenu chez Air France KLM en mai 2018 est significatif : après sa démission à la suite d'un référendum dans l'entreprise qu'il a « perdu », l'ancien PDG Jean-Marc Janailac s'est interrogé sur « le rôle que les décisions d'entreprises ont pu jouer dans la montée des populismes en Occident²³ ».

La parole publique prend des formes multiples dans notre société : états généraux, « Grenelles », concertations publiques avec ou sans garant, débats publics, consultations en ligne, forums citoyens, enquêtes d'utilité publique, démocratie participative. Comment croire que l'entreprise pourrait rester à l'écart de cette formidable poussée de la parole publique ? D'autant que la technologie amplifie son écho : Internet et les réseaux sociaux exercent des impacts très discutables au sein de l'opinion publique en clivant les points de vue mais ont l'avantage, au sein des organisations, de briser la verticalité et les monopoles de l'information. Ce qu'il est convenu d'appeler le Web 2.0 (pour souligner ses vertus

²² Voir <https://www.sciencespo.fr/cevipof/fr/content/le-barometre-de-la-confiance-politique>

²³ Conférence donnée aux Journées économiques d'Aix-en-Provence, 7 juillet 2018. Il serait plus juste de parler ici de « consultation » plutôt que de « référendum ».

collaboratives) favorise l'interactivité du dialogue. L'entreprise doit accueillir positivement cette poussée, l'organiser et l'entremêler avec son fonctionnement ordinaire, plutôt que de l'ignorer, ce qui reviendrait à la laisser à la merci de l'informel (rumeurs, conflits larvés, souffrance au travail qui couve sous la cendre sans débouché d'expression).

Riche de sa double expérience d'entrepreneur (fondateur du Groupe Hervé en 1972) et d'homme politique (maire de Parthenay en 1979, puis député des Deux-Sèvres en 1986 et enfin député européen en 1989), Michel Hervé a publié en 2015 un ouvrage intitulé *Une nouvelle ère, sortir de la culture du chef* (Éditions François Bourin) dans lequel il met en parallèle les évolutions souhaitables de la politique et de l'entreprise. Pour pouvoir pleinement bénéficier des fruits de la nouvelle ère qui s'ouvre, que l'auteur qualifie de « démocratie concertative », il nous faut « adopter un mode de gouvernance qui garantisse, à chaque échelon de l'exercice du pouvoir, à la fois la participation et la représentation, la liberté et l'égalité, la fraternité et l'a-centralité, le holisme et l'harmonie, à rebours de la monarchie politique et économique. Ce mode d'organisation fractal, valable aussi bien dans l'entreprise, dans la société française et au niveau mondial, c'est la démocratie concertative ».

Analysant les dispositifs de démocratie participative, Loïc Blondiaux pointe l'impact de deux phénomènes : la montée en puissance des acteurs économiques transnationaux ou des GAFAs, les géants du numérique et de l'Internet, dont l'impact sur les débats publics, les opinions et les modes de vie est considérable ; l'élévation du niveau d'éducation de la population et la diversification des sources d'information, qui ont accru les capacités de critique envers les gouvernants. « Les institutions et les gouvernements des démocraties représentatives sont donc doublement remis en cause, par le haut, avec l'affirmation d'acteurs économiques qui outrepassent les règles démocratiques et à qui les gouvernements ne peuvent imposer leur volonté, et par le bas, avec des citoyens qui n'acceptent plus de déléguer leur pouvoir et leur parole sans avoir la possibilité de s'exprimer²⁴. »

Le même phénomène est à l'œuvre dans l'entreprise, avec par le haut des salariés qui se jouent des règles de préséance, court-circuitent la hiérarchie et menacent le monopole de

²⁴ « La démocratie participative : entretien avec Loïc Blondiaux », op. cit.

l'information et de la permission déteu par les managers et par le bas avec des collaborateurs bien formés, demandeurs d'autonomie et de liberté d'expression.

2.2. LE DÉSENCHANTEMENT DU « MANAGEMENT PARTICIPATIF »

Le management tout comme l'organisation des entreprises (les grandes en particulier) suit des cycles : on décentralise, puis on recentralise ; on joue la participation des salariés, puis on rigidifie par des process contraignants et des reportings accablants... Les années 1980, et dans une moindre mesure la décennie suivante, ont été marquées par un cycle particulier : celui du management participatif.

Tout comme la participation et la concertation publique, les entreprises et les consultants qui les accompagnent ont leurs mythes fondateurs et leurs exemples fétiches : dans ces années-là, on allait encore chercher ses modèles du côté de la « démocratie industrielle » suédoise (les équipes semi-autonomes de Volvo à Göteborg), voire du côté des conseils ouvriers italiens (les usines Fiat à Turin). Le fond de l'air avait encore un peu du parfum très « 1968 » de l'autogestion (voir Pierre Rosanvallon, *L'Âge de l'autogestion*, 1976). Dans ces références, on était plutôt en milieu industriel, et les organisations du travail pouvaient/devaient refléter des rapports de force en faveur des ouvriers, leur donnant une autonomie et un poids qui devaient desserrer les contraintes économiques du capitalisme et surtout ouvrir vers un travail « post-taylorien ». Les syndicats et plus largement la politique y jouaient un rôle de premier plan même lorsqu'on admettait des espaces de démocratie à côté des syndicats. On imaginait que la mise en pratique de l'autogestion (Lip par exemple, sous forme coopérative) pouvait conduire à une remise en question des formes de propriété du capital.

Plus « raisonnablement », en 1982, les lois Auroux ont instauré un droit d'expression des salariés sur les lieux de travail, dans chaque entreprise au travers de groupes d'expression que l'usure a érodés et dont les syndicats n'ont pas véritablement assuré la vie. Quant à la participation des salariés aux organes de direction des entreprises, les conseils d'administration ou de surveillance, elle a été à l'époque réservée aux entreprises « nationalisées ».

Dans son dernier livre, *Organiser l'autonomie au travail*²⁵, Pascal Ughetto évoque ces cycles et la bureaucratisation qui s'en est suivie, dans les années 2000, au travers d'outils très centralisateurs : les progiciels de gestion intégrés (ERP) et les outils aujourd'hui numériques de suivi de la relation client (CRM). Le mot-clé est « process ». Naturellement, on ne peut se passer d'organisation et de règles du jeu en matière de fonctionnement des organisations et des activités mais la globalisation des grandes entreprises a contribué à les pousser à une sorte de sur-organisation – « chacun doit mesurer ce qu'exige une organisation lorsqu'elle œuvre à une certaine échelle » –, et le contrôle n'est pas toujours dirigé contre les salariés.

Cependant, toutes les entreprises (ou autres organisations, par exemple les associations et les services publics) ne se valent pas, et tous les pays ne sont pas logés à la même enseigne. La France est l'un des pays où la « crise du travail » est la plus sensible. Elle est massivement ressentie par de très nombreux salariés des entreprises privées et agents des services publics. Voilà qui appuie notre hypothèse : l'absence de possibilité d'expression, de débats et de dialogue là où l'on travaille ajoute aux frustrations des citoyens, là où ils vivent.

2.2.1. La France, mauvaise élève pour la participation des salariés dans leur entreprise

Entre le dirigeant ou manager tyrannique qui ne demande son avis à personne et le manipulateur qui organise une pseudo-consultation sur des décisions déjà prises, existe-t-il un espace en entreprise pour un management réellement participatif ? Fort heureusement, oui ! Le terme espace devrait d'ailleurs être mis au pluriel car ces espaces d'autonomie, de prise de parole, d'initiative, de concertation ou négociation adoptent des formes multiples, parfois très institutionnelles et codifiées (le dialogue social classique par exemple), parfois beaucoup plus informelles (la fameuse et parfois insaisissable intelligence collective).

La singularité de la France se situe toutefois dans la résistance que ses entreprises et organisations opposent à l'éclosion et au développement de ces espaces. Elle reste un pays fortement marqué par les organisations du travail tayloriennes, qui ont repris du poil de la bête à la faveur des progiciels de gestion et du développement de la logistique. Également un pays où le goût des petites et grandes distinctions (de la taille du bureau à la marque de la voiture de fonction) révèle de fortes distances hiérarchiques.

²⁵ P. Ughetto, *Organiser l'autonomie au travail, Travail collaboratif, entreprise libérée, mode agile... L'activité à l'ère de l'auto-organisation*, coll. Entreprendre-Nouvelle économie, FYP Éditions, 2018.

Les enquêtes régulières d'Eurofound ECS²⁶ (European Company Survey) permettent de situer la position de l'Hexagone par rapport aux pratiques d'autres pays européens.

