

Fondation nationale Entreprise et Performance

Cap vers la confiance

Enjeu sociétal : du risque à l'opportunité

Préface de

Philippe Deslandes

Préfet, ancien président de la Commission nationale du débat public

La **documentation** Française

© Direction de l'information légale et administrative, Paris 2014

ISBN : 978-2-11-009789-7

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

Sommaire

Avant-propos	7
Préface	9
Coauteurs, membres de la mission 2013	11
Remerciements	13
Synthèse	
La prise en compte des risques sociétaux, une dimension incontournable de l'action publique et privée	15
Passer de l'«ingénierie du consentement» à l'«ingénierie de la confiance»	16
Dix leviers pour renouer avec la confiance	18
<i>Executive summary</i>	
<i>Taking into account societal risks has now become part of the unavoidable aspects of any public or private action.</i>	21
A paradigm shift: from “consent-based development” (or “engineering of consent”) to “trust-based development” (or engineering of confidence”)	22
Ten levers to restore confidence	24
Introduction	27
Chapitre I	
<hr/>	
Les risques sociétaux : en avoir connaissance pour mieux les gérer	31
Facteurs d'émergence et caractéristiques des risques sociétaux	31
Facteurs d'émergence	31
Quelques caractéristiques des risques sociétaux	32
Contribution à une histoire des risques sociétaux	33
L'avertissement (années 1970-1980)	34
Le doute (années 1980-1990)	35
La prise de conscience (1992-...)	37

Pourquoi prendre en compte les enjeux sociétaux ?	38
Un risque pour le citoyen	38
Une menace pour les entreprises	39
Une nécessité pour la puissance publique	43

Chapitre II

Passer de l'acceptabilité à la confiance	47
La recherche d'acceptabilité, une condition nécessaire...	47
De l'information à la participation	47
Prévention du risque et principe de précaution : le rôle de l'État régulateur	55
... mais pas suffisante	58
Les limites de la recherche d'acceptabilité	58
Crise de la confiance et de la délégation	77
Que gagne-t-on à renouer avec la confiance ?	85
Les bénéfices secondaires	86
Vers une définition plus globale de la performance	89

Chapitre III

Renouer avec la confiance pour gagner en performance	93
Les fondements de la confiance	93
S'inscrire dans le temps : principe de temporalité	94
Accepter l'évolution des projets et des décisions : principe d'adaptabilité	95
Promouvoir une approche globale : principe de transversalité	96
Partager les connaissances : principe de sincérité	97
Professionnaliser	98
Levier n° 1 : former les maîtres d'ouvrage et les décideurs à la concertation	98
Levier n° 2 : mettre en place au sein des organisations des équipes professionnalisées dans la gestion des interactions avec la société	99
Levier n° 3 : faire de la notion de licence sociétale d'exploitation l'un des principes directeurs de tout développement de projet	105

Impliquer	110
Levier n° 4 : construire une relation de long terme et de proximité avec les parties prenantes	110
Levier n° 5 : renouer une relation de confiance entre les experts et la société pour favoriser l'émergence de controverses constructives	117
Levier n° 6 : élargir la mobilisation citoyenne	123
Débattre	128
Levier n° 7 : former les citoyens au débat	128
Levier n° 8 : élaborer un programme national du débat public	130
Levier n° 9 : adapter la durée et la forme du débat au thème et à son environnement	134
Levier n° 10 : prendre en compte de manière effective les résultats des démarches de participation dans les décisions	137
<u>Pour aller plus loin...</u>	142
<u>Annexes</u>	145
Évolution des modes de participation	147
Description des différents outils de démocratie participative	151
Consentement, acceptabilité, faisabilité, confiance	157
Liste des personnalités rencontrées	159
France	159
Allemagne (Berlin)	161
Allemagne (Stuttgart)	162
Canada (Montréal)	162
Canada (Québec)	163
Suède (Stockholm)	163
Italie (Rome)	165
Italie (Turin)	165
Italie (Milan)	165
Corée (Séoul)	165
Bibliographie	167
Rapports rédigés sous l'égide de la FNEP depuis quarante-cinq ans	175



Avant-propos

Reconstruire la confiance en s'appuyant sur dix leviers, c'est ce que proposent les lauréats de la mission FNEP 2013 sur le thème des risques sociétaux, dont le titre de cet ouvrage donne toute la mesure : *Cap vers la confiance. Enjeu sociétal : du risque à l'opportunité*. Tout au long des dix-huit mois de leur recherche, ils se sont forgé cette conviction : sans confiance, pas de performance.

Les risques sociétaux ont une double dimension : celle des risques que les activités humaines, les avancées scientifiques ou techniques, les innovations font peser sur la société, et celle du risque que peuvent représenter les réactions de la société sur la réalisation des projets et des décisions des organisations publiques et privées. Si l'acceptabilité des projets des acteurs publics et privés constitue une condition de leur réalisation, celle-ci ne suffit plus et doit s'accompagner de l'instauration d'une réelle relation de confiance. Or, comme l'on sait, la confiance ne se décrète pas, et le moins que l'on puisse écrire est que les citoyens marquent de plus en plus une certaine méfiance face aux actions et aux projets des institutionnels comme des entreprises. Chacun regrette la perte de crédibilité de la parole et de l'action publique, mais on ne peut la nier. Le discours des entreprises est tout autant mis en cause pour des motifs qui vont de l'idéologie à la théorie économique.

Pour renouer avec la confiance, il faut, écrivent les auteurs, agir sur dix leviers répartis autour de trois actions phares : professionnaliser, impliquer, débattre. Quels sont ces leviers ? Il convient de lire l'ouvrage pour les connaître, et, je l'espère, se convaincre de leur pertinence, comme le lecteur que je suis en est convaincu.

Au-delà de cette conviction, je suis heureux, comme président de la Fondation nationale Entreprise et Performance, que le quatrième opus de la collection FNEP publiée par la Documentation française, en cette année 2014, celle de notre quarante-cinquième anniversaire, évoque à nouveau la confiance, qui fonde la performance et la qualité des relations au sein des communautés de travail, et entre les citoyens et les autorités publiques.

Dominique Maillard,
Président de la FNEP



Préface

Mettre la confiance au cœur du fonctionnement de notre société : le thème retenu pour la mission 2013 de la FNEP, que j'ai eu l'honneur d'accompagner dans sa recherche, est difficile mais tellement actuel. En ces temps de bouleversements majeurs, entraînés par des technologies qui se développent de plus en plus rapidement et affectent tout à la fois nos façons d'être et de vivre, nos capacités d'adaptation et d'acceptation sont largement éprouvées. Certaines innovations, selon la perception que nous avons des risques qu'elles présentent, peuvent provoquer des réactions collectives de grande ampleur susceptibles de s'opposer à la réalisation d'un projet ou à la distribution d'un produit.

Un risque peut en cacher un autre. Le risque sociétal apparaît lorsque d'autres risques liés à une activité humaine sont insuffisamment, ou mal, pris en compte. Il ne recouvre pas nécessairement le périmètre des risques qui en sont la source : il est subjectif et souvent amplifié par les peurs et les rumeurs, orchestrées par les réseaux sociaux. Dans ce contexte, la parole publique et l'avis de l'expertise, mis à mal dans la gestion des crises passées, sont difficilement audibles. La méfiance croissante qui caractérise le fonctionnement actuel de la société provient principalement du statut de la parole : parole donnée non respectée, expertise erronée ou biaisée en raison de conflits d'intérêts, difficulté grandissante à se comprendre et à s'accepter dans les différences.

Le risque sociétal n'a fait encore l'objet d'aucune définition. La mission a surmonté cette difficulté en adoptant une démarche pragmatique, multipliant les illustrations du risque et esquissant les modalités de son émergence. Par contre, la responsabilité sociétale des entreprises est définie par une norme comme étant la responsabilité d'une organisation vis-à-vis des impacts de ses décisions et de ses activités sur la société et sur l'environnement. Il ne peut y avoir désormais de performance économique sans la prise en compte de la dimension sociétale.

La Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, replaçant l'humain au centre des préoccupations relatives au développement durable, a introduit deux principes nécessaires à sa mise en œuvre : le principe de participation et le principe de précaution. Dès 1995, la loi sur le renforcement de la protection de l'environnement définissait ces deux principes et créait la Commission nationale du débat public, chargée de veiller à la participation et à l'information du public. De nombreux débats, portant sur des projets d'équipement ou sur des politiques publiques, ont été organisés par la Commission dans le respect de ses exigences de transparence, d'indépendance et de neutralité. Certains d'entre eux ont fait l'objet de vives contestations ou de mises en cause de leur utilité. Il est en effet parfois reproché à la procédure de débat

public de relever davantage du droit à l'information que du droit à la participation. D'autres débats ont donné lieu à un refus de participation, selon l'adage « participer, c'est accepter ».

La mondialisation est une métamorphose. Elle est portée par la technologie, la puissance des sociétés multinationales et le dynamisme des pays émergents. Elle entraîne une compétition généralisée et une concurrence permanente des entreprises entre elles, des universités et des laboratoires, des cultures, voire des pays entre eux, sans cesse comparés et notés. Priorité est donnée à l'innovation et à l'amélioration continue de la productivité et de la rentabilité, dans un espace de temps de plus en plus restreint. Or, dans l'innovation, il y a nécessairement une part d'incertitude à accepter et une part de risque à assumer. Dans le climat de défiance du public à l'égard des scientifiques, des industriels soumis à la loi du marché et, plus généralement, des pouvoirs publics, l'acceptation est-elle encore possible ? La perte de confiance est au cœur de la question du risque.

Comme les missions précédentes, la mission 2013 s'est rendue dans cinq pays (Allemagne, Suède, Italie, Corée du Sud et Québec) et a enquêté sur la façon dont ces pays percevaient le risque sociétal, s'intéressant particulièrement aux méthodes de prévention et de maîtrise des risques, aux actions entreprises pour la mise en confiance des populations et l'éducation à la participation. Riche de la moisson des informations récoltées et forte de l'analyse des différentes approches, la mission a avancé de nombreuses propositions, articulées autour de quatre principes directeurs, à dessein de renouer avec la confiance pour gagner en performance. Je vous invite à les découvrir.

Philippe Deslandes,
*Préfet, ancien Président de la Commission
nationale du débat public*

Coauteurs, membres de la mission 2013

Édouard Dumas	Diplômé de Supélec et de l'ETSIT Madrid Responsable commercial transport, Siemens France
Michel Gazay	DEA droit de l'environnement Paris II Juriste développement durable-urbanisme, direction du développement durable et de l'environnement, Groupe Aéroports de Paris
Catherine Gorgeon	Docteur en urbanisme, université Aix-Marseille III Déléguée au développement régional, délégation régionale Picardie, Groupe La Poste
Jérôme Kazmierczak	Ingénieur civil des Mines, diplômé de l'École des Mines de Nancy. Conseiller carrière des talents et des cadres supérieurs, direction des ressources humaines, SNCF INFRA
Yann Le Corre	Diplômé de l'École spéciale militaire de Saint-Cyr, promotion 1999-2002 Brevet de l'École de guerre, promotion 2013-2014 Direction des ressources humaines de l'Armée de terre
Claire Le Picolot	Diplômée de Sciences Po Bordeaux et DESS contentieux de droit public Paris I Juriste en droit immobilier, Groupe Caisse des dépôts
Nathalie Lemaître	Diplômée de l'Institut national des sciences appliquées de Lyon Directrice adjointe du Centre national d'exploitation du système Réseau de transport d'électricité (RTE)
Timothée Mantz	Diplômé de Sciences Po Paris et de l'École des hautes études en santé publique (EHESP) Directeur des finances des Hôpitaux universitaires Paris-Seine-Saint-Denis – Assistance publique-Hôpitaux de Paris
Florence Sillion	Ingénieur École centrale de Paris, Master of Science en recherche opérationnelle, <i>Stanford University, USA</i> Responsable <i>reporting</i> et conformité des placements financiers, direction des retraites et de la solidarité, Groupe Caisse des dépôts
Françoise Tragin	DEA économie et sciences du travail, Paris I Directrice du recrutement, SNCF



Remerciements

Dix-huit mois d'aventure... Voilà ce que fut notre mission 2013 ! Une aventure sur le plan humain d'abord, tant par la confrontation de nos personnalités qu'au travers de rencontres que nous n'aurions probablement pas faites sans cela ; sur celui des idées ensuite, autour d'un sujet pour le moins original et ambitieux, et qui n'a jamais laissé personne indifférent.

Mais cette aventure n'aurait pas été possible sans l'accueil, sans réserve ni *a priori*, des personnalités, françaises et étrangères, qui ont bien voulu partager avec nous leurs savoirs, leurs expériences, leurs visions, parfois leurs doutes, autour d'une problématique émergente, donc naturellement complexe à appréhender. À tous nous adressons notre chaleureuse gratitude pour ces moments d'intelligence collective partagés. Nous adressons aussi un profond remerciement aux membres de notre comité de lecture, qui ont eu la lourde tâche de relire notre rapport, d'en comprendre la construction, d'en évaluer l'intérêt, et d'en apprécier la portée au travers de ses recommandations. Merci donc à Cécile Blatrix, à Iolanda Romano, à Françoise Roure, à Luigi Bobbio, à Jean-Marie Durand, à Hervé Laffaye, et à Patrick Pelle.

Une partie importante des missions de la FNEP consiste en des déplacements à l'étranger. Ceux-ci ne seraient pas envisageables sans le concours essentiel des services économiques régionaux de la Direction générale du Trésor et les ambassades de France dans les pays visités. Que l'ensemble des conseillers qui nous ont aidés à monter les programmes et nous ont accompagnés tout au long de nos pérégrinations soient ici aussi particulièrement remerciés. Il en va de même pour nos amis Alexandra Heldt et Oliver Nass de la Tönissteiner Kreis, d'une part, et Francesco Pirillo, d'autre part. Leur implication et leur aide furent très précieuses en Allemagne et en Italie.

La mission 2013 tient aussi à souligner l'implication de tous les instants de l'équipe de la FNEP, Pierre Azoulay, Anne-Marie Georges, Nicole Lefour, François Lefèvre, Sylvie Lainé, déléguée générale, et de son président Dominique Maillard, tant dans la préparation des sujets que dans le déroulé de la mission jusqu'à la présentation publique du rapport. La bonne humeur, l'appui technique et moral de l'ensemble de ses membres participent sans conteste à la réussite des missions. Qu'ils soient tous remerciés. Nous adressons bien sûr également nos très vifs remerciements à notre mentor, le préfet Philippe Deslandes, qui aura su nous guider dans notre travail, depuis la compréhension du sujet jusqu'à la publication du rapport. Ses conseils avisés et son expérience, notamment en tant qu'ancien président de la Commission nationale du débat public, ont constitué des balises tout au long de notre mission.

Remerciements

Enfin, nous tenions à clore ces remerciements par une adresse à nos entreprises, nos collègues, et surtout nos familles, qui ont su faire preuve tout à la fois de compréhension, de patience et de soutien, permettant à l'ensemble de notre mission de mener à bien cette aventure collective unique.

Synthèse

La prise en compte des risques sociétaux, une dimension incontournable de l'action publique et privée

On peut définir les risques sociétaux comme «des risques liés au développement d'une activité humaine pouvant affecter le fonctionnement de la société et provoquer chez les individus des réactions de peur, des phénomènes de rejet ou de perte de confiance dans les autorités publiques ou privées ayant autorisé cette activité¹».

Les risques sociétaux ont donc une double dimension. Ils constituent, d'une part, les risques que les activités humaines, les avancées scientifiques ou techniques, les innovations font peser sur la société. Ils renvoient également au risque que peuvent représenter les réactions de la société elle-même pour la réalisation des projets et des décisions des organisations publiques et privées. Ces deux dimensions des risques sociétaux interrogent non seulement la responsabilité sociale des acteurs publics et privés, mais aussi l'acceptabilité de leurs projets par la société.

On le voit au travers de cette définition, les citoyens ont bien sûr le souhait que le développement des activités humaines (économiques, technologiques...) se fasse en harmonie avec leurs craintes, leurs questions, leurs aspirations. Mais les organisations et les décideurs publics comme privés ont eux aussi intérêt à prendre en compte, dans leurs projets et leurs décisions, les attentes et les réactions des citoyens. C'est peut-être là que réside la nouveauté. Car si elles ne le font pas, les entreprises s'exposent de plus en plus à des retards dans le développement de leurs activités, à l'échec de projets ou d'investissements, voire à la remise en cause de leur activité elle-même. Pour les décideurs publics, c'est à la fois courir le risque de l'échec de projets d'utilité publique et de la perte de crédibilité de la parole et de l'action publiques. La performance de l'action publique et privée semble désormais indissociable de l'écoute et de la prise en compte effective des attentes de la société.

Les exemples ne manquent d'ailleurs pas, en France comme à l'étranger, de projets ou d'activités ayant été remis en cause du fait d'une attention insuffisante aux préoccupations de la société. À cet égard, la sortie du nucléaire en Allemagne apparaît emblématique. Les principaux acteurs de l'industrie nucléaire ne semblent pas avoir suffisamment anticipé le risque potentiel pour leur modèle économique de la possibilité du choix de sortir du nucléaire.

¹ Définition proposée par le préfet Philippe Deslandes à l'occasion du séminaire de lancement de la mission 2013.

En 1998 est votée la première grande loi enclenchant la sortie du nucléaire en Allemagne. À l'époque, une grande majorité des professionnels du secteur pensait encore qu'offrir une part plus importante d'énergies renouvelables à la population suffirait pour préserver la légitimité de leur industrie. Le risque d'un rejet complet du nucléaire n'était, semble-t-il, pas véritablement envisagé. Pourtant, le choix d'une sortie complète du nucléaire sera confirmé par l'Allemagne après l'accident de Fukushima en 2011. Cela traduit, *a posteriori*, une mauvaise appréhension du changement de regard porté par la société allemande sur l'énergie nucléaire. Cette mauvaise prise en compte des attentes de la société par les industriels de la filière les conduit à se retrouver, aujourd'hui, dans une situation où le cœur même de leur activité a été remis en cause en Allemagne, affectant de manière pour beaucoup irréversible leur pérennité.

Cet exemple montre bien, comme le rappelle Françoise Roure, présidente de section au Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, qu'«il ne peut aujourd'hui y avoir de performance économique sans prise en compte de la dimension sociétale²».

Passer de l'«ingénierie du consentement» à l'«ingénierie de la confiance»

Ce constat n'est pas tout à fait nouveau, même si son importance et son intensité sont croissantes. Des institutions et des outils se sont d'ailleurs progressivement mis en place, depuis une vingtaine d'années, pour permettre de mieux intégrer la dimension sociétale dans les projets et les décisions. Il s'agit essentiellement des mécanismes d'information et de participation qui permettent l'expression des préoccupations des citoyens à l'égard d'une décision, d'une activité ou d'un projet.

En France, la procédure d'enquête publique a longtemps constitué le principal outil d'association du public. Puis, à partir des années 1990, la participation du public s'est progressivement institutionnalisée. La Commission nationale du débat public, instance garante de la participation du public, a ainsi été créée en 1995. Ses missions et ses prérogatives ont ensuite été élargies. Aboutissement de cette démarche, le principe de participation a été constitutionnalisé en 2005, au côté du principe de précaution. La France s'inscrit en cela dans le chemin tracé par certains précurseurs, en particulier le Québec qui avait mis en place dès 1978 le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE).

Désormais institutionnalisée, la participation du public n'implique cependant pas, sous sa forme actuelle, la prise en compte effective des attentes de la société, garante d'un développement harmonieux des activités humaines. Les

² Entretien du 4 septembre 2013.

projets bloqués ou retardés, malgré la conduite des mécanismes réglementaires de consultation et d'information du public, sont légion. Il n'est que de penser, en France, au projet de construction d'un aéroport à Notre-Dame-des-Landes. Celui-ci reste controversé et en suspens plusieurs années après l'organisation du débat public et la publication du décret d'utilité publique du projet. Il en va de même, en Allemagne, pour le projet Stuttgart 21 visant à la reconstruction de la gare de cette ville pour accompagner le développement du trafic ferroviaire au cœur de l'Europe. Il a soulevé une intense contestation, se traduisant par des retards importants dans sa réalisation, bien que toutes les étapes réglementaires de consultation du public aient été suivies. De plus, les exemples de débats publics au bilan mitigé ne manquent pas. En France, les débats publics organisés sur le développement des nanotechnologies ainsi que pour accompagner le projet de stockage des déchets nucléaires (Cigéo) sont emblématiques des difficultés qui persistent pour organiser des débats publics sereins et productifs.

Les mécanismes de participation existants semblent, au mieux, partiellement efficaces pour accompagner un développement harmonieux des activités dans une société apaisée. Ces outils nous apparaissent aujourd'hui en partie inadaptés ou insuffisants. Car ils sont souvent perçus par les parties prenantes³ comme relevant encore, pour partie, de ce que l'on peut appeler l'« ingénierie du consentement⁴. » C'est-à-dire l'utilisation de techniques visant à imposer un message et non à établir les bases d'une confiance durable. Comme le rappelle le célèbre adage « Qui ne dit mot consent », il s'agit là d'une approche peu dynamique aujourd'hui dépassée.

Car la société évolue. Les citoyens souhaitent désormais être acteurs des projets et des décisions. La notion d'intérêt général se dilue. La confiance dans les institutions qui en sont garantes décroît. La légitimité des décisions ne repose plus uniquement sur l'autorité de celui qui les prend. Les organisations et les institutions ne peuvent donc plus se contenter d'obtenir un consentement passif à une décision. Elles doivent s'efforcer de susciter l'adhésion active aux projets. Celle-ci doit s'appuyer sur la mise en place d'une véritable « ingénierie de la confiance ».

Pour le dire autrement la participation des citoyens était jusqu'ici en partie considérée comme un mécanisme de gestion du risque. Elle visait, au-delà de l'expression des opinions et des craintes, à canaliser les réactions des parties prenantes. Cette fonction régulatrice ne doit pas forcément disparaître. Mais il faut désormais considérer la participation pleinement comme une opportunité.

³ Nous retenons comme définition de la notion de parties prenantes celle de l'ISO 26000 : « Individu ou groupe ayant un intérêt dans les décisions ou activités d'une organisation ».

⁴ L'ingénierie du consentement a été théorisée par Edward Bernays entre 1917 et 1940 dans son ouvrage *Engineering of Consent*.

Une opportunité d'améliorer les décisions et les projets ; une opportunité de revaloriser la parole citoyenne ; une opportunité de consolider le pacte social.

Ce changement d'approche ne nécessite pas pour autant de renverser la table. Il s'agit plutôt d'approfondir les actions engagées tout en clarifiant l'objectif. À notre sens, il n'y en a qu'un : reconstruire la confiance.

Dix leviers pour renouer avec la confiance

Confiance, le mot est lâché ! Cette confiance qui renvoie tout à la fois à l'idée de croire en quelque chose ou quelqu'un, et à celle de fédérer les individus. Tout au long des dix-huit mois de notre mission d'étude, nous nous sommes forgé une conviction : sans confiance, pas de performance. Nous sommes également persuadés que cela s'applique quel que soit le type de performance (économique, sociale, environnementale) ; le secteur d'activité (public ou privé) ; et le périmètre géographique (local ou national).

Les préconisations que nous formulons s'adressent donc à l'ensemble des acteurs économiques et sociaux, qu'ils soient des institutionnels, des entreprises ou issus de la société civile. Elles sont une « boîte à outils » dont l'ambition est de contribuer à renouer avec la confiance. Elles ne constituent pas pour autant une garantie de réussite à toute épreuve.

Leur mobilisation doit reposer sur un socle robuste constitué de quatre principes directeurs :

- La **temporalité**, qui permet de construire et d'asseoir la confiance ; ce principe recoupe à la fois la durée des projets et le rythme des actions et des décisions.
- L'**adaptabilité**, qui recouvre la prise en compte du caractère évolutif de tout projet, et son adaptation aux contingences externes.
- La **transversalité**, qui vise à décloisonner aussi bien les pratiques des acteurs que leurs mentalités, afin de les rendre plus perméables aux intérêts réciproques.
- La **sincérité**, qui repose sur les notions de partage d'informations et de transparence.

... qui structurent dix leviers d'actions répartis dans trois actions phares :

Professionaliser les organisations, leurs dirigeants et leurs salariés. Cette phase essentielle d'acculturation au débat s'appuie sur les leviers suivants :

- levier 1 : la formation des maîtres d'ouvrage et des décideurs à la concertation ;
- levier 2 : la mise en place, au sein des organisations, d'équipes professionnalisées dans la gestion des interactions avec la société ;
- levier 3 : l'affirmation de la notion de « licence sociétale d'exploitation » comme l'un des principes directeurs de tout développement de projet.

Impliquer, à tous les niveaux de la société et de l'entreprise, celles et ceux qui peuvent être concernés par le développement d'un projet ou une décision, au travers des leviers suivants :

- levier 4 : la construction d'une relation de long terme et de proximité avec les parties prenantes ;
- levier 5 : le rétablissement d'une relation de confiance entre les experts et la société afin de favoriser l'émergence de controverses constructives ;
- levier 6 : l'élargissement de la mobilisation citoyenne.

Débattre de manière systématique, structurée et sincère, en mettant à contribution de nouveaux outils de mobilisation permettant d'élargir le public touché, mais aussi après avoir formé les élèves, les étudiants et les citoyens que nous sommes tous tour à tour. Cela passe par :

- levier 7 : la formation des citoyens au débat ;
- levier 8 : l'élaboration d'un programme national du débat public ;
- levier 9 : l'adaptation de la durée et de la forme du débat au thème et à son environnement ;
- levier 10 : la prise en compte de manière effective des résultats des démarches de participation dans les décisions.

Au travers de l'ensemble de ces préconisations, c'est une nouvelle gouvernance de la décision que nous appelons de nos vœux, qui donne toute sa place à la participation en faisant le pari de la co-construction. Nous sommes convaincus qu'il ne s'agit pas d'une perte de temps, mais au contraire d'un vecteur de performance.



Executive summary

Taking into account societal risks has now become part of the unavoidable aspects of any public or private action.

Societal risks can be defined as “risks related to the development of a human activity that can affect the functioning of society, and cause reactions of fear in people, rejection phenomena or loss of confidence in the public or private authorities that authorized this activity”⁵.

Thus societal risks have a dual dimension. On the one hand, they are the threats that some human activities, scientific or technical progress or innovations pose to society. But, on the other hand they also refer to the risk that may represent society’s reactions themselves when public and private organizations want to implement projects or enforce decisions. These two dimensions of societal risks raise issues both about the social responsibility of public and private actors, and also about the acceptability of their projects by society.

Citizens certainly wish that development of human activities (whether economic, technological...) be respectful of their fears, concerns, and aspirations. But as seen in our definition of societal risks, organizations and public and private decision-makers also have an interest in taking into account citizens’ expectations and possible reactions when building their projects or preparing their decisions. This might be where novelty lies: by overlooking society’s expectations, companies increasingly expose themselves to delays in development of activities, to failures of projects or investments, or even to the risk of calling into question their business sustainability itself. On policy-makers’ side, they expose themselves to the risk of having to drop interesting or required public utility projects, and to the risk of loss of credibility of elected officials and of public action. The performance of public and private action cannot be obtained any more without a real listening to society’s expectations, and their being taken into account.

Cases abound, in France and abroad, of projects or activities that have been undermined due to insufficient attention paid to society’s concerns. In this respect, the issue of energy transition in Germany appears emblematic. The main players of the nuclear industry do not seem to have sufficiently anticipated the potential impact to their business model of a possible choice of phasing out completely nuclear power. In 1998 was passed the first major law engaging the energy transition in Germany. Back then, the vast majority of nuclear industry

⁵ Definition proposed by the Prefect Philippe Deslandes at the launch seminar of this 2013 Mission.

players still considered that providing a larger share of renewable energy to the people would be enough to maintain the legitimacy of their industry. The risk of a complete rejection of nuclear power was apparently not really taken into account. Yet the choice to no longer resort to nuclear power was confirmed by Germany after the Fukushima accident in 2011. This reflects, in retrospect, a poor understanding of the change of German society's viewpoint on the nuclear energy. This poor consideration of societal expectations by nuclear manufacturers has led them today to a situation where the very heart of their activity is questioned in Germany, affecting their sustainability for many of them.

This example clearly shows, as recalled by Françoise Roure, Section President of Conseil Général de l'Économie, de l'Industrie, de l'Énergie et des Technologies, that « there cannot be today economic performance without taking into account the social dimension. »⁶

A paradigm shift: from “consent-based development” (or “engineering of consent”) to «trust-based development” (or engineering of confidence”)

This finding is not entirely new, even though its importance is growing. As a matter of fact, some institutions, and tools, have emerged over the past twenty years to allow for a better integration of social aspects into projects and decisions. They help in the implementation of information and participation processes aimed at encouraging the expression of citizens' concerns with respect to a decision, an activity or a project.

In France, the public inquiry procedure (Procédure d'enquête publique) has long been the main tool available for involving citizens in the decision process. Then from the 1990s, public participation has gradually been institutionalized. The National Commission for Public Debate (CNDP: Commission Nationale pour le Débat Public), a body guarantor of public participation was established in 1995. Its missions and prerogatives have since been expanded. In the culmination of this process, the principle of participation was inserted in the constitution in 2005, as well as the precautionary principle. France follows, in that respect, in the footsteps of some precursors, particularly Quebec, which established in 1978 a Bureau of Public Hearings about Environment (BAPE: Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement).

Although now institutionalized, public participation does not guarantee, in its current form, that society's expectations are effectively taken into account, for harmonious development of human activities. Notwithstanding the application

⁶ Interview with Françoise Roure, « Présidente de section du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies », September 4, 2013.

of regulatory processes of public information and consultation, many projects are blocked or delayed. See for instance in France the project of construction of an airport in Notre-Dame-des-Landes. Several years after holding a public debate and the publication of the decree of public interest, it remains controversial and unresolved. It is the same in Germany for the Stuttgart 21 project, to rebuild Stuttgart's railway station in order to accompany the increase of rail traffic in the heart of Europe. This project has raised an intense protest, resulting in significant delays in its implementation, although all regulatory milestones of public consultation have been followed. Furthermore examples of public debates with mixed assessment abound. In France, public debates held about the development of nanotechnology or about the project of burial of nuclear waste (CIGEO: Centre Industriel de Stockage Géologique) are emblematic of the difficulties that remain to organize dispassionate and productive public debate.

Existing mechanisms for participation seem, at best, only partially efficient to support harmonious development of activities in an appeased society. These tools appear to us today partly inadequate or insufficient. Because stakeholders⁷ often see them, as falling within what can be called "engineering of consent"⁸. That is to say the use of techniques aimed at imposing a message, and not at laying down the foundations for lasting confidence. As noted by the famous French adage «Qui ne dit mot, consent»⁹, this is not a very dynamic approach, and this is now outdated.

For society is changing. Citizens henceforth want to be involved in projects and decisions. The notion of general interest is weakening, as well as confidence in institutions which are supposed to be its guarantors. The legitimacy of a decision is no longer based solely on the authority of the decision maker. Organizations and institutions can thus no longer just obtain passive consent to a decision. They must endeavor to encourage active commitment of citizens to projects, based on the establishment of true «confidence engineering.»

In other words, citizens' participation has so far partly been seen as a mechanism of risk mitigation. Beyond the expression of opinions and fears, it was intended primarily to channel stakeholders' reactions. This regulatory function does not necessarily have to disappear. But we must now fully consider participation as an opportunity. An opportunity to improve decisions and projects; an opportunity to restore its value to citizens' expression; an opportunity to strengthen the social pact.

⁷ We retain as a definition of the concept of Stakeholders, the one adopted by ISO 26000: "individual or group having an interest in the decisions and activities of an organization".

⁸ The notion of "engineering of consent" has been theorized by Edward Bernays between 1917 and 1940 in his book «Engineering of Consent».

⁹ "Who says nothing, consents".

This change in approach does not require however turning everything upside down. But rather to deepen actions already taken, while clarifying the goal. In our view, there is only one: to rebuild confidence.

Ten levers to restore confidence

Confidence, the word is said! This word that refers both to the idea of believing in something or someone, but also of federating and uniting individuals. Throughout the 18 months of our study mission, we have built up a conviction: without confidence, no performance. We also believe that this applies regardless of the type of performance considered (economic, social, environmental), the sector (public or private) and the geographic scope (local or national).

Our recommendations are therefore addressed to all economic and social actors, whether institutional, corporate or from civil society. They are a «toolbox», with the ambition to help restore confidence. They do not however represent a guarantee for success in any event.

Their implementation must be based on a strong foundation consisting of four guiding principles :

- **Temporality**, which helps build and reinforce confidence; this principle covers both projects' duration and timing of actions and decisions.
- **Adaptability**, which recognizes the evolving nature of any project, and therefore its required continuous adaptation to external contingencies.
- **Transversality**, which aims to breaking down barriers between actors' practices as well as between their mentalities, in order to make them more open to mutual interests.
- **Sincerity**, which relies on the notions of mutual information sharing, and of transparency.

... that structure ... ten levers for action in three key actions:

Professionalize organizations, their leaders and their employees. This essential phase of acquiring a culture of debate relies on the following levers:

- Lever 1: Project owners and decision makers' training to consultation;
- Lever 2: Implementation within organizations of teams qualified in managing interactions with society;
- Lever 3: the affirmation that the concept of «social operating license» be a guiding principle of any project development.

Involve, at all levels of society or within the company, all those who may be affected by a project development or a decision through:

- Lever 4: building a close and long term relationship with stakeholders;

- Lever 5: restoring a trusting relationship between experts and society, and fostering the emergence of constructive controversies;
- Lever 6: enlarging the participation of citizens.

Debate in a systematic, structured and sincere manner, by making use of new tools to increase public awareness and participation, yet after having trained pupils, students and citizens, that we all are alternately. This requires:

- Lever 7: citizens' training in debating;
- Lever 8: developing a national program of public debate;
- Lever 9: adapting the length and form of the debate to the topic and its environment;
- Lever 10: taking into account the outcomes of participation processes in the decisions made.

Through all of these recommendations, we are calling for a new governance of the decision, which gives its full role to participation, while betting on positive outcomes of co-construction. We believe it is not a waste of time, but rather a vector of performance.



Introduction

« Les pouvoirs publics ne valent, en fait et en droit, que s'ils s'accordent avec l'intérêt supérieur du pays, s'ils reposent sur l'adhésion confiante des citoyens. En matière d'institutions, bâtir sur autre chose, ce serait bâtir sur du sable. Ce serait risquer de voir l'édifice crouler une fois de plus à l'occasion d'une de ces crises auxquelles, par la nature des choses, notre pays se trouve si souvent exposé. »

Charles de Gaulle, discours de Bayeux, 1946

« Le peuple fait peur ! » Ce cri du cœur de l'ancien secrétaire général de la Commission nationale du débat public¹⁰ trahit le manque de confiance entre citoyens et décideurs – que ceux-ci soient politiques ou économiques – et la remise en cause implicite du pacte social fondant notre démocratie.

Comment en est-on arrivé là ?

Des produits dont la toxicité est découverte après des années d'utilisation, des manifestants enchaînés aux arbres pour empêcher la réalisation d'un projet, une société divisée par une décision relevant de l'intérêt général... Pouvait-on éviter ces situations extrêmes ? Peut-on aborder les nouveaux projets avec la maturité nécessaire pour en analyser les risques, les enjeux, la valeur, prendre une décision en toute connaissance de cause, et emporter l'adhésion sur cette décision ? Est-il utopique d'y croire ?

Le constat initial n'est pas encourageant : nous vivons dans un climat de défiance accrue envers les responsables politiques, les entreprises, les administrations et les collectivités publiques. La confiance semble désormais en partie restreinte au cercle familial et aux relations individuelles. Nous croyons plus à l'information recueillie sur Internet qu'à celle dispensée par les porteurs de projet (entreprises, collectivités publiques ou responsables politiques), soupçonnant ceux-ci de faire passer leurs intérêts particuliers avant l'intérêt général. Et il arrive que les faits nous donnent raison !

Nous n'acceptons plus qu'un groupe de « sachants » – même si certains ont été élus – décide pour nous tous et nous impose ses décisions. En réaction, certains utilisent leurs capacités de mobilisation et les recours en justice pour manifester, empêcher, stopper les projets qui vont à l'encontre de leur vision de l'intérêt général, ou parfois tout simplement de leurs propres intérêts particuliers.

¹⁰ Jean-François Béraud, entretien du 11 juillet 2013.

Deux phénomènes expliquent en partie ces évolutions. En premier lieu, les projets actuels sont de plus en plus complexes, leurs impacts multiples et parfois incertains. Leur évaluation donne lieu à de longs processus, qui peuvent apparaître comme des freins à l'innovation et à la performance. Simultanément, les moyens de communication et d'information modernes donnent accès à l'information au plus grand nombre et semblent compresser le temps, rendant ainsi la prise de décision toujours plus contraainte.

Ces difficultés à évaluer les risques de façon partagée et à prendre des décisions acceptées, la judiciarisation des actions et les oppositions parfois violentes pour empêcher la réalisation de projets ou tout simplement la tenue des débats existent depuis quelques années déjà. Ils sont aujourd'hui identifiés et nommés comme étant des «risques sociétaux».

Qu'entend-on précisément par ce terme ?

Il convient en premier lieu de les distinguer des risques naturels majeurs. Les risques sociétaux découlent du développement des activités humaines. Ce ne sont pas non plus des risques sociaux, environnementaux, industriels, ou économiques – qui ne suffisent pas en soi à générer des risques sociétaux. En revanche, les risques sociétaux émergent lorsque ces risques (sociaux, économiques, industriels, environnementaux...) ont un impact sur l'organisation sociale et ne sont pas correctement pris en compte, ou pas pris en compte dans le cadre d'une gouvernance adaptée¹¹.

Quelques critères permettent de les caractériser. Leur réalisation affecte le fonctionnement de la société. Ils sont créés par l'activité humaine et/ou découlent d'un processus décisionnel. Ils peuvent conduire à une fracture dans le pacte social.

Notre mentor, Philippe Deslandes, en propose une définition. Les risques sociétaux sont «*des risques liés au développement d'une activité humaine pouvant affecter le fonctionnement de la société et provoquer chez les individus des réactions de peur, des phénomènes de rejet ou de perte de confiance dans les autorités publiques ou privées ayant autorisé cette activité*».

Les risques sociétaux ont donc une double dimension. Ils constituent, d'une part, les risques que les activités humaines, les avancées scientifiques ou techniques, les innovations, font peser sur la société. Ils renvoient également au risque que peuvent représenter les réactions de la société elle-même pour la réalisation des projets et des décisions des organisations publiques et privées. Ces deux dimensions des risques sociétaux interrogent non seulement la responsabilité sociale des acteurs publics et privés, mais aussi l'acceptabilité de leurs projets par la société.

¹¹ Les auteurs ne traitent volontairement pas, par exemple, dans cet ouvrage, de la crise des banlieues, de l'école ni du vieillissement de la population.

La question de l'évaluation des risques est donc en jeu, mais surtout celle de leur gouvernance : avec qui met-on en place un dialogue, et quelle est la nature de ce dialogue, sa finalité ?

Nos modes de vie et nos aspirations évoluent. Il est nécessaire d'en tenir compte pour adapter notre cadre de vie commun. La recherche et l'innovation font émerger des techniques et des technologies nouvelles, dont certaines représentent de réels progrès. Il nous faut trouver la maturité nécessaire pour en évaluer les gains, les risques, et partager cette évaluation avec le plus grand nombre. Il nous faut retrouver notre capacité à faire des choix de société compris et acceptés, à répondre ensemble à la question : « Dans quelle société voulons-nous vivre ? »

Les manifestations d'opposition révèlent, en creux, une volonté d'implication des citoyens et une demande de participation aux décisions. Des énergies existent et sont investies contre des projets. Pouvons-nous mettre à profit cette capacité de mobilisation pour construire ensemble ? Y a-t-il là une opportunité à saisir, à l'heure où les préoccupations principales actuelles sont la recherche de performance des entreprises et le souci de rationalisation des budgets publics ?

Nous sommes allés interroger de nombreux acteurs, institutionnels, entrepreneurs, ONG, sociologues, en France comme à l'étranger, pour recueillir leurs expériences et leurs préconisations.

Nous nous sommes rendus au Québec, précurseur dans l'institutionnalisation du débat public articulé autour du Bureau d'audience publique pour l'environnement (BAPE). Nous y avons constaté une large pratique du dialogue avec les parties prenantes, qui insuffle une certaine vitalité démocratique à la société québécoise. En Allemagne, la recherche de consensus au travers de différents mécanismes et d'une véritable culture du débat n'exclut pas les controverses. En Suède, nous avons été marqués par le haut degré de confiance qui semble perdurer entre la population et les élus, les collectivités publiques et les entreprises. Celle-ci semble en partie être soutenue par des démarches proactives et très formalisées d'évaluation des risques. En Italie, nous avons pu prendre connaissance d'expériences fortes de conflit et de mécanismes de médiation originaux. En Corée du Sud, nous avons noté une prise de conscience émergente du fait que la croissance économique ne suffit plus à justifier toute décision. La nécessité d'organiser des débats incluant les acteurs de la société pour poursuivre un développement socio-économique harmonieux semble s'y affirmer.

De ces entrevues et expériences partagées nous avons retenu quelques enseignements et une conviction : la restauration de la confiance entre les différents acteurs de la société constitue la meilleure prévention des risques sociétaux. Cette ouverture à la confiance repose elle-même sur une prise de risque : celle d'échouer en rendant à l'humain la place qui lui revient dans les choix

Introduction

de société. Pourtant nous sommes convaincus que ce risque doit être mis en balance avec l'énorme richesse que la confiance représente. Le risque devient une opportunité.

Facile à dire ! Mais concrètement ?

Nous proposons dans ce rapport quelques recommandations qui peuvent y contribuer. Après avoir rappelé quelques éléments historiques ainsi que les facteurs d'émergence des risques sociétaux, nous présenterons plusieurs dispositifs mis en place afin de favoriser l'acceptabilité de projets, et nous en examinerons les limites. Partant de principes directeurs pour aller jusqu'à des actions plus concrètes, notre troisième partie présentera quelques pistes sur lesquelles acteurs publics et privés pourront s'engager pour reconstruire la confiance avec leurs parties prenantes.

N'ayons pas peur ; cap vers la confiance !

Chapitre I

Les risques sociétaux : en avoir connaissance pour mieux les gérer

Facteurs d'émergence et caractéristiques des risques sociétaux

Au-delà de la définition proposée par Philippe Deslandes, il convient surtout de déterminer la nature et les facteurs d'émergence des risques sociétaux pour pouvoir en esquisser les caractéristiques et, *in fine*, les prendre en compte de manière adéquate.

Facteurs d'émergence

Comment naît un risque sociétal ? Sur quel terreau se développe-t-il ?

Le développement de la société de l'information des années 2000 avec, notamment, la généralisation d'Internet dans tous les foyers est peut-être un premier facteur. En développant un plus grand accès à l'information pour tout un chacun, il en résulte une meilleure appropriation de son environnement. Mais cela génère également une exacerbation des peurs, terrain favorable à l'apparition des risques sociétaux.

Si la société de l'information croît rapidement, les technologies et les sciences en général se diffusent tout aussi vite : cette évolution rapide pose naturellement la question de leur maîtrise, génératrice de doutes et de méfiance à leur égard, et de l'application notamment du principe de précaution, frein aux risques sociétaux pour certains, frein à l'innovation et au développement pour d'autres.

À l'instar de l'information et des sciences, la société elle-même, quand elle se considère comme une société dite développée, génère des sensibilités nouvelles : ainsi en est-il, par exemple, des enjeux de santé ou environnementaux qui prennent de plus en plus une importance équivalant à celle des enjeux économiques et sociaux. Preuve en est les polémiques autour des cultures transgéniques ou de l'exploitation des gaz de schiste que connaît la France. *A contrario*, ces situations de « tension » émergeant de l'attention croissante des citoyens face aux questions de santé ou d'environnement ne semblent pas encore occuper une place équivalente dans de jeunes démocraties comme la Corée du Sud, où le développement économique reste la priorité. La conscience

collective de ces enjeux ne semble pas encore profondément ancrée dans la société, même si certaines ONG se mobilisent en faveur de la défense de l'environnement, notamment dans le cadre de récents grands projets d'infrastructures.

Pourquoi un projet ou une décision peut-il se transformer en risque sociétal ?

Le premier facteur tient à sa nature même. Un projet présentant des risques – environnementaux, sanitaires, économiques... – est bien sûr plus sensible vis-à-vis des risques sociétaux, puisque la société attend que ces risques soient correctement évalués et que les dispositions adéquates soient prises pour en limiter les conséquences.

Un sujet nouveau, vis-à-vis duquel les parties prenantes ressentent une certaine perte de familiarité¹² et se retrouvent confrontées à une incertitude, peut générer des émotions ou des peurs conduisant à sa remise en cause ou à son rejet.

Les intérêts économiques liés au projet ont également un poids important dans l'émergence de risques sociétaux : soit parce que le porteur de projet peut être tenté de minimiser les risques de son projet pour limiter ses coûts, soit parce que les parties prenantes le soupçonnent de le faire et sont dans une relation de défiance à son égard.

Le deuxième facteur tient à la façon dont est présenté le projet : citons simplement le manque de clarté dans la façon dont un projet, ou une décision, a été porté ou expliqué aux parties prenantes ; l'opacité du circuit de prise d'une décision et du rôle des différents acteurs ainsi qu'une interrogation sur leur indépendance (celle des experts notamment). Plus globalement, la façon dont le porteur de projet aborde les relations avec ses parties prenantes (de l'ignorance à la co-création, en passant par l'information, la consultation, la concertation...) constitue un facteur clé dans l'émergence ou non des risques sociétaux.

Quelques caractéristiques des risques sociétaux

A posteriori, on peut relever plusieurs caractéristiques communes n'ayant pas été prises en compte dans les projets, décisions ou événements qui ont généré de fortes réactions des parties prenantes, souvent d'une ampleur qui n'avait pas été anticipée :

- La dimension territoriale et l'histoire sociale qui lui est reliée : celles-ci génèrent un attachement ou une sensibilité particulière, difficilement compréhensible et appréhendable par les porteurs d'un projet ou d'une décision si ceux-ci n'ont pas la même histoire ou ne cherchent pas à s'y intéresser.
- La dimension temporelle : un projet comme l'aéroport Notre-Dame-des-Landes, à Nantes, a été lancé dans les années 1970 et continue d'être l'objet de

¹² Notion citée in Borraz O., *Les Politiques du risque*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2008.

critiques et de remises en cause, plus de trente ans après, bien que les acteurs d'aujourd'hui ne soient parfois plus ceux de l'époque. Cela pose la question de l'adéquation à trouver entre l'indispensable prise de temps pour porter l'aval du plus grand nombre (« *Il faut savoir perdre du temps pour en gagner* », écrivait J.-J. Rousseau¹³) et la nécessité d'agir pour éviter le risque de remise en cause.

– La divergence à propos de la notion de bien commun entre les différentes parties prenantes : l'intérêt général se heurte parfois aux intérêts particuliers, qu'ils soient ceux des porteurs de projet ou des individus concernés.

Il est donc possible d'identifier, *a posteriori*, des traits de caractère communs aux risques sociétaux. La prise de conscience de l'importance de ces risques a eu lieu par étapes successives.

Contribution à une histoire des risques sociétaux

Pluridisciplinaires et interpénétrés, les risques sociétaux s'affirment comme un enjeu majeur des sociétés modernes. Leur émergence et leur prise en compte se sont développées du fait de l'accélération technologique, de l'évolution des sociétés démocratiques et des turbulences de l'économie mondiale. Leur apparition, mais surtout leur prise en compte demeurent récentes.

Il existe des différences dans la perception et la gestion des enjeux modernes entre les nations (énergie, bioéthique, partage de l'information...) : les dates de création d'instances nationales de concertation illustrent ce décalage¹⁴. En dépit de ces écarts, trois périodes semblent rythmer le développement des risques sociétaux et de leur perception. Dans un premier temps, ces risques ont fait irruption dans l'esprit des acteurs institutionnels et des citoyens, notamment au travers d'événements au retentissement majeur (**l'avertissement**). Fruit du développement et de la croissance, cette perception accrue des risques a progressivement conduit à leur prise en compte (**le doute**). Cette deuxième période a débouché sur une phase caractérisée par la mise en œuvre de mesures d'anticipation et de maîtrise (**la prise de conscience**). Ces trois étapes, inégales en durée et en importance, installent ainsi les risques sociétaux au sein de nos sociétés. Leur prise en compte est devenue progressivement incontournable car ils portent en eux le germe d'un délitement potentiel de la confiance entre les acteurs du pacte social.

13 *Émile ou De l'éducation*, Jean-Jacques Rousseau, 1762.

14 1978 : Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE) au Québec; 1995 : Commission nationale du débat public (CNDP) en France; 2004 : création du projet de recherche Nimby Forum, qui analyse le développement du phénomène *Not In My Back Yard* en Italie; 2005 : création d'un observatoire technique *ad hoc* en Italie autour du projet ferroviaire Lyon-Turin.

L'avertissement (années 1970-1980)

À partir des années 1970, une succession d'événements a favorisé l'émergence accélérée d'une nouvelle forme de risques et déclenché ainsi une prise de conscience publique des limites du modèle de croissance.