La France est en retard par rapport à ses concurrents, dans la mise en place d'organisations du travail participatives (« *high involvement working organisations* »). Autrement dit, des organisations du travail qui ouvrent aux salariés des espaces d'implication, de participation directe, de capacité d'influence et de décision sur leur travail, ce que certains désignent par l'expression « entreprise libérée » ou par la notion de travail responsabilisant. Ce n'est pas un point fort de notre pays où ces organisations sont encore très peu développées, malgré quelques exceptions souvent citées, moins en tout cas que dans la moyenne de l'Union européenne et beaucoup moins que dans les pays nordiques.

Ce retard est lourd de conséquences car les études d'Eurofound montrent aussi que les organisations responsabilisantes ou participatives sont favorables à l'amélioration des conditions de travail, à la prévention des risques psychosociaux, à la formation des salariés, à leur motivation et donc à la réduction de l'absentéisme.

Un aspect bénéfique de la vogue récente de l'« entreprise libérée » est qu'elle s'attaque à un point faible de la relation de travail en France : sa très forte imprégnation de distance hiérarchique. Le psychologue et sociologue néerlandais Geert Hofstede s'est intéressé aux différences culturelles entre les habitants de différents pays et a tenté de répertorier les différences comportementales. Dans le cadre du projet Hermès, il a pour cela interrogé 90 000 salariés d'IBM situés dans différents pays. Avec les résultats des questionnaires, il a construit un indice synthétique de la distance hiérarchique qu'il définit comme « la perception du degré d'inégalité du pouvoir entre celui qui détient le pouvoir hiérarchique et celui qui y est subordonné ». On constate une forte distance hiérarchique dans tous les pays latins : organisation pyramidale lourde, intérêt disproportionné pour les signes extérieurs de pouvoir et fossé entre cols blancs et cols bleus. L'indice synthétique de « distance hiérarchique », qui va de 0 à 100, est pour la France (68) largement supérieur à la moyenne mondiale (57) mais aussi à celui de très nombreux pays qui nous sont proches par leur niveau de développement économique : Italie (50), États-Unis (40), Canada (39), Pays-Bas (38), Australie (36), Grande-Bretagne (35), Allemagne (35). Ces résultats confirment les analyses bien connues du sociologue Philippe d'Iribarne dans *La Logique de l'honneur* (Le Seuil, 1993) : « Le caractère souvent fortement émotionnel des relations hiérarchiques en France est étonnant.

²⁶ Voir <https://www.eurofound.europa.eu/fr/surveys/2019/european-company-survey-2019>

La diversité des sentiments envers les supérieurs est extrême : on peut les adorer ou les détester avec la même intensité. »

La conséquence est du même type que dans la vie publique : le manque de confiance est massivement répandu. Sur ce plan, la France n'est plus le « mauvais élève absolu » qu'elle a été mais elle a encore du chemin à rattraper. C'est ce que montrent les données des enquêtes EVS (European Values Study²⁷), qui offrent une grande profondeur de champ puisqu'elles sont menées depuis plus de trente ans, en vague tous les neuf ans, pour 47 pays, dont les 28 de l'Union européenne. La France avec un indice de confiance de 26 % se situe toujours vers le bas du tableau pour 2008, dernière année connue de l'enquête, mais a progressé par rapport à celle de 1990. Les mieux placés au sein de l'Europe sont les quatre pays nordiques suivis par les Pays-Bas, la Suisse, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Irlande. Les seuls pays qui font moins bien que la France sont, à l'exception de la Grèce, des pays qui n'ont pas une longue tradition démocratique : Chypre, Turquie, Slovaquie, Roumanie, Bulgarie, Portugal, Hongrie, Grèce, Malte, Slovénie et Lettonie. La coupure est donc très nette entre une Europe du Nord très avancée et une Europe du Sud et de l'Est plus à la peine. Ce n'est donc pas un hasard si c'est dans les pays du Nord que prospèrent les organisations du travail les plus efficaces, qui font appel à l'initiative et à l'autonomie des salariés. À l'inverse, ce retard de la confiance en France y rend la transition managériale d'un modèle basé sur la hiérarchie vers un modèle basé sur l'adhésion et la participation plus douloureuse qu'ailleurs²⁸.

Ce retard se matérialise par un paradoxe. En France, la promotion de la modernité est partout, dans les livres, les colloques et les injonctions des dirigeants, qui promettent un management plus respectueux des individualités, de la créativité, de la capacité d'initiative, de l'implication des collaborateurs. Pourtant, au vu des études internationales, toutes les innovations managériales qui vont dans ce sens y sont très en retard²⁹.

Tous ces éléments font système au sein de l'entreprise et engendrent des frustrations, des replis et une attitude critique vis-à-vis des élites et des dirigeants.

²⁷ Voir : <https://europeanvaluesstudy.eu/>

²⁸ Pour une analyse plus développée de ce thème, voir : « Transition managériale : heurts et malheurs français », <http://management-rse.com/2014/03/02/transition-manageriale-heurts-et-malheurs-francais/>

²⁹ Voir « Innovations managériales : les désirs sont désordre », *Metis*, 17 décembre 2018 http://www.metiseurope.eu/innovations-manageriales-les-desirs-sont-desordre_fr_70_art_30778.html

2.2.2. Un dialogue social trop souvent formel

Le dialogue syndicat/directions d'entreprise ne satisfait pas beaucoup les citoyens français : le dernier Baromètre du Cevipof place les syndicats juste avant les hommes politiques en matière de taux de défiance. Et ce n'est pas le droit du travail qui est en cause : les instances de dialogue, commissions et autres comités dans les entreprises, dans les branches professionnelles, sur les territoires foisonnent... Le parallèle avec le constat établi plus haut sur les processus de concertation publique est évident : la définition d'obligations abondantes en matière de concertation et de dialogue ne préjuge en rien de la qualité des pratiques et de leurs effets.

S'agissant du dialogue social classique, on constate que la France est très en retard en matière de « dialogue social extensif » défini, selon la classification issue des études d'Eurofound, par le fait que les représentants du personnel disposent à la fois d'un bon niveau de ressources et d'un bon niveau d'informations. Les seuls pays qui figurent derrière nous sont Malte, le Portugal et la Roumanie... Ce qui signifie que souvent le dialogue social place les représentants des salariés dans une position d'observation, de consultation, ce qui permet la critique mais pas la participation aux décisions. La situation française se dégrade encore lorsque l'on arrive aux « choses sérieuses » : le partage des informations dites stratégiques, c'est-à-dire celles qui concernent les enjeux business, les nouveaux produits ou services, les changements dans les process ou les structures, les plans stratégiques. Ici, la proportion des établissements dans lesquels la direction partage ces informations avec les représentants du personnel tombe à 61 % pour la moyenne des 28 pays de l'UE et... à 47 % seulement pour la France.

Il faut réformer le dialogue social pour en faire un outil de progrès social et économique moins formel et plus orienté vers la négociation³⁰.

Les récentes réformes des règles du jeu qui simplifient le « millefeuille social » dans les entreprises constituent un socle pour un dialogue plus vivant, plus en prise avec les souhaits des salariés. Les négociations collectives en entreprise ont souvent été conduites de façon trop cloisonnée du fait des dispositions rigides du Code du travail mais surtout d'un jeu d'acteurs codifié. Les thématiques étaient découpées en fines tranches, correspondant aux domaines de négociation obligatoire. Par ailleurs, les instances de concertation étaient

³⁰ Voir « Le dialogue social à la française, chef d'œuvre en péril » : <http://management-rse.com/2017/01/05/dialogue-social-a-francaise-chef-doeuvre-peril/>

séparées avec les questions de santé au travail traitées d'un côté au CHSCT et les questions d'organisation ou les projets de transformation traitées au comité d'entreprise, de l'autre. La loi Rebsamen d'août 2015 a mis fin au premier cloisonnement et les « ordonnances Travail » de 2017 au second. Elles ont changé la donne en instaurant des domaines de négociation beaucoup plus larges et des instances de représentation du personnel unifiées. Les conditions légales pour un dialogue social davantage porteur de progrès sont désormais réunies. Mais il reste un profond changement culturel à opérer, pour passer d'un dialogue de confrontation à un modèle de négociation et co-construction.

Terra Nova a formulé plusieurs propositions concrètes pour progresser dans cette direction, auxquelles nous renvoyons le lecteur :

- Christian Pellet et Vincent Urbejtél, « Le dialogue social par la preuve : quatre cas d'accords d'entreprise innovants et leurs enseignements³¹ » ;
- Christophe Clayette, Florence Dodin, Alain Gergaud, Marylise Léon et Martin Richer, « Le fait syndical en entreprise : une feuille de route réformiste pour les années qui viennent³² » ;
- Luc Pierron et Martin Richer, « Le dialogue social au seuil d'un renouveau³³ ».