Premier de la sorte, l'accident nucléaire de Three Mile Island (29 mars 1979) constitue un tournant majeur dans l'histoire d'une technologie jusque-là considérée presque unanimement comme sûre. Survenu dans une centrale nucléaire de Pennsylvanie, aux États-Unis¹⁵, il modifie profondément la perception de la sûreté nucléaire par l'opinion publique. Ses conséquences immédiates soulignent le risque que représente l'énergie nucléaire et provoquent une remise en cause du consensus autour de cette technologie. L'accident de Three Mile Island (TMI) fait surtout sortir la question nucléaire du champ des seuls experts et industriels. Confrontés au manque d'informations et à l'existence de failles dans la démarche scientifique, les citoyens se sont emparés des questions environnementales, techniques et sociales. Longtemps « *confiné* »¹⁶ aux experts, ce risque technologique devient brutalement visible pour le grand public. On assiste alors au début d'un processus d'élargissement du nombre d'acteurs prenant part au débat : citoyens, associations, comités scientifiques indépendants.

Pourtant, dès 1972, le rapport britannique ROBENS¹⁷ pointait la fin de l'internalisation du risque : un accident majeur dans une entreprise provoque désormais des effets externes non maîtrisables qui dépassent la capacité de gestion des seules organisations concernées. Aucune entreprise ni administration ne peut désormais se prévaloir d'être à l'abri de telles conséquences. Ce rapport préfigure les évolutions à venir, conséquence directe des accidents industriels majeurs de la fin du xx^e siècle. Par leur ampleur et leurs conséquences, les catastrophes technologiques vont favoriser la prise de conscience des pouvoirs publics et des citoyens face aux risques potentiels de la croissance. Les catastrophes technologiques telles que TMI ou Bhopal¹⁸, en décembre 1984, annoncent en effet une nouvelle ère dans laquelle les modèles de croissance ne peuvent plus s'affranchir d'une réflexion sur les risques et les enjeux qu'ils soulèvent.

Après ces catastrophes, la prise de risque ne semble plus désormais reposer uniquement sur un comportement individuel (risque routier, alcoolisme, délinquance) mais devient également la conséquence de choix collectifs. Le

15 Une suite d'accidents et d'erreurs de manœuvre entraînent la fonte partielle du cœur d'un réacteur et la libération dans l'atmosphère d'une faible quantité de radioactivité.

16 *La Société du risque*, Ulrich Beck, 2001.

17 *Safety and Health at Work (Sécurité et santé au travail)*, Report of the ROBENS Committee MSO, Londres, 1972.

18 Dans la nuit du 2 au 3 décembre 1984, dans la ville de Bhopal, en Inde, la cuve d'un produit chimique explosa et libéra un nuage toxique qui fit 500 morts directs.

sentiment d'impuissance des citoyens grandira durant les deux décennies suivantes et conduira à la recherche de solutions alternatives de développement. De la même manière, la notion de risque va s'étendre à l'ensemble des activités humaines et dépasser largement le cadre industriel, d'où leur qualification de risques « sociétaux ».

Le doute (années 1980-1990)

Si la frontière entre chaque période apparaît ténue, 1986 représente néanmoins une année importante. Avec la parution de *La Société du risque*, Ulrich Beck¹⁹ introduit le processus réflexif de production des risques. Selon l'auteur, la modernité, devenue réflexive, provoque le basculement des sociétés industrielles vers une société de risques. Ulrich Beck formalise²⁰ la nature intrinsèque du risque, fruit de l'hyper-industrialisation, et dont les catastrophes citées précédemment sont l'illustration. Il souligne également la fin du consensus autour du progrès, consensus soutenu jusque-là par le postulat que le progrès technologique apportait le progrès social. Au-delà du consensus, la place même des acteurs est remise en cause. Les scientifiques et les experts techniques perdent leur « parole sacrée » et se trouvent en concurrence avec des mouvements citoyens composés eux-mêmes de scientifiques. Cette analyse trouve un écho non seulement dans le rapport ROBENS mais également dans les propos de Patrick Lagadec : « *L'extérieur pourrait demander des comptes à l'intérieur*²¹. »

La catastrophe de Tchernobyl, en Ukraine, survient dans ce contexte. Le 26 avril 1986, cette centrale nucléaire située au nord de Kiev subit une augmentation incontrôlée de la puissance d'un de ses réacteurs. Une réaction en chaîne entraîne la fusion du cœur, une explosion et la libération d'importantes quantités d'éléments radioactifs dans l'atmosphère. Les conséquences de l'explosion (contamination de l'environnement, décès et maladies immédiates ou ultérieures) comme la gestion de la crise par les gouvernements distillent le doute et l'incompréhension dans une large frange de la population. L'imprécision des mesures prises amplifie la défiance des citoyens envers les décideurs publics. Elle crée un sentiment d'incompréhension et de crainte devant l'ampleur du désastre, et ébranle plus avant la confiance en l'État, garant de l'intérêt général.

En France, c'est à cette période que plusieurs affaires touchant à la santé publique émergent – affaire du sang contaminé, amiante, vache folle. Par nature

19 Le livre *Risikogesellschaft* d'Ulrich Beck, paru en 1986 à Francfort, n'a été traduit en français, par Laure Bernardi, qu'en 2001. Le sous-titre du livre est : *Sur la voie d'une autre modernité*, Aubier.

20 Ulrich Beck n'est pas le seul auteur à formaliser ces concepts. Les recherches antérieures de Patrick Lagadec décrivent également cette prise en compte des risques technologiques majeurs et de leurs enjeux, *La Civilisation du risque. Catastrophes technologiques et responsabilité sociale*, Paris, Le Seuil, 1981.

21 Discours de Patrick Lagadec, dans le cadre du cycle de conférences organisé par Hydro-Québec à Montréal du 10 octobre au 28 novembre 1989, sur le thème « Environnement et santé ».

moins localisées que les accidents industriels, elles instaurent plus durablement le doute et renforcent la perte de confiance entre les différents acteurs de la société, et plus particulièrement à l'égard du monde scientifique et des décideurs publics. Ces scandales disqualifient en effet le savoir des experts et le bon fonctionnement des organismes de contrôle. Les citoyens expriment alors le besoin de mieux connaître leur environnement. Le scandale de l'amiante est révélateur de cette crispation. En dépit de connaissances anciennes, de rapports et d'avertissements publics, le Comité permanent sur l'amiante semble avoir ignoré la résolution du Parlement européen sur les risques sanitaires de l'amiante de janvier 1978, transmise au Conseil des ministres, à la Commission et au Conseil économique et social²². Ce n'est qu'au terme d'un long processus que les pouvoirs publics²³ interdisent l'usage de l'amiante à partir du 1^{er} janvier 1997, longtemps après d'autres pays. Les conséquences humaines sont considérables. On estime à 35 000 les décès pouvant être imputés à l'amiante entre 1965 et 1995. En 2005, l'impact économique est lui-même estimé entre 27 et 37 milliards d'euros pour les vingt prochaines années. Cette affaire révèle simultanément plusieurs facteurs structurant les risques sociétaux : l'incertitude scientifique, le fonctionnement dévoyé des comités de contrôle, la montée en puissance des activités de lobbying, les indécisions politiques ou les décisions guidées par des échéances électorales, l'absence de protection des lanceurs d'alertes...

En réaction et pour prévenir ces catastrophes, les dispositifs de prévention sont renforcés. Pourtant, en dépit de ces mesures, le sentiment d'exposition aux risques perçus ou réels s'accroît. Simultanément, une tendance croissante à chercher des risques s'affirme, un processus qualifié de « risquification »²⁴.

Au cours de cette période, les risques sociétaux se dissocient progressivement des catastrophes technologiques pour adopter un caractère protéiforme dont les scandales sanitaires ne sont qu'une illustration. Cette dissociation aboutira quelques années plus tard. Conséquence des catastrophes technologiques et des affaires sanitaires, l'improbable ne relève plus désormais de l'impossible et une approche globale s'impose pour l'anticiper. Cette période ancre définitivement les risques sociétaux dans les sociétés modernes et conduit à leur prise en compte progressive par les citoyens, les entreprises mais surtout par les pouvoirs publics et les États.

22 Rapport d'information n° 37 (2005-2006) de MM. Gérard Dériot et Jean-Pierre Godefroy, fait au nom de la mission commune d'information, déposé le 26 octobre 2005, *Le Drame de l'amiante en France : comprendre, mieux réparer, en tirer des leçons pour l'avenir*.

23 Décret n° 96-1133 du 24 décembre 1996 relatif à l'interdiction de l'amiante.

24 *Riskification* est un terme employé par le sociologue britannique Brian Wynne, « Creating Public Alienation : Experts, Cultures of Risk and Ethics on GMOs », *Science as Culture*, vol. 10, n° 4, 2001.

La prise de conscience (1992-...)

En 1992, le Sommet de la Terre à Rio inaugure une nouvelle période, notamment en instituant le principe de précaution dans sa déclaration finale²⁵. Les effets négatifs de l'ère industrielle conduisent en effet à une prise de conscience mondiale. Cette démarche se prolonge, dès 1997, avec le protocole de Kyoto visant à stabiliser les émissions de gaz à effet de serre à l'échelle mondiale.

En France, dès 1995, la loi dite Barnier²⁶ transpose ce principe de précaution dans le droit national. Son adaptation repose également sur la loi relative aux nouvelles régulations économiques (NRE) de 2001²⁷. Ces textes instaurent, dans un cadre législatif, l'obligation pour les entreprises de prendre en compte les conséquences environnementales et sociales de leurs activités, et développent la responsabilité sociétale des entreprises (RSE).

Simultanément la prise de conscience de risques potentiels s'étend à tous les acteurs de la société. Par leurs racines et leurs conséquences, les risques menacent le pacte social et la résilience de la société. Par exemple, le développement non contrôlé des nanotechnologies inquiète et interroge un nombre croissant de citoyens de plus en plus avertis. Au niveau individuel, les citoyens revendiquent également un droit à participer aux décisions sur des questions liées à la qualité de la vie (environnement, nourriture, transport). Regroupés en association ou seuls, ils font valoir leur droit à la participation et opposent de plus en plus fréquemment intérêt général et droits individuels. L'installation d'une ligne à haute tension ou l'enfouissement de déchets radioactifs constituent autant de cas où les risques sociétaux peuvent surgir.

Entre ces deux niveaux, les entreprises se trouvent elles-mêmes confrontées à des situations remettant en cause leur modèle de développement et la nature même de leurs projets et de leurs activités. Elles ont dû s'adapter à l'évolution sociétale et dépasser la seule performance technique des années 1970 en y incorporant un volet environnemental, mais surtout une meilleure intégration de leurs projets et produits dans leur environnement.

En dépit des mesures préventives qui ont pu être mises en œuvre, de nombreux incidents illustrent encore le caractère évolutif des risques sociétaux. C'est pourquoi l'émergence de ce type de risques est difficile à anticiper.

Le risque est progressivement devenu un phénomène majeur des sociétés modernes. Matérialisé par des accidents industriels majeurs dans les années 1970, il a progressivement évolué. De nombreux risques sont désormais

25 « [...] qu'en cas de risques graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement. »

26 Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

27 Loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques.

plus diffus et leurs conséquences potentiellement plus vastes. Leur évaluation n'est plus l'apanage des experts ni des techniciens. L'appréciation des risques implique désormais chaque citoyen. Les risques se matérialisent donc de plus en plus dans l'interaction existant entre les organisations portant des activités ou des projets, et les citoyens qui font une lecture de ces activités et projets à travers cette nouvelle sensibilité. Leur prise en compte apparaît désormais incontournable.

Pourquoi prendre en compte les enjeux sociétaux ?

Cette esquisse de définition et ce rappel historique nous montrent que les risques sociétaux sont bien souvent le fruit d'une mauvaise prise en compte, par les organisations publiques et privées, d'enjeux de société émergents (environnement, santé, respect de la vie privée...). C'est pourquoi il est désormais essentiel, dans une société qui évolue rapidement, d'être à l'écoute des préoccupations des citoyens et de leurs attentes. En premier lieu, parce qu'elles sont souvent le reflet du risque potentiel que le développement de telle activité humaine peut représenter pour la société : menace environnementale, menace sociale, menace pour les libertés... D'autre part, car la prise en compte des réactions de rejet ou de peur pouvant émerger de l'interaction entre la société et une organisation constitue désormais un facteur essentiel de performance. Les enjeux sociétaux peuvent en effet représenter de vraies menaces pour les entreprises, s'ils ne sont pas correctement pris en compte. La puissance publique et les organisations publiques ne peuvent plus non plus s'affranchir de ce travail. Le risque est grand sinon de contribuer au délitement du pacte social et à la remise en cause de la crédibilité de la parole publique.

Un risque pour le citoyen

Les enjeux sociétaux émergent au sein d'une population sont avant tout le reflet de risques réels que représente le développement de certaines activités. Si les préoccupations environnementales se sont progressivement imposées depuis les années 1970, c'est bien parce que le développement industriel représentait une menace pour l'équilibre écologique de territoires. Si la protection de la vie privée s'affirme de plus en plus comme un enjeu majeur des sociétés contemporaines, c'est bien en raison des interrogations réelles que soulève dans ce domaine le développement d'Internet et des nouvelles technologies de l'information. De même, les préoccupations de la société à l'égard du développement des nanotechnologies résident dans l'incertitude qui entoure encore leur conséquence sur la santé ou l'environnement. De nombreux experts qui travaillent sur le risque « ont [...] dénoncé les "biais de perception" dont souffrirait le public,

biais qui généreraient des représentations “irrationnelles”, et affecteraient l’efficacité des politiques publiques²⁸ ». Une distorsion de connaissances entre le public et les experts serait à l’origine de ces biais de perception. Or une étude de l’INSERM de 1984, pour ne citer que celle-ci²⁹, faisant la comparaison entre les risques de mortalité comptabilisés et les risques perçus, montre qu’il n’y a pas tellement de décalage entre la réalité des causes de mortalité et la perception qu’en a le public.

La première raison devant conduire à prendre en compte les enjeux sociétaux est donc la préservation de la société et de son développement harmonieux. Au-delà de cette responsabilité sociale, les organisations publiques et privées ont également intérêt à le faire pour ne pas nuire à leur performance. Une non prise en compte des enjeux sociétaux peut constituer une menace réelle pour les entreprises, entraînant des réactions de rejet ou de peur chez les citoyens.

Une menace pour les entreprises

Les entreprises ne peuvent aujourd’hui plus passer outre la prise en compte des attentes et des enjeux de société dans la conduite de leurs projets, sous peine de voir ces enjeux se transformer en risques. Car, comme le rappelle Igor Salomon « la non-prise en compte des enjeux sociétaux peut conduire au blocage de tout un projet³⁰ ».

Certaines entreprises ont fait l’expérience de cette réalité dès les années 1980. C’est le cas de RioTinto, acteur majeur du secteur minier mondial. À la fin des années 1980, cette entreprise a dû se retirer de manière précipitée d’un site d’exploitation à Bougainville, en Papouasie-Nouvelle-Guinée. À l’époque, RioTinto avait une approche où la relation avec les communautés locales était centrée sur l’action auprès du gouvernement afin d’acquérir des terrains pour l’exploitation minière. Or, sur ce site, le gouvernement n’était pas reconnu par les communautés locales. Et l’entreprise, dont les préoccupations environnementales étaient peu développées, était insuffisamment à l’écoute des attentes de ces communautés. Ce décalage et cette absence de dialogue débouchèrent sur un conflit marqué par des épisodes de grande violence qui obligèrent l’entreprise à arrêter brusquement son activité à Bougainville. Au-delà de la perte de crédibilité de l’entreprise, les pertes économiques directes se révélèrent très importantes pour RioTinto³¹.

28 P. Peretti-Watel, « Pourquoi un risque est-il acceptable ? Représentation du risque et inégalités sociales », in *Cahiers de la sécurité intérieure. Risque et démocratie*, « Savoirs, pouvoir, participation. Vers un nouvel arbitrage ? », n° 38, 4^e trimestre 1999.

29 Évoquée par M. H. Eljammal, responsable du *Baromètre IRSN*, entretien du 31 janvier 2014.

30 Igor Salomon, président, LGSC Associés/Innovea, entretien du 17 juillet 2013.

31 Étienne Lamy, conseiller principal, pratique mondiale Community and Social Performance chez RioTinto, entretien du 2 octobre 2013.

Cet épisode, emblématique et à l'origine d'une prise de conscience de la nécessité de faire évoluer les pratiques au sein de l'industrie minière, n'est pas un cas isolé. De nombreux exemples attestent du fait que la gestion des enjeux sociétaux est devenue pour les entreprises un critère majeur de réussite de leurs projets. Des études ont également démontré l'intérêt, pour la performance des entreprises, de gérer les risques sociétaux. La nature des risques pesant sur la réussite des projets industriels a en effet connu une évolution importante au cours des dernières décennies. Alors qu'auparavant la dimension technique concentrait l'essentiel des risques pesant sur la réussite d'un projet, les plus significatifs sont désormais les risques non techniques et commerciaux, aussi appelés risques de surface. Un sondage réalisé par Goldman Sachs auprès de 200 responsables de projets majeurs à travers la planète, dans le secteur du gaz et du pétrole, a montré que ces risques de surface étaient cités dans 73 % des cas comme la cause des retards³². Les risques techniques ne sont mentionnés que dans 21 % des cas. La non-gestion des enjeux sociétaux représente donc des conséquences potentiellement importantes en termes de délais de réalisation des projets. Elle peut aussi peser sur le délai de prise de décision lui-même, pouvant conduire les entreprises à ne pas se saisir d'un projet alternatif dont la réalisation aurait été préférable à celle du projet initial.

Les conséquences négatives de l'absence de gestion des enjeux sociétaux peuvent d'ailleurs être plus graves qu'un seul allongement de la durée de réalisation d'un projet. Le projet lui-même peut ne jamais aboutir. C'est dans ce cas l'ensemble du temps et de l'argent investis dans la conduite du projet qui auront été vains. Or ces deux composantes tendent à augmenter, et représentent pour une entreprise un investissement considérable dès la phase d'étude. À titre d'illustration, le coût pour une entreprise de l'élaboration de la seule demande de dossier d'autorisation d'équipement (DDAE : étude d'impact, de dangers...) pour un site de traitement des déchets s'élève à 800 000 €. Le temps s'écoulant depuis le lancement du projet jusqu'à l'ouverture du site de traitement, qui s'élevait déjà à cinq ans en moyenne en 2000, atteint désormais environ dix ans. Il donne lieu à une centaine d'études et trente demandes d'autorisation préfectorale pour un seul site de traitement des déchets³³. L'impact en termes de performance économique pour un projet de ce type qui n'irait pas à son terme en raison d'une absence de prise en compte des enjeux sociétaux serait majeur, compte tenu du temps et de l'argent consacrés à sa préparation.

L'un des principaux risques découlant de la non-prise en compte des enjeux sociétaux est bien celui de l'échec d'un investissement. Ces *failed investments*, c'est-à-dire l'investissement de fonds dans la conception, la production et la commercialisation de produits ou services qui seront *in fine* rejetés par la société,

³² *Idem*.

³³ Claudia Gross, directrice, Resosens, entretien du 25 septembre 2013.

représentent un coût très important pour une entreprise. D'autant que, même si l'investissement va à son terme, l'entreprise qui ne prend pas en compte les aspects sociétaux peut être conduite à dépenser des sommes très importantes pour tenter de corriger *a posteriori* un défaut risquant d'entraîner un rejet par la société. En mettant en place des outils de prévention et de maîtrise des risques sociétaux, les entreprises maximiseront leurs chances d'éviter les investissements échoués et minimiseront le coût d'éventuelles adaptations tardives, indispensables à leur acceptation par la société.

Être en décalage avec la société civile ou les acteurs (associatifs, politiques...) d'un territoire dans lequel on souhaite s'implanter peut directement conduire à l'échec d'un projet ou d'un investissement. Cela s'illustre, par exemple, dans les projets d'implantation d'éoliennes terrestres. Il est désormais presque systématique qu'un projet d'implantation suscite une opposition. Malgré le temps s'écoulant entre le début et la fin d'un projet de parc éolien (trois à quatre ans en moyenne), consacré notamment au déroulement des procédures d'enquête et de débat publics, les projets qui n'aboutissent pas sont fréquents. Cela a un impact très important sur la performance économique du porteur de projet qui doit :

- porter le coût de l'ensemble du projet (études...), même si l'n'aboutit pas,
- payer le déroulement de l'ensemble des procédures de débat public,
- mais qui, surtout, ne peut pas au final, en raison de l'absence de maîtrise d'un risque sociétal potentiel, réaliser l'activité qui est au cœur de son *business model* : à savoir produire de l'électricité.

Au-delà du coût découlant de l'échec d'un projet ou d'un investissement, la non-prise en compte des enjeux sociétaux, lorsqu'elle est récurrente, peut remettre en cause le *business model* et la pérennité même d'une entreprise.

Toutes les parties prenantes sont désormais en mesure de constituer un risque pour les entreprises : les clients, les actionnaires, les riverains, les ONG, les pouvoirs publics, les salariés. Une mauvaise gestion de cette interaction avec les parties prenantes peut constituer un véritable *show stopper* pour les entreprises, comme le formule Claire Tutenuit, déléguée générale de l'association Entreprises pour l'environnement (EpE)³⁴.

Les risques potentiels sont de nature différente, et leurs conséquences pour l'entreprise peuvent être plus ou moins majeures. Ils peuvent notamment conduire à :

- un arrêt de l'activité ;
- des condamnations pour l'entreprise et les dirigeants, au civil et au pénal ;
- une chute des ventes ;

³⁴ Entretien du 23 décembre 2013.

- une baisse du cours de Bourse ;
- le paiement de dommages et intérêts ;
- l'apparition de surcoûts, d'assurances notamment, par exemple si une activité polluante est en cause et qu'un dommage doit être réparé ;
- la fuite des investisseurs : la notation extrafinancière joue à ce titre un rôle important. Il existe un vrai risque financier pour une entreprise qui subit une baisse de sa notation environnementale.

À l'extrémité du spectre des conséquences se situe la remise en cause de l'entreprise elle-même. Cette remise en cause découle de la perte de légitimité de l'activité et de son rejet par la société.

Il ne s'agit pas simplement d'un cas d'école. C'est d'ores et déjà une réalité qui a des conséquences majeures pour les entreprises concernées. Deux exemples issus de nos rencontres en Allemagne sont, à ce titre, particulièrement frappants.

Le premier nous a été fourni par BASF. Acteur majeur de la chimie mondiale, BASF emploie plus de 110 000 personnes sur 380 sites de production à travers le monde. Historiquement centrée sur l'Europe, qui représente encore 58 % de ses ventes, BASF diversifie de plus en plus ses implantations et se développe fortement dans les pays émergents. Au-delà d'un accompagnement de l'évolution du marché et de la demande mondiale au sein d'une économie globalisée, l'une des explications de ce mouvement, dont nous a fait part l'entreprise, est plus prosaïque. Elle estime qu'il lui serait très difficile de construire de nouveaux sites de production (des usines) en Europe. Malgré les actions que BASF met en œuvre pour mieux prendre en compte les attentes nouvelles de la société, en matière d'environnement et de sécurité notamment, le rejet de la population serait trop fort. L'entreprise s'efforce donc de densifier ses sites de production existants, sur lesquels elle dispose encore d'emprises exploitables. C'est le cas sur le site historique de Ludwigshafen, où elle continue à investir fortement. Mais elle est également amenée, pour accompagner le développement de son activité, à renforcer l'implantation de nouvelles capacités de production dans les pays émergents où le rejet de son activité n'est pas encore aussi fort³⁵. On mesure rapidement les conséquences que pourrait avoir une absence de prise en compte des enjeux sociétaux pour la pérennité de BASF. Si le rejet qui semble dominer en Europe se diffusait à un niveau équivalent dans les pays émergents, c'est toute la capacité de l'entreprise à développer son activité qui pourrait être remise en cause. C'est la raison pour laquelle BASF s'efforce de mettre en œuvre dès à présent dans les pays émergents, et très en amont, les bonnes pratiques destinées à mieux prendre en compte les attentes de la société.

³⁵ M. Niedermark, vice-président communication et affaires publiques, BASF, entretien du 11 septembre 2013.

Le second exemple vient de l'évolution de l'industrie nucléaire en Allemagne. Ses principaux acteurs ne semblent pas en effet y avoir suffisamment anticipé le risque potentiel pour leur modèle économique de la possibilité du choix de sortir du nucléaire. En 1998 est votée la première grande loi enclenchant la sortie du nucléaire en Allemagne. À l'époque, une grande majorité des professionnels du nucléaire pensait cependant encore qu'offrir une part plus importante d'énergies renouvelables à la population suffirait pour préserver la légitimité de l'existence de l'industrie nucléaire dans le pays. Le risque d'un rejet complet du recours à l'énergie nucléaire pouvant conduire au déclin de cette filière industrielle elle-même n'était, semble-t-il, pas véritablement prise en compte. Pourtant, le choix d'une sortie complète du nucléaire sera confirmé par l'Allemagne après l'accident de Fukushima en 2011. Cela traduit, *a posteriori*, une mauvaise appréhension du changement de regard porté par la société allemande sur l'énergie nucléaire et la production d'énergie dans son ensemble. Cette mauvaise prise en compte des attentes de la société par les industriels de la filière les a conduits à se retrouver aujourd'hui dans une situation où le cœur même de leur activité et de leur modèle économique a été remis en cause en Allemagne, affectant de manière pour beaucoup irréversible leur pérennité³⁶.