La mise en œuvre de ces nouvelles règles pose cependant des défis aux entreprises : comment faire du lien entre les sujets de négociation ? Comment répartir des représentants – moins nombreux – tout en conservant des relations de proximité avec les salariés ? Comment conserver les compétences santé, sécurité au travail ? Suivre des formations communes pour la direction et les IRP sur la mise en place des nouvelles instances, faire vivre des espaces de discussion sur le travail en lien avec les espaces de dialogue social et avec le management, mener des projets de changements associant les salariés et leurs représentants sont quelques pratiques qui contribuent à enrichir les négociations.

2.2.3. Les hésitations du « dialogue professionnel » sur le travail

L'expression directe des salariés au travail est une voie de progrès mise en avant par l'accord interprofessionnel sur la qualité de vie au travail signé en juin 2013. Cet accord tente d'ouvrir la voie pour retrouver l'expression directe des salariés, organisée par l'une des lois Auroux

³¹ <http://tnova.fr/etudes/le-dialogue-social-par-la-preuve-quatre-cas-d-accords-d-entreprise-innovants-et-leurs-enseignements>

³² <http://tnova.fr/notes/le-fait-syndical-en-entreprise-une-feuille-de-route-reformiste-pour-les-annees-qui-viennent>

³³ <http://tnova.fr/etudes/le-dialogue-social-au-seuil-d-un-renouveau>

de 1982 mais restée pour l'essentiel sans suite. Plusieurs raisons sont avancées, notamment par l'Anact³⁴, pour expliquer les limites de ce droit d'expression et le fait que salariés et syndicats se soient progressivement désengagés de ces espaces de parole : le cantonnement aux questions de conditions de travail et non les interrogations sur le travail en lui-même, la difficulté à dépasser les plaintes et critiques, des formes et styles d'animation inappropriés, le manque de précision et d'ambition sur l'usage de cette expression, la mise en concurrence avec d'autres modalités participatives alors déployées dans les entreprises (les cercles de qualité par exemple). On peut y ajouter le peu d'empressement des organisations syndicales, qui ont sans doute eu l'impression d'être « contournées » alors qu'elles avaient investi les instances de représentation (comités d'entreprise, CHSCT et délégués du personnel).

L'accord « Qualité de vie au travail » tire la leçon de cet échec. Les syndicats reconnaissent la nécessité de ménager des voies d'expression pour les salariés et de mise en discussion des questions de travail. Certaines directions d'entreprise comprennent l'intérêt de cette approche en matière de prévention des risques psychosociaux, d'amélioration des conditions de travail, de cohésion sociale et d'innovation.

Il s'agit de donner aux salariés la possibilité de faire mûrir ensemble la question du travail : ce qu'il faut améliorer, ce qui ne va pas, ou au contraire les sources de satisfaction ; bref, mettre le travail en débat. C'est ici que réside la question essentielle d'une « démocratie du quotidien », celle qui dépasse les processus électifs pour permettre à chacun d'être pleinement acteur et à la délibération collective de produire ses fruits. D'après l'Anact, qui est l'un des promoteurs de la démarche, « les espaces de discussion sont ainsi des espaces collectifs qui permettent une discussion centrée sur l'expérience de travail et ses enjeux, les règles de métier, le sens de l'activité, les ressources, les contraintes. Cette discussion, dont le vecteur principal est la parole, se déroule suivant un cadre et des règles co-construites avec les parties prenantes. Ce sont des espaces inscrits dans l'organisation du travail. Ils s'articulent avec les processus de management et les Instances représentatives du personnel, et visent à produire des propositions d'amélioration ou des décisions concrètes sur la façon de travailler. Ils sont un moyen au service des individus (reconnaissance, développement, engagement), des organisations (performance collective, dialogue social,

³⁴ Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail.

processus décisionnel partagé) et du travail (transformation concertée de l'activité et développement des pratiques du métier)³⁵. »

La mise en place d'espaces de discussion est plébiscitée à un niveau très élevé : elle est perçue comme une bonne chose par 94 % des salariés, et plus encore dans les plus grandes entreprises ! Malgré cet atout, l'existence de tels espaces de discussion est encore confidentielle : seuls 23 % des salariés déclarent en bénéficier aujourd'hui, dont 15 % qui y ont effectivement participé (enquête Harris³⁶).

D'après l'enquête « Qualité de vie au travail » du CSA publiée en octobre 2013, seuls 18 % des salariés déclarent bénéficier régulièrement des échanges sur leur travail et sur les moyens de réaliser un travail de qualité. Mais cette minorité attribue une note moyenne à la qualité de vie au travail dans leur entreprise de 7,5 (sur 10) alors que cette appréciation chute à 6,6 pour ceux qui n'en bénéficient qu'occasionnellement et s'effondre à 5,7 pour les 27 % qui n'en bénéficient jamais.

Au fond, la question posée est : permet-on au salarié d'avoir la satisfaction (et la fierté) de bien faire son travail ? Un travail satisfaisant, c'est un travail dans lequel le salarié peut être en accord avec ses valeurs personnelles, son éthique professionnelle et être satisfait de la qualité produite. En fait la question est double : il y a aussi celle du pouvoir de l'employeur que le Code du travail et les représentations continuent de voir comme l'« ordonnateur du travail » dans le cadre d'un lien de subordination et non de coopération. C'est aussi une activité qui matérialise la contribution du salarié, sa touche personnelle, son apport au collectif de travail, à l'entreprise, au monde. C'est la meilleure façon de se prémunir des risques psychosociaux. D'où l'importance de la notion d'entreprise contributive, sur laquelle Terra Nova s'est engagée, c'est-à-dire une organisation qui crée les conditions de cette réalisation de soi par son travail³⁷.

Le dialogue professionnel est un exercice de démocratisation du travail, qui structure des procédures de prise en compte des aspirations de chacun, d'échanges contradictoires, de règlement pacifié des désaccords et de construction d'un avenir commun. Pour cela, l'Anact

³⁵ Kit de l'Anact, « Mettre en place des espaces de discussion », 30 mai 2017 <https://www.anact.fr/outils/espaces-de-discussion>

³⁶ Enquête « Les espaces de discussion au travail. Parler de son travail : comment ? Avec qui ? Pour quelles finalités », réalisée en ligne par Harris Interactive, du 23 mars au 1^{er} avril 2015 auprès d'un échantillon de 1 000 salariés actifs en France, âgés de 18 ans et plus.

³⁷ « L'entreprise contributive : 21 propositions pour une gouvernance responsable », rapport Terra Nova, 5 mars 2018 <http://tnova.fr/rapports/l-entreprise-contributive-21-propositions-pour-une-gouvernance-responsable>

donne quelques conseils concrets : « La parole ne se décrète pas ! Elle exige un cadre et des règles : liberté de s'exprimer, confiance, non-jugement. [...] La participation est basée sur le volontariat et le souhait d'améliorer la qualité de vie de l'entreprise. Pour cela, les participants doivent respecter les individus et les engagements ; s'interdire de recourir à un procès d'intention, les informations données devant être objectives et fondées sur des éléments factuels en lien avec des situations de travail concrètes ; garantir une confidentialité des propos des personnes présentes ; et au final se responsabiliser dans leur prise de parole. » Cela pourrait constituer la charte de bien des démarches de délibération menées par l'État, par les collectivités comme par les entreprises.

À ce sujet, voir les propositions 8 à 10 :

PROPOSITION 8 : Faire participer les salariés à la définition de la raison d'être de leur entreprise.

PROPOSITION 9 : Accélérer le processus de substitution de la négociation à l'information consultation.

PROPOSITION 10 : Développer les occasions de mettre en débat avec les salariés le travail et son organisation.

2.3. DES PISTE A EXPLOITER ET VALORISER

2.3.1. Le référendum d'entreprise : coup de bluff ou pis-aller ?

Le référendum appartient à l'arsenal électoral de nombreux pays, même si son utilisation reste parfois hasardeuse. Sa transposition dans les entreprises s'est pratiquée au coup par coup, souvent pour débloquent un dialogue social qui n'avancait plus. Plus récemment, il a été encouragé par la loi El Khomri puis par les ordonnances Pénicaud. Son usage méritera d'être évalué dans quelque temps.

De temps à autre, des référendums organisés en entreprise retiennent l'attention : souvent les plus spectaculaires. On se souvient peut-être de celui de l'usine Smart en Lorraine : un vrai feuilleton, qui avait vu les salariés approuver à 56 % le passage de 37 heures à 39 heures (payées 37), la CGT et la CFDT majoritaires opposer un droit de veto, la direction de l'usine proposer des avenants individuels aux contrats de travail lesquels furent signés à 98 %... On se souvient de celui du BHV ou de la FNAC sur le travail du dimanche, qui avaient vu les salariés s'y opposer avant qu'un accord ne soit finalement trouvé avec les organisations

syndicales, qui étaient par ailleurs à l'origine des consultations. Autant dire que c'est chaque fois une histoire singulière et assez imprévisible.

On se souvient surtout de ceux d'Air France. En avril 1994, Christian Blanc gagne avec 81,3 % de « oui » à son projet de réorganisation (avec 83,6 % de participation). Banco ! Mais il lui faudra ensuite conclure un accord avec les syndicats du groupe. En mai 2018, Jean-Marc Janaillac perd le sien : 55,33 % des salariés répondent « non » à son projet d'accord social (taux de participation : 80,33 %). Il quitte son poste de dirigeant. Un véritable « quitte ou double », mais « pas un outil de dialogue social », dit alors le président de l'ANDRH, Jean-Paul Charlez. Il s'agit le plus souvent de sortir d'un blocage, avec le risque que les salariés répondent à côté de la question. Heureusement, dans les entreprises, ce n'est pas comme pour le Brexit : il y a une deuxième chance. Et, aussi bien au BHV sur le travail du dimanche que chez Air France sur les augmentations de salaires, la négociation a permis en quelques mois de revenir sur ce qui n'avait pas été accepté dans un premier temps.

Cette utilisation du référendum pour contourner les situations de blocage évoque un parallélisme entre l'ordre politique et l'entreprise. Dans l'ordre politique, le référendum a le plus souvent été conçu comme un outil antiparlementaire et cela aussi bien dans un régime parlementaire (plaidoyer en sa faveur sous la III^e République), dans un régime hybride (comme la V^e République) ou dans un régime césariste (Second Empire). Dans l'entreprise, il peut aussi apparaître comme une arme servant à court-circuiter le contre-pouvoir équivalent des parlementaires, c'est-à-dire les représentants des salariés. C'est pourquoi la sagesse et la volonté de préserver les contre-pouvoirs amènent à réserver l'usage du référendum à des situations précises et des conditions particulières (thèmes, initiatives, critères de validation, etc.).

En revanche, il existe une profonde différence entre le référendum en entreprise et la concertation publique. Le premier est centré sur la nécessité d'entraîner une décision sans s'attarder sur le cheminement pour y parvenir alors que, comme nous l'avons vu plus haut, la seconde a pour ambition d'aider les participants à se forger une opinion à partir de leur propre expérience et en s'appuyant sur une information de qualité, ainsi qu'à évaluer les impacts des différentes options qui doivent être tranchées.

Où en est-on ? En fait, depuis plusieurs années, de loi « Travail » en ordonnances « Travail », on a vu le droit du travail changer de modèle : c'est la négociation d'entreprise qui devient la source essentielle de normes, qui plus est avec l'application d'une règle

majoritaire. Une sorte de décentralisation ou de démocratie locale à l'échelle de l'entreprise ! Pour être valable, un accord doit être signé par un ou plusieurs syndicats ayant obtenu au moins 50 % des voix aux dernières élections professionnelles. Et c'est seulement lorsque cela ne peut se faire que, soit les syndicats, soit l'employeur peuvent recourir au référendum d'entreprise. Ce que Jean-Emmanuel Rey nomme « les référendums de rattrapage ».

Depuis longtemps déjà, certains sujets pouvaient donner lieu à référendum : tout ce qui concerne l'épargne salariale, les retraites complémentaires, l'intéressement ou la participation. C'est-à-dire des sujets pour lesquels on ne cherche pas nécessairement une volonté collective dans l'entreprise mais la mesure des intérêts individuels et des positions personnelles. Il est frappant de voir que le travail du dimanche s'est ajouté à cette liste, comme si ce n'était pas un sujet de société !

Une évaluation des ordonnances Travail de 2017 se déroule en ce moment (rapport d'évaluation conduit par Sandrine Cazes, Marcel Grignard, Jean-François Pillard³⁸), et la note d'étape rendue publique par France Stratégie en décembre 2018³⁹ fait état de 8 814 accords d'entreprise instituant le nouveau Conseil social et économique et de 500 accords d'entreprise ratifiés par référendum dans des entreprises de moins de 20 salariés, surtout relatifs aux questions de temps de travail.

Un petit début donc pour l'usage du référendum dans les très petites entreprises, pratique qui n'est pas du tout de même nature que le référendum de déblocage ou de rattrapage dans les moyennes et grandes entreprises... qui lui-même n'est pas de même nature que le référendum politique mais s'apparente plutôt à une consultation. À suivre donc.

Voir à ce sujet la proposition 11 :

PROPOSITION 11 : Mieux préparer les référendums d'entreprise.

2.3.2. L'innovation : participative, collaborative, concertative ?

Nous sommes clairement en retard pour ce qui est de faire appel aux idées des collaborateurs dans les entreprises ou de solliciter leurs avis. Par exemple, la France se situe en queue du peloton européen pour l'utilisation des boîtes à idées ! Le pourcentage de

³⁸ <https://www.strategie.gouv.fr/actualites/comite-devaluation-ordonnances-travail>

³⁹ <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-rapport-ordonnances-travail-final-web-14122018.pdf>

salariés ayant indiqué que leur « établissement recourt à la pratique des boîtes à idées pour impliquer les employés dans l'organisation du travail » n'est que de 26 % en France, un score très éloigné de la moyenne des 28 pays de l'UE, soit 40 %. Il est également très en deçà des pratiques observées chez nos principaux concurrents européens : 45 % en Allemagne, 35 % en Grande-Bretagne comme en Italie, 52 % en Espagne⁴⁰. La créativité est une matière première stratégique de ce siècle ; nous avons construit d'admirables gisements mais nous les laissons en déshérence...

Les principes de la « démocratie concertative » théorisée par Michel Hervé dans l'ouvrage cité visent à faire du travailleur un acteur de sa vie professionnelle, au-delà du seul dialogue social (qui reste évidemment essentiel) : « On ne peut se contenter d'informer et de consulter les salariés ; il faut également les faire participer aux décisions et leur déléguer véritablement le pouvoir de les appliquer. Il ne s'agit pas de plaquer sur les entreprises le fonctionnement des États occidentaux, ni même pour chacune d'entre elles de copier un modèle de démocratie d'entreprise qui a fait ses preuves ailleurs, mais d'inventer une démocratie concertative *ad hoc*, adaptée à sa culture et à ses membres. »

Ces principes, qui recourent ceux de l'innovation participative, exercent un impact positif : « La démocratisation d'une entreprise consiste à tenir ensemble des principes fondamentaux. [...] Ces principes donnent des résultats : favoriser une plus grande autonomie des travailleurs, c'est accroître leur réactivité et leur proximité au client ; rehausser les compétences de chacun, c'est multiplier leur efficacité ; leur donner des responsabilités, c'est favoriser leur engagement et leur motivation ; garantir une transparence totale, c'est augmenter la rapidité des décisions ; et permettre aux employés de prendre soin d'eux et de leurs collègues, c'est accroître le bien-être et la résilience de tous. Les entreprises mettant en œuvre la démocratie concertative sont ainsi généralement plus innovantes et plus résilientes, et elles connaissent moins de jours d'arrêts maladie, moins d'accidents du travail et une plus forte croissance. » Le Groupe Hervé représente un chiffre d'affaires global de 500 M€ et emploie 2 800 salariés.

Au-delà du « management participatif », qui a fait florès dans les années 1980, le management concerté se caractérise notamment par sa capacité à mobiliser les parties constituantes de l'entreprise, c'est-à-dire les personnes ou les organisations qui, au-delà de

⁴⁰ Agnes Akkerman, Roderick Sluiter and Giedo Jansen, « Third European Company Survey – Direct and indirect employee participation », Eurofound report, 14 décembre 2015.

simples « parties prenantes », sont insérées dans le processus de création de valeur de l'entreprise, au premier titre, les salariés qui y travaillent. Leur avis doit être pris en considération pour partager les enjeux et les objectifs, parvenir à des coopérations et co-créer des solutions nouvelles. Le Baromètre de l'intelligence collective permet de situer les enjeux. Il montre à quel point l'entreprise est perçue comme étant en retard par rapport au reste de la société : seuls 21 % des Français déclarent que c'est dans les entreprises que l'intelligence collective fonctionne de la manière la plus efficace, contre 45 % qui citent le milieu associatif, 39 % les communautés d'intérêt (clubs, groupes de passionnés), 34 % le monde de la recherche, 28 % les villes et les quartiers et même 23 % les écoles et universités. L'entreprise, qui ferme la marche dans ce classement (avec cependant le monde du sport), aura donc fort à faire pour combler son « déficit démocratique ». Le manque d'écoute dans l'entreprise (« en comparaison avec ce que les pouvoirs publics permettent aux citoyens, les entreprises sont en retard dans l'écoute des opinions de leurs salariés ») est identifié par 51 % des salariés et même 40 % des chefs d'entreprise.

Pourtant, il existe un certain consensus entre chefs d'entreprise et salariés sur l'importance de la consultation / participation : 90 % des salariés (et 77 % des chefs d'entreprise) estiment même que « les salariés doivent être associés à la construction de la stratégie de l'entreprise ». La sensibilité managériale sur le sujet est forte.