Ces exemples montrent bien, comme le rappelle Françoise Roure, présidente de section au Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, qu'« *il ne peut aujourd'hui y avoir de performance économique sans prise en compte de la dimension sociétale*³⁷ ». Cela est particulièrement vrai dans le domaine industriel et technologique. Mais cette réalité s'impose désormais à l'ensemble de l'économie, tant la prise en compte des attentes de la société s'affirme progressivement comme un facteur majeur de compétitivité³⁸. Cette évolution interroge donc également le rôle de la puissance publique, chargée de mettre en place le cadre institutionnel et réglementaire favorisant un développement socio-économique harmonieux et d'autoriser un certain nombre de projets et d'activité au nom de l'intérêt général.

Une nécessité pour la puissance publique

Les entreprises ne sont en effet pas les seules à devoir intégrer à leur action les attentes de la société. La puissance publique dans ses différentes composantes (État, collectivités territoriales, établissements publics...) ne peut plus s'affranchir de repenser sa gestion des enjeux sociétaux.

36 C. Meyer, directeur relations internationales et politiques, Areva Allemagne, entretien du 10 septembre 2013.

37 Entretien du 4 septembre 2013.

38 Igor Salomon, *op. cit.*

Éviter l'émergence d'une société bloquée

Il est à ce titre intéressant de s'arrêter sur l'exemple de la Corée du Sud. Jeune démocratie ayant connu un développement économique extrêmement rapide au cours des dernières décennies, la Corée du Sud ne dispose pas encore d'une véritable architecture du débat public à l'échelle du pays. Aucune institution équivalant à la Commission nationale du débat public française n'existe.

Or la société coréenne se distingue justement par un très haut degré de conflictualité. Les projets, notamment d'infrastructures, sont menés à bien rapidement, mais au prix de très fortes tensions sociales. Ce fut le cas pour le projet controversé des Quatre Rivières. Ce vaste projet (création de seize barrages, approfondissement de rivières et d'un fleuve afin d'améliorer l'approvisionnement en haut et le trafic fluvial) a été réalisé en trois ans malgré une forte opposition sociale, notamment en raison de la crainte d'un impact écologique négatif. Cette rapidité n'a pas été exempte de conséquences. Une enquête a été confiée à l'Institut national d'audit. Elle a mis en lumière des dysfonctionnements importants dans la conduite de ce projet. Cela a fortement entamé la crédibilité de la puissance publique.

De plus, l'absence d'institution et de procédure permettant d'organiser un véritable dialogue stratégique national se traduit par l'absence de débat autour des tensions majeures qui traversent la société coréenne. Le premier de ces tabous est celui de la réunification de la péninsule coréenne. L'approche de cet enjeu crucial pour la société coréenne reposait jusqu'ici sur l'hypothèse que toute la société coréenne du Sud souhaitait la réunification. Or les jeunes générations perçoivent de plus en plus Corée du Sud et Corée du Nord comme deux sociétés totalement distinctes. Une part croissante de la population coréenne souhaite donc ne pas précipiter le processus de réunification. Cette tension majeure, qui n'avait pas été anticipée par les autorités, ne fait pourtant pas encore l'objet d'un véritable débat.

La deuxième grande tension traversant la société coréenne, mais ne suscitant pas de véritable dialogue national, est le conflit croissant entre les générations. L'évolution de l'attitude à l'égard de la Corée du Nord en est une illustration. Ce conflit s'est également manifesté lors de la dernière élection présidentielle, à l'occasion de laquelle les personnes âgées, qui prennent d'habitude peu part au vote, se sont massivement mobilisées pour Mme Park tandis que les jeunes générations soutenaient son opposant.

La Corée du Sud prend progressivement conscience du risque de blocage que ce haut degré de conflictualité et l'existence de ces tensions irrésolues au sein de la société font peser sur la poursuite de son développement socio-économique, ainsi que sur la pérennité de sa réussite actuelle. À tel point qu'elle semble décidée à engager les évolutions structurelles nécessaires à l'émergence d'un dialogue stratégique national. Plusieurs initiatives ont ainsi été prises par la

présidente, Mme Park, pour poser les premières pierres d'un véritable système de débat public dans le pays. La Commission sur l'intégration nationale a notamment été instaurée. Elle a pour l'instant conduit à la création de quatre forums destinés à organiser le débat autour des quatre enjeux majeurs pour la société coréenne : les conflits de doctrine qui s'articulent autour de la question de la réunification et du développement économique, les conflits entre les générations, les conflits entre les régions et les conflits sociaux³⁹.

La Corée du Sud semble donc poursuivre sa transition d'un modèle où le développement économique primait, parfois au prix de fortes tensions sociales, vers un modèle qui tente de mettre en place des processus de concertation. Ce choix illustre le fait que la capacité de la puissance publique à organiser un dialogue stratégique national et local permettant de prendre en compte les attentes des citoyens est aujourd'hui une condition nécessaire d'un développement socio-économique réussi.

Renforcer la crédibilité et la légitimité des décisions publiques

C'est aussi une condition de la légitimité et de la crédibilité des décisions publiques. En effet, comme le rappelle Laurence Monnoyer-Smith, vice-présidente de la Commission nationale du débat public : « *La légitimité de la décision ne repose plus sur l'autorité de celui qui la prend, mais sur le processus qui a conduit à cette décision*⁴⁰. » Pour ne pas entamer la légitimité des décisions qu'elle prend, la puissance publique doit donc démontrer sa capacité à prendre en compte, sinon à intégrer, dans le processus de décision les attentes des différentes composantes de la société.

La crédibilité de la parole politique et des décisions publiques repose aussi sur la capacité à mener à bien les choix de société annoncés. Un choix politique majeur dont la mise en œuvre n'aboutirait pas porterait fortement atteinte à la crédibilité de la parole publique.

Les défis que doit relever l'Allemagne pour conduire la transition énergétique sont à ce titre intéressants. La sortie du nucléaire a été décidée rapidement après l'accident de Fukushima, même si cette décision suivait plus de quinze ans de débats et s'inscrivait dans la continuité d'objectifs fixés dès la fin des années 1990. Elle implique une évolution profonde de l'organisation de la production et du transport d'électricité en Allemagne. La mise en œuvre de ce choix majeur de société nécessite notamment de pouvoir transporter l'énergie renouvelable, en grande majorité produite dans le nord du pays, vers les centres industriels majoritairement situés à l'ouest et au sud. Elle implique donc un développement très important du réseau de transport d'électricité allemand,

39 Pr Lee, Open University of Seoul, entretien du 5 décembre 2013.

40 Laurence Monnoyer-Smith, vice-présidente de la CNDP, entretien du 16 janvier 2014.

c'est-à-dire la construction de milliers de kilomètres supplémentaires de lignes à très haute tension (THT). Dans un pays à la sensibilité écologique forte, cette évolution n'a rien d'évident.

Mais le poids de la parole politique serait sans doute fortement entamé si la mise en œuvre d'un choix de société aussi majeur que la sortie du nucléaire venait buter sur l'incapacité à surmonter une contrainte en apparence essentiellement technique. Pour autant, cette adaptation du réseau ne pourra pas se faire sans concertation avec les populations concernées. On mesure ainsi l'importance de disposer de mécanismes efficaces de gestion des risques sociétaux si l'on souhaite préserver le poids de la parole politique et ne pas entamer durablement la crédibilité des décisions publiques. C'est d'ailleurs sans doute la raison pour laquelle l'Allemagne a engagé très rapidement une grande concertation destinée à définir un plan national pluriannuel d'évolution du réseau de transport d'électricité, incluant les tracés potentiels des lignes à THT devant être créées.

Chapitre II

Passer de l'acceptabilité à la confiance

Ne pouvant plus faire abstraction du risque de contestation ou de rejet de leurs projets ou de leurs décisions, les maîtres d'ouvrage et les décideurs publics ont dû s'adapter pour associer davantage leurs parties prenantes. L'intention des porteurs de projet, tant publics que privés, a d'abord consisté à rechercher l'acceptabilité. Pourtant, la seule recherche de l'acceptabilité des projets et des décisions apparaît désormais, à bien des égards, insuffisante pour garantir leur réussite et pour créer une confiance durable entre les parties prenantes. Il nous semble qu'au-delà des moyens mis en œuvre, l'objectif que doivent poursuivre les porteurs de projet doit être celui de la confiance. Ce constat nous a amenés à nous interroger sur les gains que ces derniers pourraient attendre d'un retour de la confiance.

La recherche d'acceptabilité, une condition nécessaire...

Face à l'opposition de plus en plus systématique du public aux grands projets ou aux décisions publiques et sous l'influence du droit international, le législateur a reconnu la nécessité d'informer le public en amont de ces projets, mais aussi de faire participer les parties prenantes aux choix de société. La constitutionnalisation du principe de précaution a, parallèlement, assigné un rôle nouveau à l'État dans la gouvernance des risques sociétaux, celui de régulateur.

De l'information à la participation

Comme en témoignent les exemples cités plus haut, la conflictualité accrue face aux projets démontre que leurs promoteurs ne peuvent plus passer en force et négliger l'impact de la contestation. Face au blocage d'un certain nombre de grands projets ou de décisions publiques, de plus en plus de porteurs de projet⁴¹ ont réalisé qu'il est devenu incontournable de demander l'avis du public avant qu'une contestation n'émerge et bloque, voire stoppe, la réalisation des projets.

41 Tous les porteurs de projet n'ont pas la même stratégie de transparence. D'autres préfèrent être discrets. Et l'on trouve bien sûr, entre ces deux pôles, toutes les nuances intermédiaires.

Ces remises en cause de la part de la société illustrent l'émergence d'un questionnement nouveau relatif à la faisabilité politique⁴² d'un projet, également appelée acceptabilité sociale.

La société Hydro-Québec nous explique⁴³ avoir considérablement évolué quant à sa définition d'un bon projet. En effet, dans les années 1970, un bon projet était un projet performant au plan technique⁴⁴. Dans les années 1980, aux exigences techniques s'est ajouté un volet environnemental et, depuis les années 1990, les porteurs de projet ne peuvent plus faire l'impasse sur la faisabilité sociale du projet. Désormais, pour la société Hydro-Québec, le premier objectif à mettre en œuvre, en tant que promoteur, consiste à rendre acceptable le projet par la population. C'est un véritable changement de paradigme depuis une trentaine d'années.

Les attentes de la société se sont, en effet, fondamentalement transformées avec comme principale tendance une demande de participation aux décisions de la part des citoyens.

Cette demande de participation fait écho à deux évolutions majeures de nos sociétés contemporaines, pointées par la vice-présidente de la Commission nationale du débat public⁴⁵ :

- Le fait que les individus se considèrent aujourd'hui comme acteurs à part entière de l'environnement dans lequel ils évoluent. Il en résulte une demande d'approfondissement de la démocratie vers une plus grande association du public aux choix de société. On assiste à une demande croissante du citoyen, de la société civile, de comprendre et de participer aux choix susceptibles d'avoir un impact sur son avenir, en toute connaissance de cause ;
- La dilution de la notion d'intérêt général : les maîtres d'ouvrage des projets (élus, entreprises...) sont systématiquement soupçonnés de prendre des décisions ou d'engager la société dans des voies qui ne correspondent pas à l'intérêt des citoyens. « *On ne croit plus à l'intérêt général, il n'y a plus d'autorité reconnue comme étant susceptible de définir, légitimement, un intérêt général* », estime Laurence Monnoyer-Smith. Les années 1980 ont vu, dans la définition de l'aménagement du territoire, la prédominance de l'État perdre du terrain devant une contestation menée par des acteurs défendant des intérêts divers (défenseurs de l'environnement, riverains, élus locaux), mais convergeant le plus souvent au travers du syndrome *Nimby* (*Not In My Back Yard*)⁴⁶.

42 Hubert du Mesnil, lui, parle de « *faisabilité démocratique* », in Hubert du Mesnil, président du conseil d'administration de Lyon-Turin ferroviaire, entretien du 11 octobre 2013.

43 Hydro-Québec, entretien du 1^{er} octobre 2013.

44 Le critère n° 1 restant bien évidemment le critère économique.

45 Laurence Monnoyer-Smith, vice-présidente de la CNDP, entretien du 16 janvier 2014.

46 « Pas dans mon arrière-cour » : ces termes sont utilisés péjorativement pour décrire l'opposition des résidents à un projet local d'intérêt général car ils considèrent qu'ils en subiront les nuisances.

L'institutionnalisation de la participation constitue, dans beaucoup de pays, une réponse des pouvoirs publics à ces deux évolutions.

Dans les années 1990, avant la consécration du principe de participation, les pouvoirs publics français ont tenté de répondre aux conflits récurrents autour de la réalisation de grands projets nationaux d'infrastructures par le développement de la concertation plus en amont de la décision. La concertation a pour finalité la recherche d'un accord entre les participants en vue d'une prise de décision ultérieure. Ce principe d'action a été encouragé dans les lois sur l'eau, sur le littoral ou encore dans la loi sur la protection de la nature.

En France, historiquement, c'est l'enquête publique – instaurée en 1810 et réformée à de nombreuses reprises, notamment en 1983⁴⁷, et encore tout récemment par la loi Grenelle II⁴⁸ – qui a constitué la première procédure d'information et de consultation du public. L'enquête publique est un dispositif d'information et de recueil des avis de la population. Il s'agit d'une procédure ouverte à tous, qui permet au public d'être informé et d'exprimer par écrit ses appréciations, ses suggestions comme ses contre-propositions sur un registre d'enquête, préalablement à des opérations d'aménagement ou des opérations de planification urbaine. Notons qu'il s'agit de la seule procédure participative juridiquement organisée et obligatoire qui emporte des effets de droit sur la décision administrative. En effet, si le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur ont pour seule fonction d'éclairer l'autorité compétente pour prendre la décision, son avis défavorable peut faciliter la suspension de l'opération envisagée, en cas de recours contentieux devant les tribunaux administratifs. Néanmoins, le nombre d'avis défavorables prononcés par les commissaires enquêteurs ne dépasse guère plus de 5% des cas, et ces avis défavorables reposent généralement davantage sur l'analyse technique du dossier plutôt sur la participation de la population locale. Cette dernière n'a aucune certitude quant au fait que les remarques ou les contributions formulées au cours de l'enquête publique seront prises en compte dans la décision finale.

C'est pourquoi, en 1995, le législateur, après l'expérimentation du débat public introduite par la circulaire Bianco⁴⁹, a mis en place une instance garante de la participation du public au processus décisionnel, la Commission nationale du débat public (CNDP). La création de la CNDP a été le fruit d'un compromis entre la vision défendue par le ministère de l'Équipement, en faveur d'une meilleure sécurisation des projets, et celle du ministère de l'Écologie, qui souhaitait

47 Loi Bouchardeau relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement du 12 juillet 1983.

48 Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et décret n° 2011-2018 du 29 décembre 2011. Cf. les articles L. 123-1 à L. 123 -19 et R. 123-1 à R. 123-27 du code de l'environnement.

49 Circulaire du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures.

promouvoir la durabilité et la co-construction des projets. L'élément déclencheur de l'évolution législative et point de départ de la refonte du système de décision et des réflexions autour de la réforme de l'utilité publique, aura certainement été le conflit qui a éclaté autour du projet de TGV Méditerranée.

À l'origine, le débat public n'a pas été conçu comme un lieu de décision ni même de négociation, mais plutôt comme un temps d'ouverture et de dialogue au cours duquel la population peut s'informer et s'exprimer sur le projet. C'est pourquoi, la loi Barnier du 2 février 1995⁵⁰ a tout d'abord défini le principe de participation comme le fait que « *chacun doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses* ».

Sous l'influence du droit international⁵¹ et communautaire, le législateur a dû procéder à des adaptations afin de garantir le droit à l'information du public, mais aussi de s'assurer que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles, et enfin de proposer aux administrés un accès à la justice en matière d'environnement. C'est ainsi qu'en 2005 a été constitutionnalisé le principe de participation du public, désormais défini par l'article 7 de la Charte de l'environnement selon les termes suivants : « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement obtenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.* » Le principe de participation est donc constitué de deux composantes, à savoir, d'une part, un droit à l'information et, d'autre part, l'association du public au processus d'élaboration des projets. Les modalités d'application de ce droit ont été ensuite renforcées par une loi de 2012⁵² pour permettre son application à l'ensemble des décisions de l'État et des établissements publics, ainsi qu'aux décisions individuelles⁵³ des autorités publiques (y compris des collectivités territoriales) en l'absence de procédure particulière. Ce principe est dès lors un puissant levier pour faire émerger une démocratie plus participative.

Afin de garantir cette participation du public, depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à l'enquête publique, le cadre d'intervention de la CNDP – devenue une autorité administrative indépendante – a lui aussi été modernisé⁵⁴. L'organisation d'un débat public n'est désormais plus subordonnée à l'accord du ministre de tutelle.

50 Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement

51 Signature le 25 juin 1998 de la convention d'Aarhus relative à l'accès à l'information, à la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement.

52 Loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public.

53 Ordonnance n° 2013-714 du 5 août 2013 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

54 Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Modalités d'intervention de la CNDP

La CNDP doit obligatoirement être saisie, par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet (la CNDP ne peut s'autosaisir), préalablement à la réalisation de grands projets d'infrastructures, tels que définis au départ en annexe du décret⁵⁵ de 2002 relatif à l'organisation du débat public et à la CNDP, pour lesquels les seuils de montant ou de taille de projet sont atteints. Notons que l'obligation porte ici sur la saisine, et non sur l'organisation du débat lui-même.

Un regroupement de dix parlementaires ou encore l'une des associations agréées de protection de l'environnement peuvent également saisir la CNDP, mais le public, au sens large du terme, ne le peut pas. La CNDP accompagne les processus d'élaboration des projets publics ou privés d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national (création d'autoroutes, de lignes ferroviaires, de lignes électriques...), dès lors qu'ils comportent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

Le débat porte en principe sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet.

Une commission particulière du débat public (CPDP) est créée pour chaque débat. À l'issue d'un débat, dont la durée est fixée à quatre mois, elle réalise un compte rendu. Un bilan est établi par le président de la CNDP. Il retrace le déroulement du débat, les positions, critiques ou les suggestions émises sur le projet. Le maître d'ouvrage doit rendre publique et motiver sa décision de poursuivre ou non son projet au vu des enseignements qu'il a retirés du débat. En effet, la CNDP n'a pas pour rôle de se prononcer sur les projets qui lui sont soumis, et ce contrairement au rôle du commissaire enquêteur lors d'une enquête publique ou à celui du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement au Québec.

Depuis la loi Grenelle II⁵⁶, le maître d'ouvrage est tenu d'informer la CNDP, pendant la phase postérieure au débat public et jusqu'à l'enquête publique, des modalités d'information et de participation du public mises en œuvre, ainsi que de sa contribution à l'amélioration du projet. La loi a également élargi les thématiques sur lesquelles la CNDP peut être saisie afin de permettre l'accroissement du nombre de débats publics organisés sur des sujets d'ordre général⁵⁷. Le ministre chargé de l'Environnement peut, conjointement avec le ministre intéressé, saisir la CNDP en vue d'organiser un débat public portant

55 Décret n° 2002-1275 du 22 octobre 2002 relatif à l'organisation du débat public et à la Commission nationale du débat public.

56 Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

57 Article L.121-10 du code de l'environnement.

sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement ou de développement durable. La notion d'« options générales » a été précisée en indiquant que ces options doivent être d'« intérêt national » et qu'elles portent notamment sur des politiques, des plans ou des programmes susceptibles d'avoir une incidence importante en matière d'environnement.

Pour Claire Tutenuit, déléguée générale d'Entreprises pour l'environnement (EpE), le débat public est un « outil d'identification des conditions d'une acceptation sociale. Il permet d'identifier les craintes des populations. Il apporte également une mise en perspective des avantages et des inconvénients d'un projet ou d'une technologie, et il permet une certaine compréhension des enjeux. Mais le débat public est plus un outil de gestion du risque sociétal que de maîtrise de ce risque. Car la situation n'est jamais acquise. C'est un processus permanent, surtout pour les entreprises ayant une activité régulière sur un site, par exemple les centrales nucléaires⁵⁸ ».

D'aucuns considèrent, comme Jean-François Béraud, que « l'idée du débat public, c'est de faire émerger des arguments qui permettent de prendre la décision la meilleure possible. L'émergence d'une meilleure décision grâce au débat public permet ensuite de faciliter son acceptation. L'acceptabilité de la décision ou du projet n'est donc qu'une conséquence de la qualité de la décision qui émerge du débat public⁵⁹ ».

Autrement dit, si le débat public est certainement une voie efficace de recherche de l'acceptation des projets, il doit, à notre sens, être considéré et utilisé surtout comme un moyen d'améliorer la qualité des projets et de la décision. Tout en sachant que, comme le démontreront deux exemples cités plus loin, l'acceptation n'est jamais acquise définitivement.

Autres institutions chargées d'organiser la recherche d'acceptabilité

La création de la CNDP a été inspirée par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec (BAPE), créé en 1978. Cet organisme consultatif permanent a pour mission d'éclairer la prise de décision gouvernementale dans une perspective de développement durable.

En Suède, le législateur a confié aux tribunaux spécialisés de l'environnement, créés en 1999, le soin d'organiser les procédures de participation du public. En effet, ces tribunaux sont chargés d'étudier les demandes d'autorisation

58 Claire Tutenuit, déléguée générale d'Entreprises pour l'environnement, entretien du 23 décembre 2013.

59 Jean-François Béraud, *op. cit.*

émanant de maîtres d'ouvrage publics ou privés après avoir vérifié leur compatibilité avec la législation relative à l'environnement. Ces demandes d'autorisation interviennent postérieurement à la réalisation des études d'impact. Les tribunaux organisent des audiences publiques ouvertes à tous. La synthèse des audiences est retranscrite dans le jugement rendu par le tribunal, qui peut également prescrire des mesures de compensation. Les tribunaux spécialisés de l'environnement sont aussi compétents pour indemniser les dommages causés à l'environnement par les projets soumis à autorisation.

Les CLI (commission locale d'information) ou les CLIS (commission locale d'information et de surveillance) sont des structures d'information et de concertation obligatoirement mises en place par certaines installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Chaque CLI a une mission d'information du public en matière de sûreté et de suivi de l'impact des activités de l'installation classée sur les personnes et l'environnement. La CLI fait circuler l'information et organise les échanges entre experts et administration, sur un problème ou un projet particulier, et traite d'enjeux locaux, mais elle ne répond pas à des interrogations plus générales. Les CLI ne sont pas non plus destinées à produire (ou à demander la production) de nouvelles connaissances. Leur travail vise à minimiser les risques relatifs à ces installations. Ces commissions favorisent l'échange et sont bien adaptées à l'élaboration de compromis entre groupes d'intérêts constitués⁶⁰.

Les comités de sages sont des instances qui regroupent « *des scientifiques, des intellectuels, des universitaires, des philosophes, des médecins, qui sont publiquement invités par les plus hautes autorités de l'État à formuler des conseils aux pouvoirs publics* ⁶¹ ». Ces comités de sages, indépendants du pouvoir politique, grâce à la multiplication des sources d'expertises et à la confrontation des points de vue des experts, permettent le recensement d'une diversité d'opinions et de donner la parole aux groupes qui, en temps ordinaire, n'ont pas accès à l'espace public. Ces comités de sages sont généralement salués pour le sérieux de leurs discussions et de leur travail, qui peut être suivi par les citoyens ordinaires. Néanmoins, on leur reproche de donner trop souvent la priorité à la recherche du consensus au détriment de la discussion et de l'intégration de contradictions ou d'interrogations. Ces comités sont également caractérisés par un certain conformisme dans leur recrutement et par des méthodes de travail peu normées⁶².

60 Sur les CLI, voir Callon M., Lascoumes P. et Barthe Y., *op. cit.*, p. 229-232.

61 Voir Bachir M., « La consultation publique. Nouvel outil de gouvernabilité et transformation des registres et répertoires d'actions politiques », in François B. et Neveu E. (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, p. 167-184, cité par Callon M., Lascoumes P. et Barthe Y., *op. cit.* p. 234-236.

62 Voir Bachir M., *op. cit.*

Si la recherche d'acceptabilité du public apparaît comme un objectif incontournable des procédures d'association du public aux prises de décision, cette acceptabilité peut cependant découler d'autres mécanismes, sans pour autant que le public y joue un rôle actif comme dans les débats publics.

Ainsi, une démarche systématique d'évaluation de la perception par les citoyens du risque associé aux nanotechnologies a été mise en œuvre en Allemagne, à la suite du fort rejet que ceux-ci avaient exprimé à propos des biotechnologies⁶³. Ce recueil d'informations auprès du grand public avait pour objectif de déterminer la meilleure méthode pour garantir l'acceptabilité sociale et de prévenir l'émergence de risques sociétaux.