Mais le passage à l'acte est beaucoup plus problématique et se matérialise dans d'importants écarts de perception : si 71 % des chefs d'entreprise se disent satisfaits de l'attention portée à l'opinion des salariés dans leur entreprise, seuls 25 % des salariés partagent cet avis. De plus, cette attention n'est pas uniformément distribuée : ce dernier pourcentage s'étage de 35 % chez les cadres à 19 % seulement chez les employés et ouvriers. Les regards divergent aussi sur la mise en place des processus : 62 % des dirigeants déclarent qu'ils ont déjà consulté l'ensemble des salariés de leur entreprise ou un très grand nombre d'entre eux, mais seuls 42 % des salariés indiquent qu'une telle consultation a effectivement été mise en place dans leur entreprise. Enfin, 76 % des chefs d'entreprise contre 39 % des salariés seulement pensent que le climat managérial interne de leur entreprise est favorable à la mise en place d'actions d'intelligence collective.

Lorsque ces consultations ont lieu, comment se déroulent-elles ? 70 % des chefs d'entreprise ont consulté en présentiel, 50 % via des outils digitaux... Mais ils sont 94 % à avoir utilisé pour ce faire des questionnaires, outils fermés et non-conversationnels. Viennent ensuite les

boîtes à idées (55 %), les processus de vote sur un sujet d'entreprise (52 %), les réseaux sociaux d'entreprise (49 %) mais beaucoup plus marginalement des plateformes de co-construction d'idées (24 %). La richesse de l'échange n'est donc pas toujours au rendez-vous.

Tout n'est pas noir heureusement, et le baromètre montre que le management concerté dispose d'un potentiel significatif. Malgré la relative pauvreté des processus de dialogue mis en place, l'intelligence collective n'a pas la réputation d'être un paravent ou une méthode employée par les dirigeants pour donner l'impression de prendre en compte les souhaits des salariés sans rien changer par ailleurs. De fait, 67 % des salariés ont une bonne opinion de l'intelligence collective, définie comme la capacité à mobiliser des communautés de grande taille sur des enjeux clés au sein de l'entreprise. Cet engouement atteint 79 % chez les moins de 30 ans et 74 % chez les cadres.

Il existe aussi un fort consensus, chez les dirigeants comme chez les salariés, sur la pertinence de l'intelligence collective pour traiter des thématiques absolument cruciales pour le bien être des salariés et la compétitivité des entreprises. À la question « Sur quels sujets les démarches d'intelligence collective vous semblent-elles pertinentes ? », la culture de l'entreprise arrive en première place (chefs d'entreprise, 80 %, salariés, 72 %), suivie par l'organisation de l'entreprise (chefs d'entreprise, 72 %, salariés, 70 %). Bien que complexe, la stratégie de l'entreprise ressort comme objet de concertation pour la grande majorité des chefs d'entreprise (68 %) et des salariés (63 %). La dimension d'innovation n'est pas oubliée puisque l'identification de nouveaux produits ou de nouveaux services est aussi mise en avant par 69 % des chefs d'entreprise et 71 %, des salariés.

Dans les entreprises, les animateurs du dialogue professionnel, qui sont souvent des salariés issus des équipes opérationnelles, sont trop souvent envoyés animer les réunions sans avoir reçu de formation au préalable. Il existe heureusement des exceptions : par exemple, l'accord sur la qualité de vie au travail de Pôle Emploi, signé en 2017, prévoit des réunions d'expression sur le travail et une formation de deux jours pour les agents volontaires.

Les principaux facteurs de réussite et d'échec identifiés pour mener à bien une démarche d'intelligence collective en entreprise peuvent avec profit s'inspirer des solutions apportées par les processus de concertation publique. Communiquer, engager et susciter la confiance à l'égard de la démarche sont les trois facteurs clés de succès pour les chefs d'entreprise comme pour les salariés, selon le Baromètre de l'intelligence collective. Les salariés sont

plus attentifs que leurs dirigeants vis-à-vis de trois facteurs qui nous semblent effectivement déterminants : le suivi de la consultation (cité par 47 % des salariés contre 37 % des dirigeants), l'établissement d'une charte transparente de fonctionnement de la démarche (42 % contre 25 %) et la formalisation des enjeux collectifs précis (40 % contre 29 %). On constate ici l'importance du respect et de l'*empowerment* (pouvoir d'agir) des communautés ou parties constituantes consultées.

En cohérence, les deux tiers des chefs d'entreprise et des salariés sont soucieux du risque de déception lié à l'émergence d'attentes non satisfaites, identifié comme le risque principal pour une démarche d'intelligence collective (toujours selon le Baromètre de l'intelligence collective). Deux autres facteurs d'échec sont mis en avant par les salariés : ne pas mobiliser suffisamment les salariés (cité par 62 % d'entre eux contre 46 % des dirigeants) et ne pas réussir à créer suffisamment de confiance (60 % contre 35 %). D'autres risques souvent envisagés comme la perte de contrôle sur les échanges qui deviendraient imprévisibles ou la construction de conclusions trop consensuelles sont jugés plus minoritaires, par les salariés comme par les dirigeants.

Alors que la France est plutôt en retard sur les pratiques d'association des salariés à la définition de la stratégie et à la marche de l'entreprise, certaines organisations ont prouvé qu'il n'y a là rien d'inéluctable. Ainsi Danone, qui s'illustre depuis Antoine Riboud par son « double projet » alliant succès économique et progrès social, a mis en place un modèle inédit de gouvernance et d'engagement des salariés. En 2018, ses 100 000 collaborateurs ont été invités à exprimer leur point de vue sur la stratégie de l'entreprise au niveau local et global, et sur les priorités pour mettre en œuvre les objectifs Danone 2030. Cette consultation mondiale, qui va devenir un rendez-vous régulier, s'appuie sur une plateforme numérique permettant de traiter les suggestions et les idées remontées. De même, le groupe familial Auchan (avec Decathlon et Leroy Merlin) associe étroitement les salariés depuis les années 1990 à la définition de la stratégie et de l'évolution des métiers. Chez Leroy Merlin, cette approche est intégrée dans une démarche intitulée « Vision ». En 2018, chacun des 22 000 collaborateurs a rencontré au moins une partie prenante – un client, un fournisseur, un architecte... – pour échanger sur les enjeux, et des débats ont été organisés dans chacun des 138 magasins.

Des organisations moins importantes et moins renommées prouvent également que ces démarches d'association du corps social se prêtent au contexte des PME ou des ETI. Par

exemple, le constructeur-carrossier Gruau définit collectivement son projet d'entité et le décline avec les salariés depuis plus d'un siècle (6^e projet d'entreprise !), en cinq contributions : entreprise, clients, collaborateurs, partenaires, société.

Voir à ce sujet la proposition 10 :

PROPOSITION 10 : Développer les occasions de mettre en débat, avec les salariés, le travail et son organisation.

2.3.3. L'intelligence collective et les réseaux sociaux d'entreprise : la technologie à la rescousse ?

Un regard sur les outils permet de confirmer la difficulté française à donner une vraie place au dialogue en entreprise. Les outils technologiques d'information (courriers électroniques, intranets...) se coulent parfaitement dans les structures hiérarchiques mais ils privilégient la transaction et restent des outils de transmission d'information selon un mode vertical. Les réseaux sociaux d'entreprise font entrer cette verticalité en turbulence : on passe à une approche de communication (et non d'information) de nature relationnelle (et non transactionnelle) et selon un mode transversal. On essaie de mobiliser l'intelligence collective en privilégiant l'échange et l'interactivité.

Ce n'est donc pas une surprise de constater, comme le montre l'étude Ipsos sur la perception et l'usage des réseaux sociaux d'entreprise par les salariés, que la diffusion de ces outils accuse en France un profond retard. Les salariés français sont seulement 5 % à évoluer dans des structures ayant mis en place un réseau social d'entreprise, contre 18 % des salariés en Allemagne, 12 % en Suède ou encore 11 % en Espagne⁴¹.

Ici aussi, le monde du travail ne diffère pas de la société qui l'englobe. Les usages des citoyens vis-à-vis des outils non professionnels présentent le même retard. Une étude Eurostat sur des données de l'année 2016 montre que c'est en France que l'on trouve le pourcentage le plus bas des citoyens de 16 ans à 74 ans ayant utilisé les réseaux sociaux (Facebook, LinkedIn, Twitter, etc.) parmi ceux ayant utilisé Internet dans les trois derniers

⁴¹ Étude mondiale d'Ipsos pour Microsoft, réalisée en ligne entre le 25 mars et le 24 avril 2013 auprès de collaborateurs travaillant dans des entreprises d'au moins 100 salariés et qui utilisent un PC, ordinateur portable, tablette ou smartphone dans au moins 75 % de leurs tâches. Au total, 9 908 personnes ont été interrogées dans 32 pays, dont 4 787 salariés de 16 pays européens (300 en France).

mois. La France est le dernier pays de l'UE avec 49 % des femmes et 44 % des hommes contre respectivement 65 % et 61 % en moyenne pour l'UE.