Cette démarche systématique a été très productive et a permis d'obtenir un certain nombre de résultats, en particulier :

- l'obtention d'une information très détaillée sur la connaissance et la perception des consommateurs du risque associé aux nanotechnologies ;
- la production d'une classification des citoyens par rapport à leur perception du risque lié aux nanotechnologies ;
- l'identification des messages à diffuser, de la manière de les communiquer et du public cible : comment communiquer sur les nanotechnologies auprès des différents groupes identifiés.⁶⁴

Mais cette démarche, selon nous, a ses limites. En effet, le principal objectif vise avant tout à comprendre la manière dont il faut communiquer auprès du public (images et messages à utiliser), et à donner aux différents acteurs (autorités publiques, entreprises, médias) les clés d'une communication réussie pour garantir l'acceptabilité sociale. Cette démarche ne va donc pas jusqu'à associer les citoyens à un débat de société sur les avantages et les risques de nouvelles technologies. Or il serait réducteur de penser que les situations de rejet proviennent uniquement d'une mauvaise communication.

La société Terna, gestionnaire du réseau de transport d'électricité en Italie⁶⁵, offre un autre exemple des limites de la seule recherche d'acceptabilité.

Lorsque Terna identifie un besoin qui doit se résoudre par la construction d'une nouvelle ligne, elle décide d'un plan de développement du réseau, validé par le gouvernement. Elle bâtit cette planification des lignes à partir de scénarios de consommation auxquels le plan de développement doit répondre. Avant validation finale, le gouvernement organise une consultation publique sur une période de soixante jours, à partir d'un document public sur lequel tout le monde peut faire ses remarques. Le ministère de

63 Démarche mise en œuvre par le BfR, *Bundesinstitut für Risikobewertung* (Institut fédéral de l'évaluation des risques), entretien du 10 septembre 2013.

64 BfR, *op. cit.*

65 Terna, entretien du 13 novembre 2013.

l'Environnement collecte les avis, s'assure que toutes les remarques ont été prises en compte, et peut parfois demander des modifications.

Ce type de consultation suscite peu de contestations, car elle se situe à un niveau macro d'évaluation coût-bénéfice (les discussions ont lieu notamment avec le régulateur), et doit être distinguée de la concertation, qui pourrait être initiée avec la population sur les questions relatives à l'implantation ou au tracé de lignes. En ce qui concerne les projets d'implantation de nouvelles lignes, Terna ne consulte pas les populations locales, mais se contente d'organiser la concertation, légalement obligatoire, avec les collectivités locales. Du reste, pour Terna, l'association du public aux prises de décisions représente aujourd'hui plutôt une source de complications qu'une solution⁶⁶.

Il est vrai que de nombreuses procédures de consultation du public se réduisent encore aujourd'hui à une démarche d'instruction obligatoire de la part des porteurs de projet, dont l'objectif est uniquement d'informer le public et non de l'associer aux décisions.

Ces exemples montrent que les formes institutionnalisées et obligatoires de consultation du public visent encore trop à convaincre l'opinion publique ou les habitants directement concernés par une infrastructure, une activité ou une décision, du bien-fondé et de la justification de celle-ci. C'est donc avant tout l'acceptation, voire uniquement le consentement, qui est recherchée plus que l'amélioration de la qualité du projet ou du processus de décision. Cela relève alors, selon nous, d'une conception très limitée de l'association des parties prenantes qui est mise en application.

L'intervention de l'État dans la mise en œuvre du principe de précaution, en ce qu'il constitue un mode de gestion des risques, comporte également quelques limites.

Prévention du risque et principe de précaution : le rôle de l'État régulateur

La perte de confiance des citoyens dans la capacité de l'État à assumer ses fonctions régaliennes a conduit à reconsidérer son rôle. La société civile attend aujourd'hui de l'État qu'il garantisse les conditions d'une association des parties prenantes aux prises de décisions par l'instauration d'un cadre légal de la participation, mais les citoyens réclament également que l'État joue un rôle actif dans la prévention des risques, dépassant le seul contrôle du comportement des acteurs économiques et sociaux et l'édiction de normes, pour protéger la société contre l'incertitude.

⁶⁶ *Idem*.

Pourtant mieux protégées que jamais, nos sociétés perçoivent de plus en plus de risques. Robert Castel constate une « *demande éperdue de sécurité*⁶⁷ ». Demande de sécurité exprimée par des individus qui attendent qu'elle soit prise en charge gratuitement par l'État, et dans le respect concomitant de leurs libertés individuelles.

C'est désormais au travers du principe de précaution que la population recherche une nouvelle forme d'assurance la protégeant contre l'incertitude. Le principe de précaution, contrairement au principe de prévention, vise les situations d'incertitude scientifique. La prévention, quant à elle, vise les risques avérés dont il s'agit de limiter l'occurrence et de maîtriser les conséquences. Tout d'abord conçu comme un principe de gestion environnementale, inscrit dans le code de l'environnement, le principe de précaution, tout comme le principe de participation, a été constitutionnalisé le 1^{er} mars 2005. L'article 5 de la Charte de l'environnement définit le principe de précaution de la manière suivante : « *Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution dans leurs domaines d'attribution, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.* »

Cette définition désigne les autorités publiques comme premier responsable de l'organisation de son application et leur dicte de procéder à l'évaluation des risques avant de prendre des mesures à la fois provisoires et proportionnées dans le but de prévenir tout dommage.

Le principe de précaution s'est trouvé au centre de discussions très vives au moment de la rédaction de la Charte de l'environnement (qui a également consacré le principe de participation évoqué plus haut), et fait encore aujourd'hui l'objet de critiques. L'utilisation impropre, voire abusive, du principe de précaution – reposant sur une acception erronée (*i. e.* l'amalgame entre incertitude scientifique et incertitude de l'aléa, tel que l'ont illustré la campagne de vaccination contre la grippe H1N1, ou encore la réaction des pouvoirs publics lors de l'épisode du nuage de cendres du volcan islandais) – a eu pour effet de faire évoluer la compréhension de ce principe, d'un principe de gestion des risques vers un principe de gestion de l'opinion publique. L'aversion de nombreux individus à l'égard des risques, mêlée à la tentation des autorités publiques de recourir au principe de précaution afin de « se couvrir », a eu pour conséquence de discréditer, à tort, ce dernier.

⁶⁷ Castel R., *L'Insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, coll. « La république des idées », éd. du Seuil, 2003.

C'est pour cette raison par exemple que, dès 2008, les membres de la Commission pour la libération de la croissance française, présidée par Jacques Attali, ont demandé l'abrogation ou la limitation stricte de la portée du principe de précaution, en arguant de ce qu'il constituerait un frein majeur à la croissance : « Pour croître, l'économie a besoin d'innover; or, dans l'innovation, il y a nécessairement une part d'incertitude, un risque à assumer⁶⁸. »

Ainsi, selon nous, le principe de précaution souffre-t-il d'un déficit d'image lié à sa mauvaise compréhension. Une meilleure communication sur le rôle du principe de précaution et ses modalités d'application devrait être mise en œuvre afin de mettre fin aux critiques qui le cantonnent à un principe d'inaction.

En effet, la mise en œuvre du principe de précaution commande la recherche du meilleur compromis dans la balance «bénéfices-risques», et n'implique aucunement celle du risque zéro, qui paralyserait effectivement toute action. Le principe de précaution doit rester un principe d'action, et non d'inaction, par la prise en compte des risques avant même que les connaissances scientifiques ne soient suffisantes, dans la perspective de réduire ces risques au niveau raisonnablement le plus bas.

Comme le résume très justement l'étude du Conseil économique, social et environnemental de septembre 2013 consacrée au principe de précaution et à la dynamique d'innovation⁶⁹ : « La demande croissante de sécurité de la part des citoyens ne doit pas entraîner la disparition progressive de l'analyse du rapport "risque-bénéfice" et de la prise en compte du "risque à ne pas faire" au profit de la non-décision ou du statu quo. »

Selon Jean-Marie Durand, adjoint de la directrice générale de la prévention des risques du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, le principe de précaution n'est pas en soi un frein au développement de nouvelles activités. Jean-Marie Durand considère au contraire que ce dernier est utile en ce qu'il est de nature à faire évoluer le seuil de connaissance de la société, seuil qui avance nécessairement plus lentement que celui de création des innovations technologiques : « Le débat sur l'utilité du principe de précaution est infondé, la lettre du texte souffre d'une mauvaise lecture. Le principe de précaution vise à quantifier et à objectiver les risques⁷⁰. »

En effet, le principe de précaution doit induire deux actions : l'amélioration des connaissances scientifiques permettant de quantifier l'incertitude et la régulation du risque, en proposant des mesures de gestion des risques proportionnées et évolutives en fonction des avancées des connaissances scientifiques.

68 CESE, *Principe de précaution et dynamique d'innovation*, 24 septembre 2013.

69 *Idem*.

70 Entretien du 8 juillet 2013.

C'est lorsqu'aucune décision n'est prise après « objectivation scientifique » du risque qu'il existe un risque de fragilisation de la cohésion sociale. Puisque, à défaut d'action de la part de l'État, les citoyens seront amenés à arbitrer seuls face aux risques, accroissant d'autant le sentiment de perte de confiance envers l'État et ses institutions.

Les individus attendent de la mise en œuvre du principe de précaution qu'il garantisse leur sécurité et, à ce titre, le rôle de l'État n'apparaît pas contestable. Toutefois, une utilisation adéquate du principe de précaution commande que la décision politique intervienne après avoir consulté les parties prenantes concernées et avoir recueilli leurs avis. C'est pourquoi il nous semble que ce principe, pour être accepté (c'est-à-dire pour être légitime aux yeux de la population), devrait être combiné avec le principe de participation. En effet, l'acceptabilité sociale doit être recherchée tant au stade de l'identification et de l'évaluation des activités potentiellement nocives qu'au moment de la justification des mesures de gestion du risque proposées par l'État.

... mais pas suffisante

Si la recherche d'acceptabilité par les parties prenantes est un objectif qu'il n'est plus possible d'ignorer, tant dans la réalisation des projets que dans la mise en œuvre du principe de précaution par l'État, il apparaît toutefois que ces moyens ne garantissent en aucune façon l'absence de réactions négatives aux projets ou aux décisions publiques, car ces oppositions ont des origines plus profondes, qui résident dans ce que nous qualifions de crise généralisée de la confiance.

Les limites de la recherche d'acceptabilité

L'acceptabilité sociale devient structurante pour les entreprises, d'autant plus que les coûts d'investissement des projets sont de plus en plus élevés. Un projet sera, en effet, plus facile à réaliser si l'on a organisé une concertation préalable et si l'on a cherché à identifier les enjeux des différents porteurs d'intérêt, même si on sait qu'il y aura des oppositions. C'est pourquoi la recherche d'acceptabilité par les porteurs de projet, quels qu'ils soient, entreprises, collectivités locales, autorités publiques, est un indéniable progrès par rapport à des démarches dans lesquelles la position d'autorité et la défense de l'intérêt général étaient les seuls arguments pour justifier des projets souvent mal compris, peu expliqués et non débattus. Les promoteurs ont souvent gravi un échelon sur l'échelle⁷¹ ternaire déni, défensive, responsabilité. Ils sont passés de la négation du public et des citoyens à la recherche de l'acceptation.

71 Échelle citée par Françoise Roure, présidente de la section 1, technologie et société, du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEJET).

Mais l'acceptabilité sociale ne peut plus se concevoir comme un processus de relations publiques entre un porteur de projet et un public restreint. Elle doit aller au-delà. Au Québec, depuis quelques années, dans le domaine des ressources naturelles, les entreprises qui suivent une démarche de relations publiques et qui auparavant réussissaient à négocier de gré à gré pour faire avancer un projet doivent dorénavant souvent faire face au soulèvement de communautés locales pourtant non directement concernées.

Le plus souvent, en raison de leur forme, du moment où elles ont lieu, des publics qui y sont associés, les effets de ces recherches d'acceptation sont limités. Si ces démarches peuvent être considérées comme adaptatrices, car apportant des corrections, des inflexions aux projets ou aux politiques, ce n'est la plupart du temps qu'à la marge, et elles ne sont en rien transformatrices du processus de décision et de son résultat.

Il est notamment reproché aux procédures de débat public de relever davantage du droit à l'information que de la participation. En effet, comme indiqué plus haut, les commissions du débat public n'ont pas vocation à se prononcer sur le fond des projets qui leur sont soumis. Leurs rapports enregistrent essentiellement l'état de l'opinion sans effet juridiquement contraignant sur la décision du porteur de projet. En outre, la pratique du débat public a pu révéler certains dysfonctionnements, comme son intervention postérieurement à la prise de la décision par le maître d'ouvrage. Ce fut le cas pour le projet de construction d'un nouveau réacteur nucléaire EPR sur le site de Penly, puisque la décision de construction était déjà acquise au stade du débat. Il en a été de même pour le projet de contournement autoroutier de Bordeaux, dont l'une des options présentées au public avait d'ores et déjà été actée en amont du débat. Le débat public sur les nanotechnologies a été vivement critiqué en raison de son organisation tardive par l'État, alors que des centaines de produits étaient déjà proposés sur le marché en l'absence de toute réglementation et dans la mesure où toute possibilité de moratoire sur l'utilisation de ces technologies était proscrite. Le rapport de synthèse de la CNDP relatif au débat sur les nanotechnologies mentionne notamment l'absence de clarté sur la finalité du débat comme facteur explicatif de son échec. On peut aussi citer des cas où la saisine, pourtant obligatoire, de la CNDP n'a jamais été effectuée, comme pour la création du campus de Saclay.

Dans leur globalité, ces dispositifs soulèvent plusieurs questions.

L'objet du débat

Aujourd'hui, de grands enjeux échappent au débat citoyen, comme la réforme de l'aménagement du territoire, celle de l'administration territoriale de l'État, la révision générale des politiques publiques (RGPP), qui affecte la vie quotidienne des administrés, la réforme des retraites, la loi sur la famille, le monde

de l'entreprise, alors que des décisions qui affectent les citoyens et les consommateurs sont prises tous les jours.

Ces pans, qui échappent à la démocratie participative, contribuent, selon Cécile Blatrix⁷², à la crise de confiance des citoyens vis-à-vis des politiques. Elle n'hésite pas à dire que certaines formes de consultations nationales actuelles sont une caricature.

Une des limites des procédures actuelles réside donc dans le choix des sujets mis en débat. La saisine de la CNDP demeure limitée à quelques projets ou sujets. D'autres instances, comme le CESE ou le Commissariat général à la stratégie et à la prospective, s'emparent de thèmes, mais ceux-ci ne font pas forcément l'objet de véritables débats de société. Et ce d'autant plus que, la plupart du temps, l'objet du débat et sa finalité ne sont pas forcément clairs pour l'ensemble des acteurs concernés, promoteurs comme parties prenantes impliquées.

Autre difficulté et limite du débat public : il arrive que les participants se sentent trompés parce que certaines questions liées entre elles ont été débattues séparément, privant le public d'une vision globale de la question. Ainsi, en Allemagne, la décision du moratoire sur le nucléaire, qui faisait l'objet d'un fort consensus, a été prise sans que ses conséquences sur le développement du réseau et sur le coût de l'électricité ne soient expliquées.

Le public allemand, qui découvre aujourd'hui le coût des mesures de soutien aux énergies renouvelables et la nécessité de développer fortement le réseau électrique pour transporter cette production, se demande si ces questions avaient été anticipées, et pourquoi elles ne lui ont pas été annoncées avant. Il se sent placé devant le fait accompli et dans l'incapacité de débattre sur l'opportunité des projets de lignes électriques.

De la même façon, en France, les parties prenantes de RTE auraient aimé que le débat sur la ligne Cotentin-Maine ait eu lieu en même temps que le débat sur l'EPR de Flamanville dont elle va permettre d'évacuer la production : les deux projets sont liés, décider de l'un entraîne *de facto* la nécessité de l'autre.

La qualité, la réussite et l'issue d'un débat sont en partie conditionnées par le temps passé à la clarification initiale, afin d'en préciser le sens et les objectifs. Négligeant cette phase amont, le débat entre partisans et adversaires se focalise fréquemment sur l'option binaire «faire ou ne pas faire», au détriment d'un échange sur la signification et la finalité de la décision, c'est-à-dire le sens. C'est donc souvent cette absence de vision prospective des enjeux auxquels doit répondre le débat qui lui est reprochée.

⁷² Cécile Blatrix, professeure en science politique à AgroParisTech, entretien du 6 septembre 2013.

En outre, selon les sujets portés au débat, certains préalables sont nécessaires. C'est notamment le cas sur des sujets techniques complexes ou sur de nouvelles technologies recelant encore de nombreuses incertitudes comme les nanotechnologies ou les biotechnologies. «On ne peut pas faire débattre les gens de quelque chose qu'ils ignorent⁷³.» Même écho au Québec, chez les spécialistes de la participation citoyenne de l'Institut du Nouveau Monde, en prenant l'exemple de la Charte des valeurs québécoises, en particulier sur le problème de la laïcité : il est nécessaire à la fois de circonscrire le débat et d'alimenter la discussion à partir d'une information la plus complète et la plus accessible. Dans le cas contraire, le risque est que le débat dérive vers des réactions irrationnelles⁷⁴.

L'exemple du débat sur les nanotechnologies illustre cet enjeu.

Le débat sur les nanotechnologies : de l'importance de bien cerner le sujet

Tout comme d'autres innovations technologiques (le gaz de schiste, les OGM, la téléphonie mobile, etc.), les nanotechnologies font l'objet de controverses : les interrogations portent tout autant sur des questions sanitaires et éthiques que sur la notion de gestion des risques industriels et, plus largement, sur le principe de précaution.

En France, après la demande des pouvoirs publics, un débat public national sur les options générales en matière de développement et de régulation des nanotechnologies a été organisé par la Commission nationale du débat public (CNDP) du 15 octobre 2009 au 24 février 2010, en application du Grenelle de l'environnement de 2007. Mais il ne s'est pas déroulé sans difficultés et est loin d'avoir répondu à toutes les questions.

Quelles peuvent être les causes de ce demi-échec ?

1. Pour les pouvoirs publics, ce débat était destiné à dégager les pistes d'un développement responsable et sécurisé des nanotechnologies. Ils attendaient notamment une analyse risques-bénéfices pour la santé et l'environnement des différentes applications. Mais la question de l'opportunité globale de ce développement et de son soutien public n'a jamais été posée. Pour de nombreuses associations, ce débat public est arrivé trop tard puisqu'un certain nombre de décisions dans ce domaine avaient déjà été prises et qu'il existait déjà, à l'époque, des produits contenant des nanomatériaux sur le marché. Le public, quant à lui, n'était pas prêt à laisser se développer ce type d'innovation à n'importe quel prix et souhaitait échanger sur un projet de société, sur les

⁷³ Jean-François Béraud, *op. cit.*

⁷⁴ Institut du Nouveau Monde, Montréal, entretien du 30 septembre 2013.

conséquences, en termes de vie sociale et collective, de l'intrusion de cette technologie dans notre quotidien.

2. Le caractère polycéphale du maître d'ouvrage composé de huit ministères ou secrétariats d'État, mais dont aucun n'était vraiment légitime à parler au nom du véritable maître d'ouvrage, le Premier ministre, a laissé apparaître des divergences d'appréciation entre les différents ministères concernés. Il faut ajouter à cela l'absence de trois ministères pourtant importants pour ce débat : l'Éducation nationale, l'Intérieur, la Justice et les Libertés. Cela n'a pas aidé à clarifier le discours émis en direction du public.

3. L'ampleur du sujet : il aurait fallu lancer une campagne d'information et de sensibilisation auprès du public, largement ignorant de la diversité des sujets et des enjeux qu'englobe la notion même de nanotechnologie. Or la CNDP a eu moins de six mois pour préparer et organiser ce débat public, ce qui était largement insuffisant. La CNDP a donc décidé d'organiser le débat en attribuant une thématique par ville. Morceler ainsi la question a empêché d'aborder la problématique globale et a donné la prépondérance aux aspects techniques : certains experts ont démontré une fois de plus qu'ils ne prenaient pas toujours en compte les questions philosophiques, sociales et politiques que soulèvent leurs recherches. Sur de telles problématiques, à propos desquelles le public est largement sous-informé, une phase d'information préalable au débat est indispensable.

Les deux premiers éléments ont contribué à nourrir l'idée d'un débat « pipeau » et certains ont préféré bloquer le débat car participer c'est accepter. Certaines réunions publiques se sont donc transformées en tribune pour des organisations à forte identité et bien organisées dont le but était de dénoncer, de perturber, de déstabiliser, voire parfois d'empêcher la tenue des réunions, et qui justifiaient leur opposition en arguant que le débat ne servait à rien, si ce n'est à assurer la promotion des nanotechnologies puisque les décisions publiques étaient déjà prises et continuaient à l'être pendant le débat.

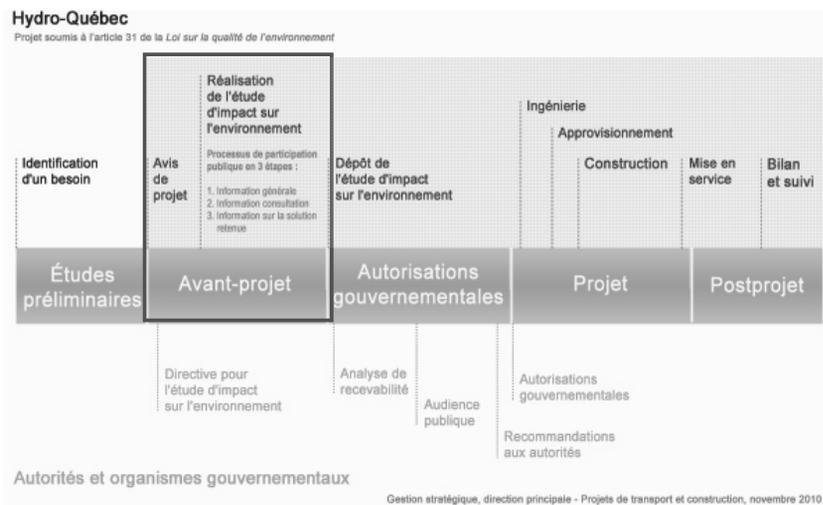
Le troisième élément illustre, d'une part, la difficulté pour les citoyens à faire entendre leur voix de façon crédible et légitime sur des questions scientifiques et techniques hautement complexes : le risque est alors que le débat devienne un débat fermé d'experts, loin des préoccupations des citoyens ; et, d'autre part, la nécessité d'instaurer, sur de telles questions complexes et de long terme, qui constituent de véritables sujets de société, des modalités de débat en continu ⁷⁵.

⁷⁵ Le site de veille d'information citoyenne <http://veillenanos.fr> permet aujourd'hui de suivre les différents enjeux liés aux nanotechnologies.

La question du temps

Elle concerne tout autant le temps de réalisation des projets, qui s'allonge de plus en plus⁷⁶, que le temps du débat.

Temps des projets tout d'abord. Tout projet s'inscrit obligatoirement dans le temps. De plus en plus, les délais entre les prémices d'un projet et sa réalisation s'allongent. Le temps devient une question centrale. En matière de faisabilité d'un projet, il devient primordial d'identifier les différentes temporalités : le temps de la réflexion (faisabilité, programmation), le temps de l'avant-projet sommaire, le temps de la discussion technique, le temps de la négociation interne, le temps de l'avant-projet détaillé, etc. En fonction de ces temporalités, il convient de définir qui doit être impliqué pour assurer, à chaque étape, la faisabilité d'un projet. Si l'entreprise Hydro-Québec cherche à optimiser le temps, un avant-projet dure de deux à trois ans selon le type de projet.



Dans le cas de grands projets d'infrastructures du type de Notre-Dame-des-Landes ou de Stuttgart 21 en Allemagne, c'est la durée trop longue entre la fin du débat public, ou des différentes procédures de consultation, et le démarrage effectif du chantier qui a favorisé l'émergence de nouvelles contestations et oppositions. Wolfgang Dietrich⁷⁷ explique qu'il a fallu dix-sept ans pour obtenir les autorisations nécessaires à la construction de la nouvelle gare de Stuttgart, notamment en raison des cinq niveaux de décision (fédéral, Land, ville, DeutscheBahn et les communautés locales). « Une participation du public

⁷⁶ Mais pas nécessairement en raison de la concertation.

⁷⁷ Wolfgang Dietrich, porte-parole du *Bahnprojekt* Stuttgart-Ulm, *Turnforum*, ministère fédéral des Transports, Berlin, entretien du 10 septembre 2013.

a bien eu lieu très en amont, mais le temps de la planification du projet a été si long que, au moment de la décision de démarrage de la construction, les personnes concernées n'étaient plus les mêmes qu'au début», nous précise à propos de ce projet la Fédération des industries allemandes⁷⁸. Dans le cas de Notre-Dame-des-Landes, « c'est le temps nécessaire à la décision, et surtout à sa mise en œuvre, à l'issue du débat public qui ont permis d'installer les conditions d'un blocage du projet, affirme Jean-François Béraud⁷⁹. Le temps perdu dans un projet ne se situe pas forcément dans le temps consacré à l'organisation du débat public, mais peut provenir du temps s'écoulant entre la fin du débat public et la décision concernant le projet, ou entre la décision et le début de réalisation du projet ».

Notre-Dame-des-Landes : projet d'aménagement ou projet de société⁸⁰ ?

Notre-Dame-des-Landes : commune de l'ouest de la France, située dans le département de la Loire-Atlantique, dans la région des Pays de la Loire. Créée au milieu du xix^e siècle, elle a un caractère rural et une économie dominée par l'agriculture et l'élevage.

Le projet d'aéroport du Grand Ouest

Dans les années 1970, un projet de transfert de l'aéroport de Nantes Atlantique, situé à trois kilomètres de la ville de Nantes sur un site soumis à de fortes contraintes d'urbanisation et à proximité de réserves naturelles empêchant son extension, voit le jour. Le projet d'une structure aéroportuaire d'envergure et d'une alliance du ferroviaire et de l'aérien désenclavant le Grand Ouest de la France est né. Cet aéroport doit accompagner le développement industriel de la région nantaise. Comme tout projet, celui du nouvel aéroport est soutenu par certains élus et groupes politiques influents et par des groupements d'intérêt économique, qui y voient un levier de développement pour l'économie de la région. En revanche, s'y sont toujours opposés les agriculteurs, les environnementalistes et altermondialistes, certains élus qui doutent de la pertinence du projet (regroupés ensuite dans l'ACIPA, Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes). En effet, le site choisi, Notre-Dame-des-Landes, est une zone à l'agriculture dynamique, avec des agriculteurs fortement solidaires et à l'histoire syndicale bien ancrée. La création d'une zone d'aménagement différé de 1 200 ha en 1974 entraîne une très vive et forte réaction et des résistances paysannes.

⁷⁸ BDI, Fédération des industries allemandes, entretien du 10 septembre 2013.

⁷⁹ Jean-François Béraud, *op. cit.*

⁸⁰ Voir notamment à ce sujet l'intervention de Riolland-Juin C., « Un aménagement conflictuel, le projet d'aéroport de Notre-Dame-des Landes », séminaire Conflits et territoires, AgroParisTech, 29 avril 2014.

Pendant vingt ans (1980-2000), le projet est mis en sommeil en raison de la crise pétrolière, de la conjoncture économique, d'autres crises industrielles à traiter. Puis l'arrivée, en 1989, du TGV à Nantes met en doute la pertinence de ce nouvel aéroport. Enfin, la périurbanisation est autorisée. Autant d'éléments qui portent à croire que ce projet ne verra jamais le jour et qu'il est bel et bien enterré.

Or le projet est réactivé en 2000, dans le cadre de la réflexion sur le desserrement du troisième aéroport parisien et est inscrit par le gouvernement Jospin au schéma national des services de transports.

Le débat public

Un débat public est organisé en 2002-2003 : de vives contestations se font jour, les effets négatifs de ce projet paraissant pour les opposants bien plus importants que les effets positifs potentiels, notamment la destruction de terres agricoles, l'augmentation des impôts locaux, l'impact du transport aérien sur l'effet de serre, la sous-utilisation des autres aéroports de la région. Le projet n'est pas jugé prioritaire pour une majorité de citoyens bretons dans un contexte de crise.

Les études relatives à la déclaration d'utilité publique sont lancées en 2003, et le décret d'utilité publique est publié au *Journal officiel* le 10 février 2008, après le débat public de 2002-2003 et l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique qui a lieu en 2006. Le projet n'est pas remis en cause par le Grenelle de l'environnement, en 2007, car il ne s'agit pas d'une création mais d'un transfert.

La mobilisation, qui n'avait pas complètement disparu, va se relancer et se matérialiser par de nombreuses manifestations locales et nationales, une forte médiatisation, des grèves de la faim, l'occupation de la ZAD rebaptisée zone à défendre, des expérimentations de nouvelles formes d'activités économiques et de développement territorial.

Le conflit

Il est né, pour une part du temps, vingt ans, qui s'est écoulé entre la première décision de faire et le début de réalisation. Les opposants ont eu tout le temps de penser que ce projet ne serait jamais réalisé. À la reprise des études, leur colère n'en a été que plus vive. De plus, lors du débat public de 2002-2003, la question de l'opportunité du projet n'était pas à l'ordre du jour. Cela a eu pour effet une perte de confiance renforcée par le manque de visibilité qu'avaient les citoyens face à ce projet. Le conflit s'est alors exacerbé.

Il s'est développé dans trois champs : la mobilisation citoyenne (opposants comme porteurs du projet), le juridique (respect des procédures et applications des décisions de justice *versus* recours multiples des opposants et notamment au droit européen), le politique (inscription dans le calendrier électoral).

Malgré l'opposition, le projet se poursuit. Un appel d'offres est lancé, la concession est attribuée à l'entreprise Vinci, les expulsions de la ZAD ont lieu. Le conflit se politise.

Finalement, fin 2012, après de violents affrontements entre opposants et forces de l'ordre à l'automne, Jean-Marc Ayrault met en place une commission du dialogue chargé de faire dans les six mois des propositions, en vue d'une ouverture de l'aéroport en 2017, tout en excluant que cette commission puisse rejeter le projet dans son ensemble. Certains opposants, comme l'Acipa, décident de boycotter ses travaux. Les rapports remis en avril 2013, s'ils ne remettent pas en cause le projet, demandent des aménagements substantiels au projet initial. Et les opposants ne désarment pas. Ce projet verra-t-il vraiment le jour ?

Quels enseignements ?

De tels projets d'équipements structurants posent aujourd'hui question. En raison du temps long (plusieurs dizaines d'années) qui s'écoule entre le début des études et le démarrage des travaux, il est de plus en plus difficile de ne pas se reposer la question de l'opportunité de tels projets. Dans un contexte de transition énergétique et de crise économique, où une importance de plus en plus grande est accordée à la qualité de vie à la préservation de l'environnement et du patrimoine, la justification de ce type de projets de grande infrastructure est de plus en plus souvent remise en cause.

Dans le cas de Notre-Dame-des-Landes, ce sont bien deux visions du développement et deux choix de société qui s'opposent : la vision dite des Trente Glorieuses, visant la croissance, où l'on cherche à faire plus pour faire mieux, et la vision dite des Trente « Piteuses », où l'on cherche à faire mieux avec l'existant, à ménager le territoire plus qu'à l'aménager. C'est cette dualité des visions qui explique l'ampleur de la mobilisation⁸¹.

La question du temps recouvre tout autant la durée du débat que le moment auquel il se situe, souvent pas assez en amont. Si le débat a lieu trop tard, il est plus difficile pour le porteur du projet de revenir en arrière, d'intégrer des modifications, voire de revenir sur ses engagements. Ainsi, comme l'indique Marie-Line Meaux⁸², présidente de la 4^e section risques, sécurité, sûreté, au Conseil général de l'écologie et du développement durable (CGEDD), « *bien souvent, le débat public arrive trop tardivement et est mal positionné dans le temps des projets. Le porteur de projet a travaillé, a ficelé son projet, et le débat arrive à ce moment-là*⁸³ ».

Le calendrier du débat est donc crucial. Si l'objectif du débat est, comme le dit Patricia Blanc, directrice générale de la prévention des risques au ministère de

81 Voir Rialland-Juin C., *op. cit.*

82 Marie-Line Meaux, entretien du 16 janvier 2014.

83 Marie-Line Meaux, *op. cit.*

l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, d'éclairer la décision et d'augmenter le niveau de conscience collective, son efficacité repose avant tout sur une question de calendrier⁸⁴. Il faut distinguer le moment où les institutions peuvent éclairer le public, du moment où le public est intéressé au-delà de la sphère des spécialistes, sans oublier le temps des recours devant les juridictions.

Pour autant, il faut savoir aussi décider (refuser un projet ou l'accepter malgré les oppositions) et « siffler » la fin des concertations, les non-décisions sont en effet facteurs de délai et de difficultés supplémentaires.

La question du public

Les réunions publiques telles qu'organisées par la CNDP donnent souvent lieu à une monopolisation de la parole par les associations, les ONG ou les « citoyens professionnels » qui sont plus entraînés au débat. Ces réunions publiques induisent, de plus, une surreprésentation des opinions d'opposition, les acteurs en faveur du projet étant moins enclins à prendre la parole dans ces assemblées pour exprimer un soutien. Du côté des citoyens, on constate que le profil des participants aux réunions publiques est très homogène (par exemple, au Québec : un homme, 50 ans, universitaire), et que les citoyens les moins impliqués dans la vie publique sont rarement mobilisés. Les personnes qui participent sont les plus instruites et rarement, voire jamais, les plus démunies. Les participants ont des caractéristiques socio-économiques très spécifiques, et certaines franges de la population (jeunes, étrangers...) n'y sont pas.

Cela pose une première question : la demande de participation est-elle réelle ?

Selon Cécile Blatrix, « *la demande de participation est bien réelle, mais socialement située et portée par des acteurs auxquels ne s'adressent pas forcément les procédures formalisées* ». En termes de sociographie des participants à ces débats, on constate que la mouvance écologique et les associations sont très présentes mais que, du côté des citoyens, c'est beaucoup moins clair.

Les débats sont souvent monopolisés par des associations rodées, ou des individus devenus de véritables professionnels. En outre, ce sont toujours les publics les plus instruits qui se déplacent, les autres publics étant exclus ou s'excluant d'office. S'il existe des traditions historiques de participation dans certains territoires, force est de constater que les freins à la participation sont souvent bien réels. L'Institut du Nouveau Monde, au Québec, en a relevé trois :

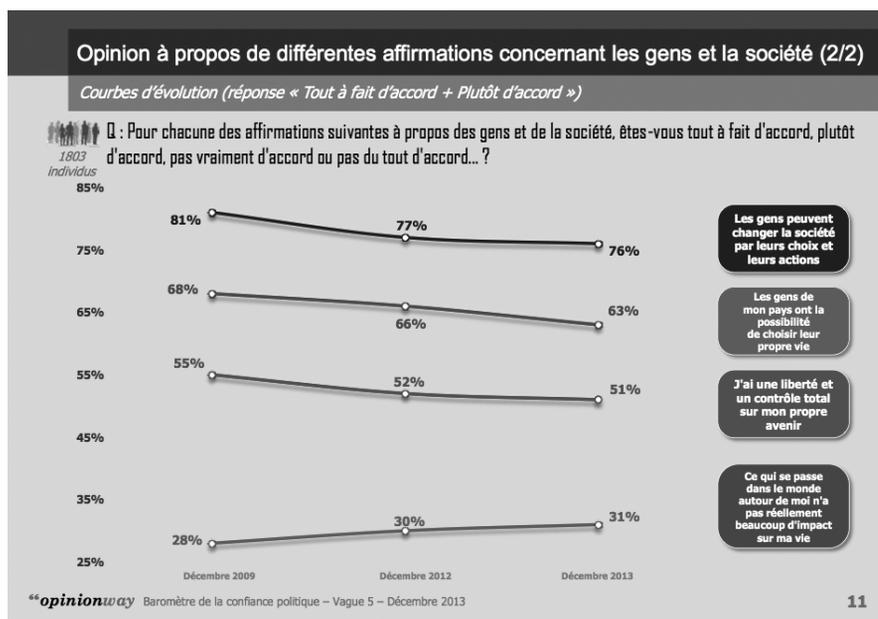
- le sentiment d'incompétence ;
- le sentiment d'impuissance (qu'est-ce que cela va changer ?) ;
- l'absence de temps (les pères et mères de famille, M. et Mme Tout-le-Monde : la catégorie des 30-50 ans est celle qui dispose le moins de temps libre).

⁸⁴ Patricia Blanc, directrice générale de la prévention des risques au ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, entretien du 8 juillet 2013.

Il en résulte que l'heure et le jour des réunions publiques constituent un autre facteur important.

« Les gens heureux n'ont pas d'histoire », disent encore les Québécois⁸⁵. Le citoyen qui n'a pas d'histoire mérite aussi d'être mis au cœur de la consultation, même s'il n'a pas le temps de venir aux réunions. Il est toujours plus facile de se mobiliser contre, que de se mobiliser pour. La première condition à la participation est l'intérêt : « Il faut que ça m'intéresse. » Et pour que « ça m'intéresse », il faut, entre autres, avoir la garantie d'un vrai dialogue et être sûr que celui-ci va vraiment être utile à la décision.

Certains débats méritent d'être élargis à l'ensemble de la société civile. Tant qu'on se cantonne aux experts, on n'est pas dans le débat public. Le débat public a besoin de mixité, de diversité⁸⁶. Cela répond à une demande forte des citoyens de pouvoir s'approprier leur avenir à travers une forme de démocratie plus avancée. D'après le dernier baromètre Cevipof⁸⁷, 76 % des Français continuent de croire qu'il est possible de changer la société par leurs choix et leurs actions.



Le constat de la trop grande homogénéité du public participant aux débats interroge les moyens de mobiliser la société civile.

85 Jean-Philippe Boucher, conseiller stratégique aux politiques, Simon Parent-Pothier, chargé de mission stratégie énergies, Union des municipalités du Québec, entretien du 2 octobre 2013.

86 Anvar S.-L., Up Conferences, Open Source Démocratie, entretien du 20 juin 2013.

87 Cevipof-CNRS, *Baromètre de la confiance politique*, vague 5, décembre 2013.

Les formes et modalités de la participation

Lors de débats publics du type CNDP, on est déjà souvent en situation de tension : des propositions, des avis d'experts, voire des décisions, sont présentées devant un public qui se fige, en réaction. Pour que le public se sente écouté, la forme du débat est importante. Pour que cela fonctionne, il faut que le débat s'organise autour de questions ouvertes, d'images simples, du silence et de l'écoute, en gardant les experts en retrait. Être écoutés permet aux personnes de s'attacher au projet, de s'impliquer. Il faut aussi introduire du mouvement dans une réunion pour permettre la créativité, et aux idées d'émerger.

L'exemple du débat public sur le projet de centre de stockage réversible profond de déchets radioactifs en Meuse/Haute-Marne (Cigéo) montre les limites des formes actuelles de débat public fondé sur des réunions publiques.

Aux dires même du président de la Commission nationale du débat public, ce débat « a illustré la perte de confiance entre, d'une part, la population et, d'autre part, la maîtrise d'ouvrage, les acteurs du projet, les scientifiques et les organisateurs du débat. Celle-ci trahit une inquiétude quant au contrôle de l'Andra, une incrédulité face aux données et études scientifiques, et une désillusion dans le processus démocratique⁸⁸ ».

Projet Cigéo : un débat public sans réunion publique

Cigéo (Centre industriel de stockage géologique) est un projet français de centre de stockage profond de déchets radioactifs. Il est conçu pour stocker de façon réversible les déchets hautement radioactifs et à durée de vie longue. Il sera implanté dans l'est de la France, à Bure, à la limite de la Meuse et la Haute-Marne.

La loi du 28 juin 2006 a prévu que la décision d'autoriser ou non Cigeo serait précédée de l'organisation d'un débat public. Ce débat, ouvert le 15 mai 2013 par la Commission nationale du débat public (CNDP), avait pour objet :

- d'informer le public sur le projet, sa conception industrielle, sa sûreté, sa réversibilité, son implantation et sa surveillance ;
- de recueillir les avis (critiques et propositions) de la population sur l'opportunité et sur les modalités du projet ;
- d'éclairer l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (l'Andra, maître d'ouvrage) sur la suite à donner à son projet.

Très rapidement, le débat public est sujet à de nombreuses controverses, des opposants appelant au boycott des réunions publiques considérées comme illusoire, estimant que les décisions étaient déjà prises. Le déplacement à Bure de la ministre de l'Écologie, Delphine Batho, en février 2013, en

⁸⁸ CNDP, *Bilan du débat public. Projet de centre de stockage réversible profond de déchets radioactifs en Meuse/Haute-Marne (Cigéo)*, 15 mai-15 décembre 2013, dressé par le président de la Commission nationale du débat public M. Christian Leyrit, 12 février 2014.

apportant au maître d'ouvrage le soutien sans faille du gouvernement, ne fait qu'accroître ce sentiment.

Les associations estiment que la loi de 2006 ne prend pas en compte une des conclusions du débat de 2005-2006 sur les options de gestion des déchets radioactifs de haute et moyenne activités, à savoir d'étudier, parallèlement au stockage profond, la solution d'entreposage pérenne en surface. Considérant que la loi de 2006 a retenu uniquement la solution du stockage profond, elles considèrent ce débat comme « *bidon* », puisque la question de l'opportunité de Cigéo ne peut être remise en cause.

De plus, plusieurs associations environnementales demandent au gouvernement de faire en sorte que le débat sur Cigéo ait lieu après le débat national sur la transition énergétique.

Enfin, les critiques avancées par les opposants au projet portent aussi sur le financement, sur la réversibilité du processus, sur l'incapacité à garantir l'imperméabilité du site sur une longue durée et sur la volumétrie des déchets à traiter.

Les réunions publiques organisées par la CNDP ont finalement dû être annulées, après deux tentatives, devant la détermination de manifestants qui empêchaient, par des cris et des interruptions, leur tenue.

Après analyse de la situation, la CNDP a décidé de réorienter le débat public en utilisant d'autres moyens d'expression du public, plutôt originaux et novateurs :

- la mise en place d'un forum citoyen, annoncé et relayé par les réseaux sociaux : nouvel espace de participation, il est pensé comme un lieu de discussion ouvert à tous les participants ;
- l'organisation de rencontres locales avec les élus locaux sous diverses formes ;
- l'organisation de neuf débats contradictoires interactifs sur le site Internet www.debatpublic-cigeo.org ;
- la mise en place d'une conférence de citoyens.

Si les débats contradictoires sur Internet ont été plutôt de bonne tenue, l'exercice s'est néanmoins souvent limité à une simple mission d'information des citoyens. L'opportunité, les modalités et les objectifs du projet n'ont pas réellement été débattus. Les intervenants ont donné à tour de rôle leur point de vue, répondu aux questions du public, mais sans qu'il y ait de véritables échanges.

Quant à la Conférence de citoyens, elle s'est achevée le 1^{er} février 2014. Le panel de citoyens s'est déclaré non hostile au projet mais sous conditions. Une étude complémentaire devra démontrer la sûreté de l'installation ainsi que sa capacité à récupérer les déchets radioactifs durant une centaine d'années.

Il préconise également une étape pilote (expérimentation à froid puis avec des déchets radioactifs) avant que la loi ne donne l'autorisation finale d'exploitation.

On pouvait avoir des doutes sur le niveau de prise en compte de cet avis par le maître d'ouvrage et les pouvoirs publics. Or le 6 mai 2014, lors de la présentation par l'Andra des suites qu'elle compte donner au projet Cigéo à l'issue du débat public, l'Agence a annoncé apporter au projet quatre évolutions majeures allant dans le sens de l'avis de la Conférence de citoyens et des différents avis et recommandations reçus en 2013 de la part de ses évaluateurs. C'est sans doute là que réside le résultat majeur de cette opération de démocratie participative.

Parmi les autres formes de débat public, on peut également citer la forme originale du Grenelle de l'environnement et des forums ouverts. Le Grenelle de l'environnement reposait sur un dialogue à cinq parties prenantes, avec une méthodologie nouvelle et innovante. Les représentants des différentes parties prenantes réussissaient à trouver un terrain d'entente, mais, à chaque fois qu'ils retournaient vers leur base, les positions communes trouvées étaient rejetées. Cette démarche pâtissait d'un vrai problème de légitimité des représentants à négocier des positions communes, car les positions portées par les experts lors des réunions n'avaient pas été co-crées avec les bases⁸⁹. Assurer une diversité des parties prenantes est donc utile, mais cela n'est pas suffisant : il faut assurer une diversité à la fois horizontale et verticale, afin de co-crée des positions qui ne soient pas uniquement portées par les experts. Par exemple, relativiser la position de l'expert, montrer qu'il y a une ouverture et, ensuite, compter sur le bouche-à-oreille, le *buzz*. À l'exemple des forums ouverts⁹⁰ de l'association Colibris⁹¹ : ces forums ont fait salle comble dans vingt-cinq régions, alors que les collectivités n'arrivaient pas à mobiliser la population. Fort de la bonne réputation de Colibris, le public s'est déplacé. La méthode et la manière dont fonctionnaient ces forums ont surtout assuré leur succès.

La question de la finalité des débats

En corollaire avec la question « sur quoi faut-il débattre ? » se pose évidemment la question « quel est l'objectif du débat ? ».

89 Cf. Anvar S.-L., *op. cit.* S.-L. Anvar a été notamment directrice de FNE en 2008-2009.

90 Approche développée depuis plus de vingt ans par Harrison Owen, le forum ouvert est une méthode qui permet la réalisation de réunions créatives destinées à des groupes de 5 à 2000 personnes, pour traiter d'importantes questions parfois complexes ou même conflictuelles. Les participants déterminent eux-mêmes leur programme de travail à leur arrivée, et il est donc à peu près impossible de prévoir quels seront les résultats ou d'identifier précisément la façon dont ils seront atteints.

91 Ce mouvement, créé sous l'impulsion de Pierre Rabhi, a pour mission d'inspirer, de relier et de soutenir tous ceux qui participent à la construction d'un nouveau projet de société.

A-t-il vocation à favoriser l'acceptation d'une décision déjà prise ? Ou plutôt à aboutir à une décision partagée dans un contexte d'incertitude et de complexité ? Ou encore à s'assurer également de la qualité renforcée de la décision prise – quitte à ce qu'il conduise à modifier substantiellement, voire à abandonner, de « mauvais » projets ?

Force est de reconnaître que, bien souvent dans ces procédures, on cherche à démontrer, voire au mieux à améliorer, la faisabilité technique d'un projet avec l'idée qu'ainsi on a des chances d'augmenter son acceptation. Mais la question de son opportunité est rarement ré-ouverte. Or il est bien sûr de la plus grande importance que la question posée soit encore ouverte : mettre en débat un sujet sur lequel la décision est déjà prise conduit les parties prenantes à se désintéresser du débat, décrédibilise la démarche et renforce la défiance envers les politiques. Pour les organisateurs du débat, cette absence de clarté sur ses finalités constitue un facteur explicatif des difficultés rencontrées dans la conduite même du débat. Cette question de la finalité du débat concerne tout autant les projets publics, qui doivent démontrer qu'ils sont d'intérêt général, que les projets privés, qui doivent démontrer que leurs inconvénients sont maîtrisés.

Un exemple⁹² est celui du projet d'enfouissement des déchets nucléaires. À l'origine, plusieurs options devaient être soumises au débat public, à la fois en termes de technique d'enfouissement et en termes de localisation. Finalement, une seule option (une technique, une localisation) a été étudiée et soumise au débat public. La question posée par les participants a été celle de la finalité du débat. Elle s'est traduite par un refus d'un certain nombre d'acteurs de débattre. Quelle que soit l'honnêteté intellectuelle des acteurs concernés, à partir du moment où une seule solution technique et une seule localisation étaient mises en débat, l'association des parties prenantes est devenue, de leur point de vue, inutile⁹³. Ce seul biais a donc suffi au rejet du projet et du débat. Un contre-débat a alors été mis en place par les associations, qui ont même invité les membres de la commission particulière du débat public à y participer.

En résumé, si les procédures de débat public telles qu'elles existent ne permettent pas de créer un niveau d'implication suffisant, c'est que les citoyens ne se sentent pas, la plupart du temps, acteurs du projet. Ce que résume ainsi Shabnam-Laure Anvar : « *Il faut faire venir les gens en disant que la réponse n'est pas prédéterminée* »⁹⁴, voire que la question peut être reformulée.

92 Cité par Françoise Roure, entretien du 4 septembre 2013.

93 Il y a eu d'autres raisons au refus de débattre, en particulier le refus net du nucléaire par certains (qui refusent du coup de traiter de la question des déchets nucléaires et de leur traitement), ou le phénomène *Nimby* (*Not In My Back Yard*, chacun est contre le projet près de chez lui, ce qui ne permet pas un consensus).

94 Shabnam-Laure Anvar, entretien du 11 août 2013.

La prise en compte de ces dispositifs dans la décision finale

Le dernier reproche que l'on peut faire aux formes des débats publics actuelles a trait à leur impact sur la décision finale. Dans le meilleur des cas, ces débats interrogent la manière dont seront pris en compte les échanges, les nouvelles questions soulevées, les demandes d'investigations complémentaires, etc. Au pis, on ne se fait pas d'illusions sur leur influence dans le processus de décision.