Le retard des usages professionnels n'est pas dû à une absence d'appétence de nos concitoyens pour les technologies numériques : les Français passent en moyenne 27,7 heures sur Internet, au-dessus de la moyenne européenne (26,9 heures)⁴². Il n'est pas dû non plus à une sociologie atypique des utilisateurs de réseaux sociaux, qui serait limitée aux « geek branchés » de la soi-disant « génération Y ». Elle est proche des caractéristiques moyennes du salariat « col blanc » français.

L'étude Ipsos montre que les usages des technologies en milieu professionnel sont nettement plus développés en France sur les modes de communication classiques que sont les sites collaboratifs et intranet (54 %), la messagerie instantanée (48 %) et la vidéoconférence (44 %). Ces outils sont considérés par les salariés interrogés comme plus utiles et efficaces dans l'accomplissement de leur travail. Ils sont surtout hiérarchiquement neutres. C'est spécifiquement sur les réseaux sociaux que le retard en France apparaît prononcé.

Quels sont alors les freins réels ? Quelque 64 % de salariés français, une proportion record, estiment que leur entreprise n'est pas prête à se lancer sur ce terrain par peur d'assister à la dégradation de la productivité des collaborateurs. Derrière cette inquiétude apparaissent les éléments constitutifs de « l'exception managériale française » : défaut de transversalité, manque de valorisation du travail collaboratif, besoin de contrôler l'activité de la main-d'œuvre (qui explique aussi le fort retard du télétravail en France), manque de confiance, crainte de faire chanceler les structures hiérarchiques. Dans une note de l'Institut de l'entreprise publiée le 8 avril 2014, le sociologue Denis Monneuse écrit : « Les freins [à l'utilisation des réseaux sociaux d'entreprise] sont divers : du management de proximité qui craint d'être court-circuité à l'expert qui ne voit pas l'intérêt de partager son savoir, de la méconnaissance des outils à la peur d'une surveillance accrue du fait des traces numériques, du manque de temps au conservatisme. »

Cette exception managériale va jusqu'à distordre la destination des outils. Un rapport produit par la chaire intelligence RH et RSE de l'IGS, avec le cabinet BDO, coordonné par Jean Pralong, professeur de gestion en ressources humaines à l'IGS-RH, montre qu'en France les

⁴² Comscore France Digital.

réseaux sociaux d'entreprise renforcent le cloisonnement entre les services, les fameux « silos », qui sont devenus de puissants obstacles à l'innovation.

Selon Jean Pralong, la fréquentation des réseaux sociaux d'entreprise est très faible : seuls 25 % des managers, pour 17 % des salariés au total, se servent de l'outil. La faute, selon l'auteur de l'étude, à l'immaturation de l'usage, en partie liée au fait que les réseaux sociaux d'entreprise sont un outil de la direction, « du haut vers le bas », ce qui empêche un usage spontané et libéré. « Au lieu de décroiser et de provoquer des connexions entre services, les réseaux sociaux d'entreprise se superposent aux canaux hiérarchiques existants, ce qui crée une nouvelle hiérarchie, mais virtuelle. Rares sont les salariés qui osent contribuer ou même adhérer à un groupe qui n'est pas créé par leur chef. » Effectivement, l'étude souligne que 87 % des contributeurs d'un groupe appartiennent à l'équipe du manager qui l'a créé. « Au final, la machine à café reste bien plus efficace pour échanger de manière libre et informelle entre salariés dans une grande entreprise », conclut-il.

La liberté d'expression sur ces réseaux d'entreprise est aussi questionnée par les salariés, si bien que 48 % d'entre eux n'accordent « aucune confiance » aux réseaux sociaux d'entreprise, tant en matière de légitimité que d'efficacité, et 29 % sont carrément réfractaires. Parmi ceux qui utilisent l'outil, seuls 17 % le font sans crainte.

Plongé dans une culture d'entreprise réfractaire à l'échange, le réseau social d'entreprise ne fait qu'épouser ses travers.

2.3.4. La RSE et le dialogue avec les parties prenantes : intégrer son écosystème

Derrière la plaisanterie éculée – « ici, on est dans l'entreprise, ce n'est pas la démocratie » – il y a d'abord l'idée (sérieuse) que l'entreprise est *dans* la démocratie mais n'est pas *une* démocratie. Sa finalité n'est pas celle d'une démocratie, toutes les voix ne se valent pas (à l'exception des coopératives), et son rythme de fonctionnement n'est pas souvent compatible avec le temps de la délibération étendue. Si la notion de propriété doit y être tempérée par d'autres considérations, elle y représente un facteur important. Les salariés n'élistent pas leur chef et doivent mesurer leurs capacités d'expression. De ce fait, si les procédures démocratiques (référendum, délibération, etc.) intéressent l'entreprise, c'est parce qu'elles présentent des intérêts spécifiques en matière d'implication, de motivation, d'efficacité, d'innovation. En particulier, les entreprises cherchent à rendre plus efficace le recours à l'expertise d'usage : ceux qui ne sont pas aux commandes disposent de savoirs qui peuvent

être utiles à l'élaboration de décisions complexes⁴³. C'est aussi parce que dans des sociétés de plus en plus éduquées et dans le cadre d'une division du travail qui valorise le potentiel humain, on ne peut plus manager comme au siècle dernier. Les procédures démocratiques sont ici d'abord instrumentales.

Derrière cette plaisanterie, il y a aussi l'idée que l'entreprise serait hors de la société. Depuis les années 1950, la RSE a amplement prouvé l'inverse : l'entreprise est enchâssée dans la société avec laquelle elle échange ressources et impacts ; elle doit tenir compte des externalités, négatives et positives, qu'elle génère ; elle doit être capable d'identifier ses parties constituantes, ses parties prenantes et de prendre des engagements vis-à-vis d'elles en s'impliquant dans les enjeux sociaux, sociétaux et environnementaux.

Le dialogue avec les parties prenantes est une modalité essentielle de la mise en œuvre de la RSE. Elle vise à incorporer dans la sphère des décisions « les personnes ou les organisations qui subissent un impact du fait de l'activité de l'entreprise » (définition des parties prenantes⁴⁴). Les processus d'intelligence collective se tournent vers l'environnement de l'entreprise, ses parties prenantes externes. Les démarches de consultation peuvent se prolonger vers des interlocuteurs en dehors de l'entreprise. Selon le Baromètre de l'intelligence collective, les publics les plus intéressants à consulter, selon les chefs d'entreprise, sont leurs clients (71 %), les pouvoirs publics (27 %), le grand public (26 %), leurs fournisseurs (25 %), leurs concurrents (23 %) et les investisseurs (17 %). Un premier pas vers la construction d'un dialogue structuré avec ses parties prenantes...

Le dialogue avec les parties prenantes se situe à des niveaux de maturité très inégaux. Il commence en général par une simple démarche d'information des parties prenantes les plus cruciales pour l'entreprise. Cette démarche peut ensuite évoluer vers un échange plus régulier et plus riche, puis vers une démarche de co-construction : l'entreprise est capable de prendre des engagements concrets face à ses parties prenantes et d'assurer le suivi de ces engagements avec elles. La relation initialement bilatérale peut aussi évoluer vers le multilatéral : on constitue alors ce qui est habituellement dénommé « panel » de parties prenantes ou « comité » de parties prenantes, qui permet un partage plus riche des enjeux et des collaborations. Cette orientation multilatérale est souvent source d'innovation grâce à

⁴³ Voir « De la concertation publique aux entreprises », interview de Gilles-Laurent Rayssac, propos recueillis par Danielle Kaisergruber », *Metis*, 28 Janvier 2019 - http://www.metiseurope.eu/de-la-concertation-publique-aux-entreprises_fr_70_art_30791.html

⁴⁴ D'après l'ISO 26.000, la principale norme de RSE.

la diversité des intérêts représentés et des possibilités de déterminer des partenariats complémentaires.