Le débat public constitue un outil permettant d'identifier les conditions d'une acceptation sociale. Il apporte une explicitation aux angoisses, et permet d'examiner les possibilités de les dissiper et de rassurer les populations. Il met en perspective les avantages et les inconvénients d'un projet, d'une technologie et assure donc une certaine compréhension des enjeux⁹⁵.

À condition, toutefois, d'avoir confiance dans le fait que le débat public va effectivement servir à quelque chose. Il est donc capital de prendre en compte dans le processus de décision l'ensemble des positions exprimées. En Allemagne, le ministère fédéral des Transports se montre clair : dans la procédure de planification, l'opposition publique peut induire des modifications, mais elle n'a jamais permis de stopper un projet une fois celui-ci décidé au niveau fédéral. En tout état de cause, la participation peut contribuer à améliorer la qualité du projet et à renforcer son acceptation par la population, mais on ne revient jamais sur son opportunité. Or il nous semble que le débat public devrait être l'occasion de s'interroger, ou se réinterroger, sur l'opportunité, l'intérêt et la nécessité d'un projet, et il ne devrait pas évacuer la possibilité de décider d'y renoncer ou de le stopper s'il a déjà démarré.

Malheureusement, la plupart du temps, ces dispositifs n'induisent aucune modification du processus de prise de décision qui demeure pour le citoyen – qu'il ait participé ou non – toujours aussi opaque. C'est pourquoi, selon l'expression de l'Institut du Nouveau Monde à Montréal, le processus de participation ne garantit l'acceptation d'un projet X qu'à un moment T dans un lieu Y et dans un contexte Z. Autrement dit, celle-ci n'est jamais acquise ni complètement pérenne.

L'exemple du projet de réaménagement de la gare de Stuttgart en Allemagne est de notre point de vue révélateur. Il illustre ce qui se joue derrière les oppositions parfois vives et inattendues, à savoir une mise en doute de la parole technique et politique et, au-delà, une défiance généralisée envers les décideurs publics et privés.

⁹⁵ Claire Tutenuit, EpE, entretien du 23 décembre 2013.

Stuttgart 21, ou comment faire avancer la démocratie

Août 2010 : ce sont les vacances pour bon nombre de citoyens. Pourtant, entre 6 000 et 12 000 habitants de cette ville manifestent devant les grilles d'un des chantiers les plus pharaoniques du continent, et empêchent les camions de pénétrer dans l'enceinte. Sept manifestants atteignent le toit du bâtiment, où ils passeront une bonne partie de la nuit, pendant que les policiers interviennent au sol et dégagent *manu militari* les trouble-fête. Aussi surprenant que cela puisse paraître, nous sommes dans une des villes les plus riches du pays, industrielle, stable politiquement depuis des décennies, et d'ordinaire bien calme : Stuttgart.

Depuis plusieurs années, les mouvements de protestation contre le projet Stuttgart 21 s'intensifient et prennent une dimension médiatique et politique nationale. Ce qui surprend les observateurs est le fait que les manifestants, qui ont pris l'habitude de se rassembler devant le site tous les lundis, ne sont pas des jeunes issus des milieux protestataires, mais des gens d'un certain âge, issus des classes moyennes, voire bourgeoises.

Comment en sommes-nous arrivés là ?

Le projet Stuttgart 21 vise à transformer l'actuelle gare de Stuttgart, actuellement un cul-de-sac, en une gare souterraine traversante, permettant ainsi de dégager 50 hectares au centre-ville pour y construire notamment des logements. Ce projet s'inscrit dans une ambition plus globale de modernisation et de développement des infrastructures ferroviaires du *Land* de Bade-Wurtemberg. En effet, l'objectif ultime est de faire de Stuttgart un nœud ferroviaire central dans le trafic des trains rapides entre la France et la Slovaquie.

La genèse de ce projet remonte aux années 1980. Il s'agit d'un projet public-privé entre la *Deutsche Bahn*, le *Land* et l'État, mais dont l'explosion des coûts va cristalliser les passions. Les opposants sont de plus en plus nombreux, les rassemblements prennent de l'ampleur : ils seront plus de 100 000 à descendre dans la rue exprimer leur exaspération. Pour calmer les esprits, le ministre-président décide alors de nommer un médiateur chargé d'entendre les avis des opposants et des défenseurs du projet.

Après ces contestations, les travaux ont été suspendus et un médiateur, membre de la CDU et d'Attac, a été nommé, auprès duquel chacun est amené à se prononcer sur sa vision du projet. À l'issue de son mandat, le médiateur s'est prononcé pour une version corrigée et améliorée du projet, mais pas pour son abandon. Cette version est rejetée par la *Deutsche Bahn*, qui poursuit les travaux, arguant que leur abandon serait encore plus coûteux. Ce qui n'a pas contribué à apaiser les opposants...

En mars 2011, les Verts remportent une victoire historique aux élections régionales du *Land* de Bade-Wurtemberg et décident de soumettre à référendum l'abandon pur et simple du projet. Mais, à leur grand désarroi, 58 % des votants se prononcent pour le projet. Les travaux vont donc pouvoir reprendre prochainement, avec de nombreuses incertitudes liées aux surcoûts consécutifs au report des opérations et aux modifications demandées par le médiateur, mais aussi à l'acceptabilité du projet par les citoyens.

Quelles sont les raisons invoquées pour expliquer cette fronde ?

- Le coût du projet (5 milliards d'euros), qui paraît exorbitant en cette période de crise économique qui touche pleinement l'industrie automobile, premier employeur de la région.
- La durée des travaux.
- Les conséquences écologiques : l'abattage d'arbres, le risque de pollution des nappes phréatiques.
- La démolition d'une partie de la gare actuelle classée monument historique.
- L'insuffisance de concertation : cependant, la procédure de validation soumise au public (équivalent de l'enquête publique en France) a bien été réalisée en 1997.

Pourtant toutes les procédures administratives de consultation prévues par la législation ont été respectées. Aussi rien ne laissait présager une telle résistance au projet jusqu'en 2007, année à partir de laquelle la contestation a été de plus en plus active.

En réaction à la fronde populaire, la mise en place d'un médiateur, accepté à la fois par les opposants au projet et par les défenseurs du projet, puis la décision de soumettre l'abandon du projet à référendum (opération de démocratie directe assez inédite en Allemagne) font aujourd'hui de Stuttgart 21 un exemple de choix citoyen. Les raisons de cette violente réaction à un projet majeur, dans un pays où la culture même du consensus est reine, sont à rechercher, à notre avis, au plus profond de la société allemande d'aujourd'hui et dans les rapports du peuple avec ses dirigeants. L'écart s'est en effet fortement creusé ces dernières années entre gouvernés et gouvernants, induisant ainsi une crise de la démocratie participative.

Les citoyens considèrent qu'ils sont tenus à l'écart des décisions essentielles pour leur avenir, celui de leur ville et de leur *Land*, voire de leur pays, par leurs élus. Les classes moyennes, celles que l'on considère traditionnellement comme porteuses du système et qui aujourd'hui manifestent sur tous les fronts, envoient le signe que les choses ont évolué et que ce qui fonctionnait dans les années 1990 n'est plus forcément accepté en 2010.

Lorsque nous avons évoqué le projet de Stuttgart 21 et les contestations dont il a été l'objet avec nos interlocuteurs allemands, le ministère fédéral des Transports⁹⁶ nous a indiqué que, en présence d'un gros projet comme celui-là, il restera toujours des doutes. Des doutes de la part des citoyens quant à l'utilisation rationnelle de l'argent public ainsi que sur la capacité des politiques à gérer la réalisation de grands projets⁹⁷.

Toutefois, au-delà des doutes et des soupçons sur le coût du projet, des ratés en termes de communication de la part du maître d'ouvrage, de la durée extrêmement longue d'obtention des autorisations de construction, le conflit autour du projet Stuttgart 21 est devenu en Allemagne le symbole d'une crise de la participation politique des citoyens, et il aura constitué le déclencheur du changement.

D'une part, ce projet a obligé les porteurs politiques et opérationnels du réaménagement de la gare à aller bien au-delà des procédures formelles de consultations, au regard de la virulence des protestations, et à utiliser d'autres dispositifs non initialement prévus comme le recours à un médiateur, ou à un référendum. Les réactions de plus en plus fortes des citoyens directement concernés ont été, d'après Frank Baasner, directeur de l'Institut franco-allemand de Ludwigsburg⁹⁸, à l'origine d'une réflexion qui s'est développée au niveau local, notamment à l'échelle des communes, pour que des règles de participation citoyenne soient établies, pour tous les sujets qui regardent le développement local ou régional, et ce dans un concept de durabilité. Et notre interlocuteur de nous citer l'exemple de la construction de mosquées : dans les communes où il y a eu un vrai débat, il n'y a eu aucune polémique. Même chose au sujet des transports en commun, avec une compétition entre villes pour devenir des villes «climatiquement neutres». Conscientes qu'il y a des sujets qui risquent de diviser, beaucoup de communes mènent une réflexion pragmatique sur la manière de gérer les risques sociétaux dans leurs deux acceptions : ne pas faire des projets qui nuisent aux citoyens ; éviter que les citoyens découvrent après coup un projet et y réagissent négativement.

D'autre part, le résultat du référendum de novembre 2011 qui, contre toute attente, a entériné le projet de Stuttgart 21, montre que l'engagement du processus de participation des citoyens n'est pas forcément sans risque politique. Mais c'est certainement le prix à payer si l'on veut renforcer la démocratie. Ainsi, comme nous le disaient les responsables de l'Union des municipalités du Québec, les élus qui décident de se doter de processus de consultation publique doivent aussi s'attendre à ce que leurs projets soient rejetés : *« La consultation n'est pas juste là pour désamorcer des résistances, c'est aussi accepter ce qui vient avec, c'est-à-dire accepter de recevoir un signal qui va t'empêcher de réaliser le projet que tu souhaites. Sinon, ce n'est pas un vrai changement de culture, c'est juste un outil*

96 Ministère fédéral des Transports, *op. cit.*

97 Ce qui a été à l'origine de la création récente d'une commission chargée d'assurer une meilleure participation du public.

98 Franck Baasner, directeur de l'Institut franco-allemand de Ludwigsburg, entretien du 13 septembre 2013.

pour parvenir aux mêmes fins. Si tu n'es pas prêt à accepter ça, il ne faut pas adopter de politique de consultation publique. La consultation, la participation, est une approche complémentaire au processus démocratique électoral»⁹⁹. Il faut toujours mesurer le risque de ne pas consulter, mais, pour s'engager dans un processus de participation, il faut avoir la «*capacité à supporter la chaleur*»¹⁰⁰.

Dans quelle mesure, alors, le débat public, dans sa forme actuelle, représente-t-il un progrès pour la démocratie ? Selon Cécile Blatrix, cette question est rarement discutée et le progrès est plutôt marginal. Et ce d'autant plus qu'il existe une réelle réticence à évaluer ces procédures et leurs effets, au regard des critères qui ont été à l'initiative de leur création ou des objectifs qui leur sont fixés, c'est-à-dire notamment :

- prévenir les conflits ;
- faire participer ceux qui ne viennent pas ;
- régénérer la démocratie représentative (faire voter davantage nos concitoyens) ;
- améliorer les projets.

Le débat public répond à des interrogations, des peurs, mais ne permet pas forcément d'atteindre les objectifs qui lui ont été fixés lors de sa création. Cette évolution est cependant loin d'être négative et traduit un début de volonté de répondre à l'émergence de préoccupations nouvelles, voire inattendues, face à certains sujets ou projets.

En France, les 21 chantiers lancés par la CNDP en novembre 2013, afin de devenir une référence et se positionner comme acteur du débat public dans de nouveaux domaines, au-delà du développement durable, sont autant d'actions visant à contribuer au renforcement de la confiance des participants aux débats. Son chantier phare consiste notamment à affirmer l'indépendance de la CNDP vis-à-vis des maîtres d'ouvrage et à réduire les coûts des débats pour l'État, *via* une réforme du financement des débats publics et un développement de la contre-expertise.

Crise de la confiance et de la délégation

Ce que révèlent plus profondément les fortes oppositions suscitées par de nombreux projets et les critiques rassemblées ci-dessus à l'égard des procédures de consultation, c'est, premièrement, une crise profonde de la confiance. Deuxièmement, que le principe de double délégation, à savoir la délégation de la production des connaissances scientifiques et techniques à des spécialistes en situation monopolistique et la délégation de la décision politique à des représentants élus dont la représentativité est questionnée, ne fonctionne plus. Enfin, cette double crise de la délégation prend une dimension nouvelle au regard de la crise économique et financière actuelle.

⁹⁹ UMQ, *op. cit.*

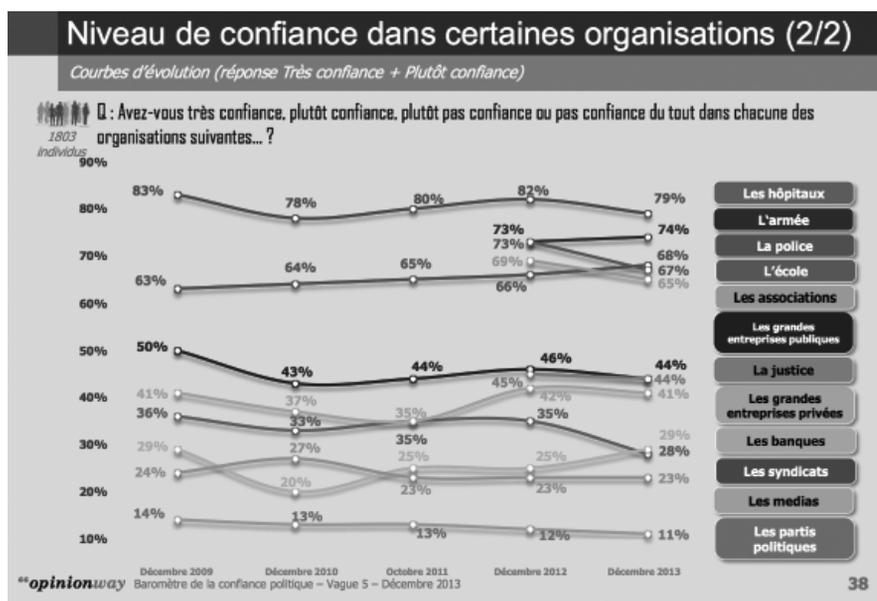
¹⁰⁰ Expression québécoise.

Cette crise de la confiance n'est pas une spécificité française et touche en particulier les décideurs politiques et les experts scientifiques. Ces constats doivent être resitués dans un contexte où les incertitudes sont de plus en plus nombreuses.

Une perte de confiance généralisée

Nous l'avons vu tout au long des pages précédentes, la perte de confiance est au cœur de la question des risques. Perte de confiance envers les politiques, envers les institutions, envers les experts, envers l'efficacité des outils tels que le débat public, etc. Ce constat a été récurrent tout au long de nos entretiens, en France comme à l'étranger, et intervient fortement dans la perception et l'appréciation du risque.

Comme le montre le dernier baromètre politique du Cevipof déjà cité¹⁰¹, la confiance envers les grandes entreprises publiques françaises a perdu six points entre 2009 et 2013. Celle en direction des entreprises privées demeure stable, mais à un niveau relativement faible (41%). La confiance envers les banques, quant à elle, se situe à moins de 30%.



Pour certains, cette crise de confiance n'est pas nouvelle. Ainsi, selon Jean-Marie Durand¹⁰², la défiance à l'égard des autorités est un phénomène ancien ; la perte de confiance envers les institutions existe depuis longtemps et n'est pas liée au développement des nouvelles activités humaines. Pour d'autres, une des causes de la crise de la confiance est à chercher parmi les crises sanitaires (vache folle) et

101 Cevipof, *op. cit.*

102 Jean-Marie Durand, *op. cit.*

les crises industrielles (Tchernobyl, Bhopal, Seveso)¹⁰³. Enfin, d'aucuns y voient un clivage générationnel, la défiance vis-à-vis des politiques notamment serait plus fortement ancrée chez les jeunes¹⁰⁴. Même chose envers les sciences et les techniques : cela ne fait plus de doute pour personne que le grand public est un peu moins confiant dans le progrès technique qu'il y a une vingtaine d'années¹⁰⁵. Il est vrai que le progrès technique n'a pas toujours suscité un enthousiasme ni un engouement immédiat. Le scepticisme provoqué par l'arrivée de l'électricité en est une illustration. L'historien Jean Favier rapporte : « *C'est par une exposition qu'est présentée aux Parisiens, en 1855, cette nouvelle forme d'énergie transportable qu'est l'électricité. À cette date, elle passe encore pour une curiosité, et les possibilités d'un éclairage électrique rencontrent de sérieux détracteurs. L'équipement au gaz a coûté cher aux particuliers, qui ne souhaitent pas procéder à un nouvel investissement. La brutalité de la lumière fournie par des lampes à incandescence, qui ne dépassent cependant pas 25 watts – on dira, jusqu'au milieu de xx^e siècle, 25 ou 40 "bougies" – est accusée de ternir le teint des dames. On craint de s'électrocuter*¹⁰⁶. » Même crainte à Montréal : « *Quelques rues de Montréal sont éclairées à l'électricité pour la première fois. Ce qui ne se fait pas sans heurts, car la compagnie Montreal Gas, qui détient le monopole de distribution du gaz, vient de perdre des sources de revenus importantes, et crie à l'injustice et au bris de contrat. Ils vont jusqu'à répandre la rumeur que l'électricité affecte le teint des dames. La ville de Montréal était éclairée au gaz depuis 1837*¹⁰⁷. »

Effectivement, cette crise de confiance n'est pas une spécificité française.

Au Canada, le directeur de l'Institut du Nouveau Monde¹⁰⁸ estime que nous vivons dans un contexte de cynisme et de dévalorisation des pouvoirs publics, de perte de confiance dans les administrations publiques et qu'un des moyens de rétablir la confiance est de rétablir le contact.

En Italie, le professeur Ferraroti n'hésite pas à affirmer que « *l'Italie est une société démocratique avec des représentants qui ne sont pas représentatifs* » et que « *la résilience de la société italienne tient à la force de la famille* », la solidarité familiale compensant la faiblesse des institutions¹⁰⁹. La perte de confiance en Italie a aussi à voir avec les phénomènes de mauvaise gestion et de corruption de la part d'entreprises étroitement liées au milieu politique – par exemple dans le traitement des déchets – qui se sont produits dans les années passées¹¹⁰.

103 Marie-Hélène Eljammal, IRSN, entretien du 31 janvier 2014.

104 Wolfgang Dietrich, porte-parole du *ahnpioje* □ Stuttgart-Ulm e.V, entretien du 12 septembre 2013.

105 Claire Tutenuit, EpE, *op. cit.*

106 Favier J., *Paris □ deux mille ans d'histoire*, Fayard, 1997.

107 « 1886. Les premiers lampadaires électriques éclairent Montréal », in *Les □ phémérides d'□lcide*, <http://www.lessignets.com/signetsdiane/calendrier/juillet/17.htm>.

108 Michel Venne, Institut du Nouveau Monde, *op. cit.*

109 Pr Giovanni Ferraroti, entretien du 12 novembre 2013.

110 Iolanda Romano, entretien du 14 novembre 2013.

En Suède seulement ce sentiment général de perte de confiance n'a pas été pointé : au contraire, on pourrait même dire que, parmi tous les pays visités, les Suédois sont les champions de la confiance, et ce tant envers les institutions qu'envers les experts ! Ce haut niveau de crédit accordé par les Suédois à leur modèle et à l'État explique, du reste, la confiance qu'ils ont dans la capacité de la société suédoise à gérer les crises.

La notion de confiance a été aussi évoquée chaque fois à propos des procédures, formelles ou informelles, légales ou extralégales, de débat public. L'efficacité du débat public repose sur la confiance réciproque entre les acteurs¹¹¹. Comme insiste Sharman-Laure Anvar¹¹², « *il faut faire confiance aux gens pour changer, il faut faire confiance aux participants et voir ce que les gens vont créer* ». Autrement dit, si les citoyens doivent retrouver confiance dans les élus, ces derniers doivent, eux aussi, avoir confiance dans la capacité, l'intelligence des citoyens.

D'après une analyse de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), la confiance repose sur la fiabilité perçue du partenaire, laquelle dépend des trois dimensions principales que sont la bienveillance, c'est-à-dire la croyance que le partenaire est rempli de bonnes intentions ; la compétence, autrement dit la reconnaissance que l'autre partie possède les qualités techniques nécessaires pour bien faire son travail ; et la crédibilité, à savoir que les promesses faites et les paroles données seront tenues¹¹³.

La crise de la démocratie

Dans un rapport récent, le CESE¹¹⁴ décrit longuement la double crise de légitimité et d'efficacité à laquelle se trouve confrontée aujourd'hui la décision politique. Crise de légitimité, tout d'abord, qui se manifeste par une désaffection pour la chose publique et pour le processus électoral, et une contestation de plus en plus fréquente des décisions ou des politiques publiques. Cette remise en cause de la légitimité des décisions politiques est alimentée par le sentiment des citoyens que le personnel politique ne prend pas en compte leurs préoccupations, et par le sentiment de ne pouvoir influencer sur la décision. À ces éléments s'ajoute, du fait de l'écart sociodémographique grandissant entre la population et ses représentants élus, le sentiment général d'être mal représenté, ce qui, du point de vue de Rémi Lefebvre, « *contribue fortement à accroître la fracture politique*¹¹⁵ ». Néanmoins, on observe une corrélation entre le degré de proximité du mandat exercé et le niveau de confiance exprimé par les citoyens. Ainsi la défiance est moins forte à l'encontre des élus locaux, les maires notamment¹¹⁶.

111 Pascale Blanc, *op. cit.*

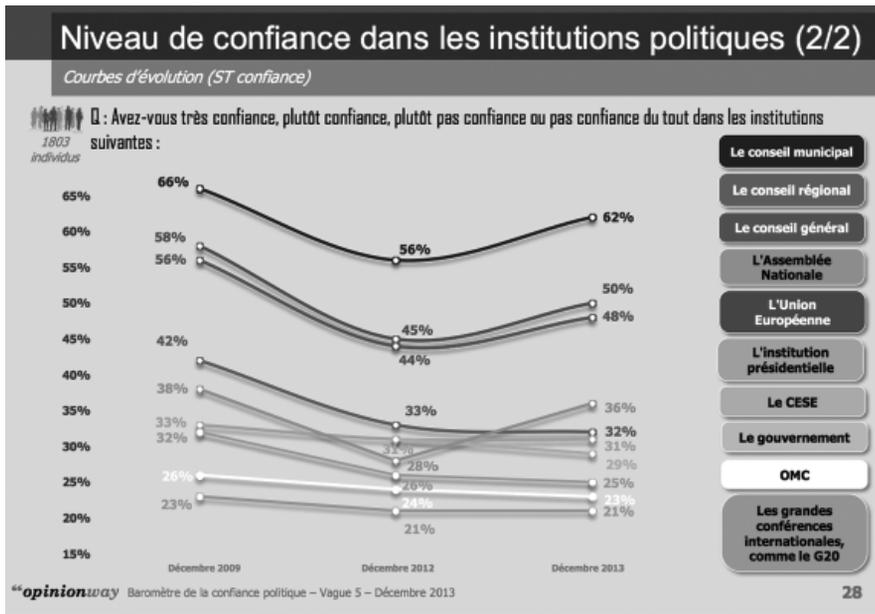
112 Shabnam-Laure Anvar, *op. cit.*

113 IRSN, *op. cit.*

114 *Réfléchir ensemble à la démocratie de demain*, Étude du Conseil économique, Social et Environnemental, octobre 2013.

115 Cité par le CESE in *Réfléchir ensemble à la démocratie de demain*, *op. cit.*, p.11.

116 Cf. Cevipof, *op. cit.*



Crise d'efficacité ensuite, à la fois dans le traitement des grands enjeux sociaux comme le chômage, la désindustrialisation ou le pouvoir d'achat¹¹⁷, que le CESE met sur le compte de deux éléments : l'émergence d'institutions supranationales et la globalisation de l'économie ; et la difficulté à traiter les enjeux de long terme¹¹⁸. Le traitement de ces enjeux généralement complexes, transversaux, voire d'ordre international, nécessite « *de prendre le temps requis pour la pédagogie, afin de pouvoir ensuite construire un consensus dans l'opinion publique autour des décisions à prendre. Or cela demande du temps et exigerait de ralentir la décision politique, à l'heure où l'efficacité de l'action publique semble hélas se mesurer uniquement à l'aune de sa vitesse*¹¹⁹ ». La question des nano- ou des biotechnologies sont de bons exemples de cette complexité, comme on l'a vu précédemment.

Ainsi, la démocratie, qui pourrait être « *le lieu d'un enthousiasme et d'une mobilisation des énergies* », est « *le siège de nombreuses frustrations*¹²⁰ ».

On assiste à une véritable mutation de la société française qui, si elle n'est pas accompagnée, peut induire de réelles dérives et voir se multiplier les épisodes de radicalisation¹²¹.