Dès les années 2000, les entreprises ont commencé à créer des comités de parties prenantes plus ou moins formels, dans l'objectif de structurer un débat avec elles sur leurs problématiques RSE. Le rôle de ces instances est de manière générale de donner leur avis sur des sujets tels que la stratégie, les impacts, la maîtrise des risques, les investissements, les partenariats noués par l'entreprise. Les parties prenantes sont aussi sollicitées lors de la conduite de démarches de matérialité afin de contribuer à identifier les enjeux les plus pertinents. La pratique des comités de parties prenantes a ensuite été encouragée à partir de 2007 avec le Grenelle de l'environnement. Les entreprises mettent en œuvre ce genre de comité pour donner corps à une vraie RSE, ne pas rester dans la proclamation unilatérale, mais passer au dialogue et à la co-construction avec les parties prenantes les plus pertinentes compte tenu de leurs enjeux. Cela permet de rendre compte, selon une certaine périodicité des engagements, des problèmes rencontrés. Aujourd'hui, on estime que 28 % des entreprises du CAC 40 ont un comité parties prenantes externes⁴⁵. Le quotidien *Le Monde* a publié le 20 février 2018 une tribune signée par un collectif de 25 professeurs de management appelant le président du Medef à faire évoluer le code de gouvernance Afep-Medef « afin de mieux responsabiliser les grandes entreprises sur les conséquences de leurs activités sur l'environnement et les parties prenantes qui supportent des risques ou des externalités ». Ils proposent d'adjoindre au conseil d'administration un comité des parties prenantes dans le but de « relever les défis sociaux et environnementaux contemporains ».

Voir à ce sujet la proposition 12 :

PROPOSITION 12 : inciter les grandes entreprises à créer un comité des parties prenantes.

2.3.5. L'association des salariés à la gouvernance

L'intégration des salariés dans les espaces de discussion, de concertation et de négociation ne peut ignorer le lieu où s'élabore la stratégie de l'entreprise et où se prennent les décisions les plus structurantes, le conseil d'administration. La démocratie concertative passe aussi

⁴⁵ Analyse Orse des documents de référence publiés en 2018 (sur données 2017) des entreprises du CAC 40 hors Technip in « RSE et Gouvernance ; Panorama des acteurs de la transformation », étude Des Enjeux et des Hommes et Orse, juin 2018.

par la gouvernance, c'est-à-dire les interactions entre les instances de pouvoir. La présence accrue des représentants du personnel aux instances de direction (conseil d'administration ou de surveillance) permet d'y apporter le regard d'une partie constituante essentielle au bon fonctionnement de l'entreprise, les salariés.

Les « Assises des administrateurs salariés » organisées par le Collège des Bernardins (mars 2015 et mars 2017) ont permis de documenter six apports essentiels de la présence des représentants des salariés dans les conseils, à savoir :

1. accroître la diversité des profils au sein du conseil ;
2. élargir le champ d'intervention du conseil et renouveler la gouvernance ;
3. évoluer vers des relations sociales plus constructives ;
4. construire des compétences sur la durée ;
5. envoyer un signal de confiance aux salariés ;
6. jouer le jeu d'une gouvernance partenariale⁴⁶.

Voir à ce sujet la proposition 7 :

PROPOSITION 7 : Renforcer la présence des salariés dans les instances de gouvernance.

Tous les moyens que nous avons évoqués pour rendre plus dynamiques les processus de participation des salariés, quelle que soit leur forme, convergent vers un nécessaire renversement de la problématique telle qu'elle est aujourd'hui posée dans les entreprises. Les dirigeants et les DRH entrent dans cette problématique par la logique de l'engagement alors que les enjeux de notre époque imposent de la renverser au profit d'une approche d'« *empowerment* ». Comme l'écrit Patrick Bouvard, fondateur de RH Info, « le fameux "engagement" des collaborateurs, au sens d'un investissement maximal de chacun comme exécutant sans états d'âme les ordres de la hiérarchie dans un sacerdoce dédié à leur unique entreprise... est mort. L'engagement, en fait, a changé de sens : il correspond davantage aujourd'hui à l'épanouissement des potentiels de l'individu et des équipes ; il correspond à cette notion d'*empowerment*, en plein développement dans nombre d'entreprises, dès lors

⁴⁶ Pour une discussion plus détaillée, voir le rapport de Terra Nova déjà cité « « L'entreprise contributive : 21 propositions pour une gouvernance responsable », pages 64 et suivantes.

que le management en a compris les bienfaits pour l'entreprise elle-même ». Et il propose, en cohérence, une définition de ce concept anglo-saxon difficilement traduisible⁴⁷: « L'*empowerment* consiste en ce que tous les acteurs de l'entreprise – au premier rang desquels les managers – sachent et puissent œuvrer pour que la collaboration, la force du collectif, confère à chacun un pouvoir d'initiative, une capacité d'action et de développement de ses potentiels. Ce pouvoir "individuel" est fondé sur le triptyque confiance-autonomie-responsabilité⁴⁸. »

Dans un environnement volatile et incertain, le défi pour les organisations est de passer d'un système de prescription du travail à un système d'implication ; c'est-à-dire du travail comme contrainte au travail comme ressource. Cette transition nécessite une ingénierie du travail : co-construction du sens du travail (formulation participative et déploiement de la raison d'être), utilisation accompagnée des technologies pour favoriser les échanges, animation d'espaces de discussion sur le travail, soutien managérial, régulation sociale enrichie.

L'enjeu est de développer des organisations du travail intenses en potentiel humain, post-tayloriennes ou, si l'on préfère, adaptées à la société de la connaissance...

3. PROPOSITIONS

Les propositions formulées visent à améliorer les conditions de délibération et de débat dans l'espace public en donnant une place plus importante aux initiatives citoyennes et en renforçant la participation des salariés à la vie des entreprises et organisations dans lesquelles ils travaillent. Pour autant, les dispositifs et innovations que nous proposons ici ne sont pas nécessairement les mêmes dans les deux univers.

3.1. DANS L'ESPACE PUBLIC, MIEUX ARTICULER DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE ET DÉLIBÉRATION CITOYENNE

Dans l'espace public, nos propositions ont pour objectif de renforcer, simplifier et rendre accessibles les dispositifs qui articulent la démocratie représentative et la démocratie participative. Le millefeuille territorial et ses arcanes ne facilitent pas la vie démocratique et

⁴⁷ Pour notre part, nous proposons le terme issu de l'ergonomie et de la sociologie du travail « pouvoir d'agir » même si nos cousins canadiens utilisent le concept d'empuissancement voire d'empouvoirement.

⁴⁸ Patrick Bouvard, « Transformer le management... Vous y croyez ? », RH Info, 3 mai 2018.

la participation des citoyens au niveau local, faute de savoir où les choses se passent. C'est pourquoi il est nécessaire d'achever la décentralisation de la France en liant cette fois décentralisation et démocratie locale.

PROPOSITION 1 : Renforcer les compétences des collectivités territoriales, clarifier encore leur répartition entre les régions, les départements, les métropoles et intercommunalités et les communes. Confirmer l'élection au suffrage universel direct des élus des intercommunalités de tout type comme stipulé dans la loi Maptam dès 2020.

PROPOSITION 2 : Renforcer la possibilité pour les collectivités territoriales d'adopter, tant dans la définition de leur périmètre (par exemple, lors d'une fusion de départements) que dans la définition de leurs politiques publiques, des dispositions particulières afin de sortir de la vision universaliste selon laquelle la même règle s'applique nécessairement de la même manière sur tous les territoires.

PROPOSITION 3 : Ouvrir une nouvelle possibilité d'initiatives citoyennes au niveau local, pour proposer des actions et projets (par exemple, la rénovation des écoles à Marseille, la recherche de solutions pour lutter contre la pollution de la vallée de l'Arve, les transports régionaux). Cela revient à élargir l'initiative du référendum local prévu dans le Code des collectivités territoriales à une fraction de la population. Comme pour le référendum prévu à l'article 11 de la Constitution, ce référendum local serait mis en œuvre à l'initiative conjointe d'un dixième des élus et d'un centième des citoyens.

PROPOSITION 4 : Créer dans la Constitution un droit d'interpellation au niveau national disposant qu'un centième du corps électoral peut demander que les deux assemblées du Parlement organisent, dans un délai de six mois, un débat en séance publique sur la question présentée dans l'interpellation et prennent les initiatives législatives qui apparaîtront opportunes. Une loi organique précise les conditions dans lesquelles le droit d'interpellation est mis en œuvre.

Il existe de nombreux exemples de cas dans lesquels le public est sensibilisé à une question sans que les responsables prennent en compte cette préoccupation. Afin que ces situations ne débouchent pas sur des blocages, il est nécessaire d'ouvrir la possibilité aux

citoyens d'interpeller les autorités publiques. Ce droit est déjà inscrit dans la Constitution en ce qui concerne les collectivités territoriales (sous le nom de « droit de pétition ») mais il est inopérant car la loi qui permet sa mise en œuvre n'a jamais été votée. Nous proposons que cette loi soit présentée au Parlement et votée au plus vite et qu'elle remplace le terme « droit de pétition » par le terme « droit d'interpellation ».

Ce nouveau droit est complémentaire du Référendum d'initiative citoyenne délibératif proposé par Terra nova dans son rapport du 19 février 2019⁴⁹ ; il élargit la palette des moyens donnés aux citoyens pour dialoguer avec leurs représentants.

PROPOSITION 5 : Renforcer le statut et les moyens de la CNDP en l'inscrivant dans la Constitution, dans un nouvel article 71-2 dans le Titre XI-bis nouvellement intitulé : « Le Défenseur des droits et la Commission nationale du débat public et de la participation citoyenne ». L'article 71-2 définit le champ d'action de la CNDP, sa composition et les conditions de nomination de ses membres qui sont issus de la Cour des comptes, du Conseil d'État et de la Cour de cassation. Il aligne les conditions de nomination de son président et de ses vice-présidents sur celles du Défenseur des droits. Il indique que la CNDP, outre ses attributions actuelles, veille à l'organisation du débat public qui contribue à la préparation des décisions prises par les organes exécutifs de l'État et des collectivités territoriales et à la préparation des lois votées par le Parlement. Il indique qu'une loi organique précise les attributions et modalités d'intervention de la CNDP (voir l'encadré ci-dessous).

⁴⁹ Voir Loïc Blondiaux, Marie-Anne Cohendet, Marine Fleury, Bastien François, Jérôme Lang, Jean-François Laslier, Thierry Pech, Quentin Sauzay, Frédéric Sawicki, « Le Référendum d'initiative citoyenne délibératif », rapport Terra Nova, 18 février 2019 <http://tnova.fr/notes/le-referendum-d-initiative-citoyenne-deliberatif>

Précisions sur le rôle et les fonctions de la Commission nationale du débat public et de la participation citoyenne

Une loi organique définit les attributions et modalités d'intervention de la CNDP, précise les conditions de sa saisine en sorte qu'elle puisse apporter son concours aussi bien lors de la préparation de projets de lois (exemple actuel : la réforme des retraites), en réponse au droit d'initiative locale (proposition 3) ou au droit de pétition nationale (proposition 4) ; elle peut être saisie par le gouvernement ou par un dixième des députés ou des sénateurs ou par un dixième des membres des conseils régionaux, départementaux, municipaux ou intercommunaux de collectivités de plus de 10 000 habitants. Elle peut être saisie par un centième des électeurs au niveau national ou au niveau d'une collectivité territoriale de plus de 10 000 habitants. Lorsque la CNDP est saisie à propos d'un projet, la loi organique précise les conditions dans lesquelles la CNDP publie, à la suite de la réponse du maître d'ouvrage ou de l'autorité publique dont le projet a fait l'objet d'un débat public ou d'une concertation préalable avec garant, un avis qui évalue la manière dont celui-ci a pris en compte les résultats du débat ou de la concertation avec garant. La loi organique précise les conditions dans lesquelles la CNDP examine la recevabilité des propositions de référendum d'initiative citoyenne délibératif⁵⁰.

Il précise que la CNDP établit chaque année un bilan de son activité qui est communiqué au président de la République, aux deux chambres du Parlement et au président du Conseil constitutionnel. Il indique que la loi organique précise aussi les moyens budgétaires de la CNDP en lui attribuant 1 % des crédits dévolus au financement de la démocratie représentative⁵¹ (financement des partis politiques et des trois assemblées délibérantes) afin qu'elle puisse financer les débats qu'elle organisera et rémunérer les garants de la concertation ; elle précise que les financements des activités historiques de la CNDP, par les maîtres d'ouvrage, lui restent acquis. Enfin, pour que la CNDP puisse conduire ses missions à bien, elle doit disposer de plus de personnel. Nous proposons que la loi de finances lui attribue une dotation de 20 emplois dès 2020 et de 30 emplois dès 2021 (contre 10 emplois aujourd'hui).

PROPOSITION 6 : Inciter les députés et les sénateurs à organiser une fois par an des réunions de compte-rendu de mandat.

3.2. DANS L'ENTREPRISE, RENFORCER LES DISPOSITIFS D'EXPRESSION ET DE PARTICIPATION POUR LES SALARIÉS

Les propositions formulées ici ont pour objectif de favoriser le fonctionnement de l'entreprise comme un projet collectif dont les ressources, les résultats et les performances sont le fait de plusieurs acteurs qui contribuent à son développement et sont solidaires de son destin : ce sont les parties constituantes de l'entreprise.

⁵⁰ Idem (p. 29).

⁵¹ Les budgets des assemblées parlementaires et du CESE, le financement des partis politiques et le financement politique des élections présidentielles et législatives représentent un budget de 1 239 millions d'euros ; 1 % donnerait à la CNDP un budget de 12 millions d'euros à rapprocher des 3 millions d'euros dont elle dispose actuellement.

PROPOSITION 7 : Pour faire évoluer la gouvernance des entreprises, renforcer la présence des salariés dans les organes de direction. Dans le cadre de la loi Pacte, abaisser le seuil de déclenchement du dispositif à 500 salariés (1 000 actuellement), et retenir la proportion d'un tiers d'administrateurs salariés (pour les entreprises de plus de 1 000 salariés), afin d'aligner la France sur les meilleures pratiques européennes. Pour les organes dirigeants d'entreprises de 500 à 1 000 salariés et de moins de 12 administrateurs, retenir la désignation de 2 administrateurs salariés (un seul dans le dispositif actuel) pour tenir compte de la difficulté à s'imposer seul dans un groupe humain.

PROPOSITION 8 : Faire participer les salariés à la définition de la raison d'être de leur entreprise. À partir de 2019, les entreprises sont incitées par la loi Pacte (à la suite du rapport Notat-Senard⁵²) à formuler et décliner leur « raison d'être », c'est-à-dire la contribution qu'elles apportent à la société en s'appuyant sur leurs parties prenantes. Cette définition ne devrait pas être le seul fait des directions mais associer l'ensemble des salariés.

PROPOSITION 9 : Accélérer le processus de substitution de la négociation à l'information-consultation. Ce processus est enclenché depuis l'accord national interprofessionnel de sécurisation de l'emploi (janvier 2013 ; loi du 14 juin 2013), qui a permis de remplacer l'information-consultation sur les plans de sauvegarde de l'emploi par une véritable négociation. Il gagnerait à être accéléré dans le nouveau contexte des ordonnances Travail de 2017 qui élargissent les champs de la négociation d'entreprise. Ainsi, par exemple, chaque entreprise pourrait ouvrir une négociation en 2019 afin de traiter les questions soulevées par la crise sociale ouverte depuis la fin 2018 : mobilité (plans de déplacement, encouragement du covoiturage, aides au financement des trajets pour les bas salaires qui n'ont pas d'alternative en termes de transports en commun...), précarité et conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle (télétravail, horaires souples...).

⁵² Nicole Notat et Jean-Dominique Senard, « L'entreprise, objet d'intérêt collectif », Rapport officiel, 9 mars 2018.

PROPOSITION 11 : Mieux préparer les référendums d'entreprise. Une spécificité du référendum d'entreprise, lorsqu'on le compare aux référendums délibératifs pratiqués par les États ou les collectivités (Oregon, Colombie-Britannique, Irlande) est son manque de préparation et de dimension délibérative.

Un réel progrès, qui permettrait d'améliorer l'acceptabilité du référendum d'entreprise, consisterait à reprendre les bonnes pratiques de préparation et de structuration du référendum, comme Terra Nova l'a proposé dans son rapport sur le RIC délibératif⁵³.

PROPOSITION 12 : Inciter les grandes entreprises à créer un Comité des parties prenantes. Dans la lignée des recommandations du rapport Notat-Senard, nous proposons d'encourager dans les grandes entreprises la formation d'un comité des parties prenantes, de faire élire un membre du conseil comme membre du comité de parties prenantes, chargé de faire vivre la liaison entre les deux instances. On aurait ainsi une architecture de participation cohérente : partie constituante, les salariés sont représentés au conseil d'administration, instance de décision ; les autres parties prenantes étant représentées au Comité des parties prenantes, instance d'orientation.

3.3. PROPOSITIONS RELATIVES AU GRAND DÉBAT NATIONAL

Le Grand Débat représente plusieurs défis majeurs dont celui de la lisibilité de ses résultats et celui de leur exploitation. Il s'est invité dans notre réflexion au moment où nous rédigeons ce rapport et il nous semble utile de formuler ici quelques propositions. Celles-ci tiennent compte du caractère exceptionnel de cette initiative ; mais elles sont aussi pensées pour que la dynamique que ce débat a lancée s'inscrive durablement dans la pratique démocratique française.

PROPOSITION 13 : Assurer la transparence de l'ensemble du processus en publiant en open data la totalité des données recueillies à l'occasion du Grand Débat tant par la plateforme granddebat.fr que par l'ensemble des autres formats d'expression et en rendant publiques les méthodes et les algorithmes de mise au point des synthèses qui seront publiées à l'issue du débat.

⁵³ ibid.

PROPOSITION 14 : Assurer la valorisation des résultats du Grand Débat en finançant un appel à projets de recherche, en mettant en place un site Internet permettant de publier ses résultats et en organisant un colloque, dans les deux années qui suivront la fin du Grand Débat. Ceci portant sur les processus autant que sur les résultats.