117 CESE, *op. cit.*

118 *Ibidem*, p.18. Nous reprenons nous aussi la définition que donne Emanuel Macron (citée par l'auteur) : « *Objets qui ont une existence au présent, mais dont la totalité des effets induits n'est pas perceptible au moment T* ».

119 CESE, *op. cit.*, p. 16.

120 Breton P., *L'Incompétence démocratique. La crise de la parole aux sources du malaise (dans la politique*, La Découverte, 2006.

121 Laurence Monnoyer-Smith, *op. cit.*, et CESE, *op. cit.*, sur les risques de dérives.

C'est pourquoi, d'aucuns, comme Loïc Blondiaux, défendent l'idée d'une véritable démocratie participative, tout en faisant remarquer que les élus français apparaissent peu favorables au débat public. Des explications à cette réticence peuvent être trouvées dans la structuration de la culture politique française, qui se caractérise par une distance avec les citoyens, une sacralisation et une verticalité de l'autorité, une grande personnalisation de l'autorité politique, et des réflexes de protection des élus très fortement professionnalisés. D'où des attitudes qui les conduisent à verrouiller la participation lorsqu'ils sont organisateurs du débat, ou à ne pas participer lorsqu'ils ne sont pas à l'origine de celui-ci, alors même qu'ils pourraient y gagner en légitimité¹²². Mais, comme l'écrit Pierre Rosanvallon, la démocratie ne doit-elle pas aussi se définir comme « *une façon permanente de négocier, de discuter et d'argumenter avec la société*¹²³ » ?

La perte de crédibilité et de légitimité de l'expertise

Ce climat de perte de confiance du public à l'égard des objectifs poursuivis par les pouvoirs publics ou par les industriels s'étend aux sciences et aux scientifiques. Il existe plusieurs raisons à cela.

La défiance à l'égard des experts peut s'expliquer à la fois par la légèreté de certains d'entre eux, qui n'ont pas hésité à minimiser, voire à nier, les conséquences de certaines catastrophes (Tchernobyl, sang contaminé par exemple), et par la suspicion de connivence de ces derniers avec les industriels ; les soupçons de conflit d'intérêts et de collusion entachent ainsi leur crédibilité. Un responsable de RTE explique, à propos de l'impact des lignes à haute tension sur la santé, qu'un rapport sur le sujet a été produit en France par un expert dont les liens avec les industriels ont ensuite été révélés, ce dernier ayant été membre du conseil d'administration d'EDF. Pour cette raison, il n'était plus crédible. Terna¹²⁴, en Italie, tient le même discours en invoquant que, si l'on fait intervenir des experts, la première réaction des gens est de penser que ces experts sont payés par l'entreprise et donc ne sont pas crédibles. En Corée, c'est plus la question de l'indépendance des chercheurs vis-à-vis du gouvernement, qu'une remise en cause de la parole des experts, qui est soulignée, à cause de la mainmise politique sur quelques instituts ou agences, ce qui a conduit à dénoncer le caractère partisan de certaines études environnementales. La question des conflits d'intérêts n'est pas forcément simple à résoudre. Olivier Borraz¹²⁵ indique que les discussions existent bel et bien sur cette question dans les agences (type Anses, IVS, etc.), en particulier autour des critères à retenir pour prévenir ces conflits, car il existe toujours une zone grise avec un risque de manipulation par des intérêts industriels.

122 Loïc Blondiaux, entretien du 28 juin 2013.

123 Rosanvallon P., « Donner la parole aux invisibles », in *Le Bien public*, 4 janvier 2014.

124 Terna, *op. cit.*

125 Olivier Borraz, directeur du centre de sociologie, CNRS, entretien du 5 septembre 2013.

Par ailleurs, notre rapport à la science se modifie. La croyance dans la science s'érode¹²⁶. Des interrogations se font jour sur l'idée du lien entre sciences et progrès. Pour le dire comme Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, « *comment les profanes et les citoyens ordinaires pourraient-ils continuer à faire confiance à la science et à ses prêtres, si les malheurs qui sortent de la boîte de Pandore n'en finissent pas de leur retomber sur la tête ? La science et les techniques et, avec elles, le progrès scientifique, voire le progrès tout court, sont pris dans un climat de défiance généralisée*¹²⁷. »

La parole d'autorité de l'expert a aussi perdu en crédibilité¹²⁸, en raison de la diversification des sources d'information, les citoyens ne savent plus comment avoir une opinion face à des avis contradictoires. La parole d'expert n'est plus admise et conduit à une remise en cause de l'opinion scientifique.

Avec la multiplication des moyens d'accès aux connaissances, les citoyens pensent, de leur côté, qu'ils peuvent être eux-mêmes des experts. Et les citoyens apportent effectivement des données (cf. les deux exemples amplement analysés par Callon, Lascoumes et Barthe, des associations de patients sur le sida ou sur les myopathies¹²⁹), des protocoles probatoires qui ne sont pas scientifiques et dont les experts ne savent pas toujours quoi faire. Comment évaluer cette expérience et qu'en faire ?

La question à laquelle est confrontée la relation entre science et société n'est donc pas prioritairement celle de la connaissance. L'idée selon laquelle les populations ne seraient pas capables de comprendre et qu'il convient de leur expliquer afin de les convaincre ne marche pas. Ce serait une mauvaise interprétation du fonctionnement de nos sociétés¹³⁰. Il s'agirait plutôt de la question inverse : comment incorporer des savoirs profanes, des observations, des comportements en tant que connaissances à part entière ?

« Nous sommes dans une nouvelle ère : gérer l'incertain¹³¹ »

Comme l'indiquaient, dès 2001, Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe dans *Agir dans un monde incertain*¹³², le développement des sciences et des techniques engendre de plus en plus d'incertitudes, que les controverses publiques dans de nombreux domaines ne rendent que plus visibles. C'est notamment dans les deux domaines de l'environnement et de la santé que ces incertitudes sont les plus criantes. Même constat, dix ans plus tard, lors

126 *Le Rapport des Français à la science*, enquête du Cevipof par Daniel Boy.

127 Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., *op. cit.* p. 310.

128 Jean-Marie Durand et Patricia Blanc, *op. cit.*

129 Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., *op. cit.*

130 Bergougnoux J.-L., Centre d'analyse stratégique, *Actes du colloque. Comment débattre des nouvelles technologies ?*, en partenariat avec le Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies, Paris, Maison de la chimie, 8 novembre 2011, p. 47.

131 Marie-Hélène Eljammal, *op. cit.*

132 *Op. cit.*, p. 37.

du colloque organisé conjointement par le Conseil d'analyse stratégique et le Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies ¹³³.

Les mêmes auteurs nous invitent à ne pas confondre les deux notions de risque et d'incertitude qui, de leur point de vue, ont tendance à être utilisées l'une pour l'autre. Ils définissent le risque comme « *un danger bien identifié, associé à l'occurrence d'un événement ou une série d'événements, parfaitement descriptibles, dont on ne sait pas s'ils se produiront mais dont on sait qu'ils sont susceptibles de se produire* ¹³⁴ ». Quant à l'incertitude : « *On sait qu'on ne sait pas, mais c'est à peu près tout ce que l'on sait : il n'y a pas meilleure définition de l'incertitude. Dans de telles situations, il n'y a place que pour les interrogations et les débats, notamment sur les investigations à lancer. Que savons-nous ? Que voulons-nous savoir ?* ¹³⁵ » Olivier Borraz ¹³⁶ explique ainsi que la démarche de risque vise à distinguer ce l'on sait de ce que l'on ne sait pas. Et ce qu'on ne sait pas, il faut essayer de l'identifier. C'est-à-dire qu'il faut qualifier l'incertitude et, pour cela, il faut une vue très ouverte, prendre en compte tout ce qui existe, tout ce qui se dit, y compris ce qui n'a pas été publié. À partir de là, il s'agira de déterminer si l'incertitude est élevée, pour mettre en œuvre le principe de précaution (par exemple pour les OGM) ou adopter une posture de veille et de suivi en continu (par exemple pour les nanos, la téléphonie mobile, les pesticides).

Quand le risque est objectivé, on est capable de le faire comprendre, de le détecter et de l'évaluer en se basant sur l'expérience, nous explique Marie-Hélène Eljammal, responsable du baromètre de l'IRSN ¹³⁷. Or, dans cette ère de gestion de l'incertain, en présence d'événements auxquels on ne s'attendait pas (comme Fukushima), comment faire pour évaluer le pour et le contre d'un choix scientifique, alors que l'on manque d'expériences, qu'il existe des controverses (nanotechnologies...) ? La solution pourrait provenir de l'association du public à ces choix de société ! Il faut transformer en risque ce qui est incertain ; élaborer des procédures de contrôle des choix scientifiques ayant une dimension collective ; associer le public à l'identification des possibles.

La réduction des incertitudes passe forcément par la multiplication des controverses sociotechniques et par leur acceptation, plus que par la seule réduction des incertitudes scientifiques ¹³⁸. De plus en plus de promoteurs de projet, et en particulier de dirigeants d'entreprises de grandes infrastructures, l'ont bien compris.

Les débordements, pour reprendre le terme de Callon, Lascoumes et Barthe, engendrés par les incertitudes scientifiques ou techniques vont bien au-delà des

¹³³ Bergougnoux J.-L., *op. cit.*

¹³⁴ *Ibidem*, p. 37.

¹³⁵ Callon M., Lascoumes P., Barthes Y., *op. cit.*

¹³⁶ Olivier Borraz, *op. cit.*

¹³⁷ Marie-Hélène Eljammal, *op. cit.*

¹³⁸ Callon M., Lascoumes P., Barthes Y., *op. cit.*

seules questions techniques. Ils se nourrissent la plupart du temps d'incertitudes sociales, économiques ou environnementales¹³⁹. Parfois, c'est même une incertitude plus globale, face à une évolution de la société que nous ne maîtrisons plus, qui se fait jour.

Les Français sont demandeurs d'une meilleure compréhension des enjeux scientifiques et de leur discussion. Demandeurs aussi d'une plus grande écoute, et ils sont prêts à participer au processus de décision pour peu qu'ils aient le sentiment que, au bout du compte, leur parole ne sera pas dévoyée et que leur avis vaut quelque chose. En revanche, « *le mode traditionnel de gouvernance des risques, où des experts et des décideurs publics, compétents et investis d'une mission de bien commun, se voient entièrement déléguer la maîtrise des risques par les citoyens et leur communiquent d'en haut leurs avis et décisions, est mis en cause*¹⁴⁰ ». Les Français veulent que les experts et les décideurs ne restent pas entre eux, mais qu'ils tiennent compte de la réalité du terrain et des avis des citoyens avant de rendre un avis ou de prendre une décision. Ils se prononcent, de plus, dans leur immense majorité (près de 90%) en faveur du développement de structures de concertation pluralistes rassemblant décideurs politiques, experts scientifiques, industriels, associations et citoyens afin de contribuer à l'évaluation des risques et à leur maîtrise¹⁴¹. Le public attend des structures de concertation qu'elles lèvent le voile sur l'information, mais surtout qu'elles apportent une plus-value dans la lutte face au risque¹⁴².

Le modèle de gouvernance dit de la pyramide dans lequel le sachant conseille, le décideur décide et le public accepte, ne peut plus fonctionner. En situation d'incertitude, du fait de la crise de confiance entre les « sachants » et les décideurs, ce modèle est de plus en plus caduc¹⁴³.

Ce constat de défiance grandissante entre les parties prenantes d'un projet, ou envers les élus ou les experts, nous ne sommes pas les seuls à l'établir. L'actualité regorge de colloques, de conférences ou d'ouvrages traitant de la confiance pour mieux vivre ensemble, ou qui s'interrogent sur la manière de sortir de la spirale de la défiance.

Mais la confiance, qu'apporte-t-elle ?

Que gagne-t-on à renouer avec la confiance ?

« *La confiance, nous dit le dictionnaire, c'est le fait de croire. Le mot latin fides a donné foi, fidélité, fiabilité. Mais il est aussi voisin du mot latin fedus, qui*

¹³⁹ *Ibidem*, p. 45 et 47.

¹⁴⁰ IRSN, « Plus de 30 ans d'opinion des Français sur les risques nucléaires », Édition spéciale du *Baromètre IRSN*, 2012, p. 53-54.

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 53-54.

¹⁴² *Ibidem*, p. 54-55.

¹⁴³ Françoise Roure, entretien du 4 septembre 2013.

*renvoie au traité, au pacte, à la convention, aux idées de fédérer et de fédération également*¹⁴⁴. » C'est une composante essentielle du fonctionnement des sociétés humaines, et sa fragilisation est de nature à disloquer le lien social.

Pour les plus pessimistes, la confiance est à recréer totalement ; pour les plus optimistes, elle existe forcément dans toute interaction sociale, mais elle doit être encore encouragée.

Nous pensons que pour dépasser la simple recherche de l'acceptation d'un projet et permettre aux parties prenantes de s'écouter et se comprendre dans un processus de co-construction, un des principaux leviers réside dans la restauration d'un climat de confiance. En effet, la confrontation – avec confiance – fait émerger les enjeux d'un sujet, et les intérêts parfois divergents des parties prenantes. Sans leur identification claire, comment réussir à trouver les solutions permettant d'équilibrer les intérêts des uns et des autres ?

Un climat de confiance aide à dépasser les craintes liées à l'instrumentalisation de la concertation et à trouver les idées qui bonifient globalement le projet ou la décision. Il suppose une relation saine et nourrie entre les parties prenantes, fondée sur l'ouverture. Ce dialogue est entretenu tout au long du processus, des prémices du projet et de la question de son opportunité jusque bien après sa réalisation concrète pour suivre ses impacts éventuels. Car la confiance est fragile, il faut l'entretenir de façon incessante, et ce d'autant plus que la réalisation d'un gros projet peut s'étendre sur de longues périodes, parfois plus d'une génération. Intensifier le dialogue peut être douloureux, certes, coûteux et consommateur de temps, mais il n'y a pas d'échappatoire. Comme le déclare P. Wahl, président-directeur général du groupe La Poste, « *la confiance ne se proclame pas. Et c'est parce qu'elle se prouve qu'elle se développe*¹⁴⁵ ».

Ainsi seulement, nous semble-t-il, peut-on espérer réaliser des projets, mener des actions publiques ou prendre des décisions politiques dans de bonnes conditions.

Les bénéfices secondaires

Au demeurant, un climat de confiance, s'il suppose des efforts pour y parvenir, peut également constituer une source d'enrichissements pour les entreprises et pour l'ensemble de la société.

S'il permet aux citoyens de retrouver le sentiment d'une capacité d'action et d'influence sur les sujets qui les concernent et, partant, de retrouver la confiance dans les institutions et les élus, c'est la société tout entière qui s'en trouvera

¹⁴⁴ Émile Poulat, historien des religions et sociologue, « Sans confiance, la vie en société est impossible », *Le Monde* du 19 novembre 2013.

¹⁴⁵ Philippe Wahl, président-directeur général du groupe La Poste, in *La Confiance en commun*, éditions Textuel.

renforcée et confortée dans sa capacité à gérer les crises. À cet égard, la Suède, comme nous l'avons déjà observé, fait figure d'exemple. L'enjeu, ici, est aussi de réhabiliter la notion d'intérêt général, au-delà des intérêts particuliers.

C'est aussi la confiance qui permet de passer d'une posture « *défensive* » dans la prévention et la gestion des risques sociétaux à une posture de « *responsabilité*¹⁴⁶ ».

Quoique difficilement quantifiables, les gains attendus de ce changement de posture sont multiples :

- **Maîtrise ou réduction du coût global d'un projet.** Il y a d'une part les coûts évités : certains coûts de sécurisation juridique (assurances, recours à des huissiers), certains coûts de contentieux également du fait d'une moindre opposition. De plus, les coûts engendrés par des échecs ou des retards importants ne sont en général pas chiffrés, ou tout du moins pas communiqués, mais certainement importants. GRT Gaz estime par exemple leur montant à environ 5% du coût total par année de retard, pour des projets de structures pouvant atteindre plusieurs millions d'euros... Ces coûts évités pourraient être utilisés pour améliorer le projet, ou d'autres. Il s'agit également des coûts supportés par les entreprises candidates, de réponse à des appels d'offres qui peuvent en définitive aboutir à une déclaration sans suite du projet face à une levée de boucliers. Mais il y a également les économies réalisées après des observations recueillies lors des débats (formels ou informels) et donnant lieu à la réalisation d'une alternative technique ou opérationnelle moins coûteuse que le projet initial, ou encore à des réductions de gaspillage.

- **Meilleure maîtrise des délais de réalisation.** De nombreux interlocuteurs nous ont fait part de leur conviction que le temps accordé au dialogue, surtout dans les phases amont, permet paradoxalement de réduire le délai total de réalisation, ce qui a également une incidence sur les coûts. C'est le cas de BASF, qui a créé un dialogue institutionnalisé autour d'un forum sur les nanotechnologies, invitant les parties prenantes à venir discuter très en amont : églises, syndicats, scientifiques, représentants de la société civile, avec l'appui d'une fondation. C'est coûteux, mais BASF est persuadé que cela ne peut que contribuer à la performance de l'entreprise, même s'il est impossible de le démontrer chiffres à l'appui.

- **Levier pour une meilleure anticipation stratégique.** Le dialogue et la bonne connaissance des parties prenantes permettent d'identifier les signaux faibles, annonciateurs de changement ou d'attentes dans un segment de marché, une clientèle ou encore une évolution profonde au sein de la société. C'est leur identification au plus tôt qui permet, ensuite, de faire évoluer la stratégie en temps voulu et dans la bonne direction, qu'on se place du côté des entreprises

¹⁴⁶ Françoise Roure, *op. cit.*

ou des décideurs publics. De plus, l'anticipation permet à l'entreprise d'obtenir un positionnement original, en tant que leader et avant-gardiste, ce qui est positif pour son image de marque et facteur de différenciation sur les marchés. Lafarge l'a bien compris en sollicitant un conseil d'experts composé d'anciens directeurs de collectivité territoriale, de préfets, de députés, de maires, de journalistes ou d'experts de la concertation, qui apporte au comité de direction de l'entreprise un regard extérieur sur l'évolution de son environnement.

• **Construction de sens.** Des relations de qualité entre l'ensemble des parties prenantes sont de nature à réconcilier le salarié avec son entreprise, le citoyen avec l'État et les élus, en redonnant du sens à l'action de tous. Au niveau de l'entreprise, une démarche porteuse de sens soutient et développe l'engagement des salariés. Une étude récente de la chaire «performance des organisations» de l'université Paris Dauphine¹⁴⁷ démontre par exemple qu'agir en faveur de l'environnement permet d'améliorer la productivité des salariés. Cette construction de sens permet aussi de conforter l'image de marque de l'entreprise, capital immatériel fragile et si facilement et durablement entaché de nos jours, avec la rapidité de diffusion des informations. C'est ainsi que la filiale coréenne de Pernod Ricard, pour pouvoir s'implanter sur le marché coréen, a dû démontrer la valeur ajoutée que l'entreprise était susceptible d'apporter au pays. Pernod Ricard a alors lancé un programme d'information à destination des jeunes sur les effets de l'alcool au volant, en impliquant les salariés de l'entreprise. Cette démarche a contribué à renforcer le sentiment d'appartenance des salariés à l'entreprise.

• **Source d'innovation.** Il n'est plus à démontrer que l'ouverture, la co-création, la confrontation de points de vue ou de spécialités différentes favorisent l'innovation. C'est crucial pour la pérennité des entreprises, mais également pour le maintien de la compétitivité d'un pays dans un contexte de mondialisation. C'est ce principe qu'on retrouve dans les *fab labs*, ces laboratoires de fabrication qui proposent un accès démocratique aux outils de fabrication, permettant à plusieurs de travailler ensemble selon un processus de conception ouvert¹⁴⁸. De grands programmes de soutien ou d'investissement ont déjà été lancés dans le monde (aux États-Unis, pour la fabrication numérique, en Grande-Bretagne, à Singapour, etc.). La France a lancé un appel à projets pour inciter au déploiement de *fab labs*, retenant quatorze projets fin 2013. Celui de la Cité des sciences et de l'industrie a ouvert en mars 2014.

Ainsi, comme on l'a déjà vu dans le premier chapitre, si le déclenchement de situations de blocage peut constituer une véritable menace pour les entreprises

147 «Environmental Standards and Labor Productivity: Understanding the Mechanisms That Sustain Sustainability», M.-A. Delmas (UCLA, Los Angeles, USA) et S. Pekovic (Paris Dauphine), 2012, in *Journal of Organizational Behavior*.

148 La participation n'est pas l'objet de cette nouvelle culture du *DIY (Do It Yourself)*, du prototype, de la co-création et de l'ouverture. La participation est un levier.

ou décideurs publics qui voudraient passer outre l'expression des attentes de leurs parties prenantes, renouer avec la confiance peut offrir de réelles opportunités. Celles-ci sont certes difficiles à chiffrer, contrairement à la stricte performance financière d'un projet ou d'une entreprise. Mais la progression de la prise de conscience collective des enjeux du développement durable conduit à envisager la notion de performance de façon plus globale, en intégrant en plus de la dimension économique, des dimensions sociales et environnementales.

Vers une définition plus globale de la performance

La logique de la performance financière à court terme est remise en cause, les sociétés sont invitées à compléter les critères habituels de gestion exclusivement financiers par des mesures décrivant d'autres aspects de leur activité et de leur fonctionnement, des indicateurs non financiers plus pertinents pour évaluer la stratégie et la rentabilité à long terme.

On retrouve cette approche dans la démarche de responsabilité sociétale des entreprises (RSE), « *concept qui désigne une intégration volontaire par les entreprises de préoccupations sociales et environnementales à leurs activités commerciales et leurs relations avec les parties prenantes* ¹⁴⁹ ». La France a fait le choix dans ce domaine de se doter d'un appareil réglementaire ¹⁵⁰. C'est la loi NRE de 2001, complétée depuis par les lois Grenelle I et II, qui oblige les grandes entreprises françaises à déclarer leurs politiques et leurs actions en la matière en rendant obligatoire la publication d'informations sociales et environnementales. L'obligation de transparence au travers d'un *reporting* précis, après avoir longtemps été combattue à l'échelle européenne ¹⁵¹, apparaît aujourd'hui dans une directive ¹⁵² imposant aux grandes entreprises la publication d'informations non financières et relatives à la diversité ¹⁵³.

Néanmoins, l'intérêt ou le retour sur investissement des démarches et des actions de RSE restent encore pour beaucoup d'entreprises trop faible et incertain pour qu'elles engagent dans ce domaine des investissements plus conséquents. L'exercice imposé de *reporting* se limite encore parfois à l'effet d'annonce, plus qu'à des réalisations concrètes.

149 Livre vert de la Commission européenne, *Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises*, 2001.

150 Contrairement à l'approche anglo-saxonne par les risques, plus pragmatique et fondée sur le volontariat des entreprises.

151 Dont une majorité d'États membres privilégiaient l'approche volontariste.

152 P7_TA-PROV(2014) 0368 – Publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes sociétés et certains groupes.

153 Concernant la transparence sur la diversité, il s'agit d'inciter indirectement les entreprises à accroître la diversité au sein de leurs organes décisionnels. Les informations à publier comprennent une description de la politique de diversité appliquée aux organes de décision, au regard de critères tels que, par exemple, l'âge, le genre, les qualifications et l'expérience professionnelle. À défaut d'une telle politique, la déclaration comprend une explication des raisons de cette absence.

En outre, cette pratique, selon certains auteurs¹⁵⁴, n'est pas sans poser question. La théorie selon laquelle l'entreprise doit dialoguer avec ses parties prenantes revient pour certains en effet à lui donner un pouvoir immense en lui laissant choisir elle-même ses parties prenantes. De plus, elle place l'entreprise dans une position dominante où les parties prenantes ne sont que des satellites, la laissant ainsi libre de dire ce qu'elle veut à qui elle veut¹⁵⁵. Autrement formulé, cette ouverture aux parties prenantes ne socialise pas l'entreprise, elle ne fait que renforcer son pouvoir. Cela explique également que la liste des parties prenantes d'une organisation ressemble souvent à un inventaire à la Prévert.

Une deuxième critique est de portée plus philosophique et interroge la notion même de responsabilité des impacts de l'organisation. Il existerait deux conceptions de la RSE. La première conception, séculaire, met plutôt l'accent sur les externalités négatives produites par les entreprises et sur leur souhait de préserver les ressources et l'écosystème, afin de pouvoir poursuivre leur activité¹⁵⁶. La deuxième conception, qui émerge à partir des années 1970, est une conception utilitariste, fonctionnaliste, inventée par des managers, et qui se détache de toute considération éthique¹⁵⁷. Elle cherche à mettre l'accent sur les externalités positives, où un comportement responsable permet d'améliorer la performance économique des entreprises et de gagner en légitimité. C'est une conception individualiste.

La réconciliation entre ces deux visions pose les questions suivantes : qu'est-ce qu'être responsable de ses impacts ? Que sont les impacts ? Si les impacts ne sont pas des actes, comment être responsable de quelque chose que je n'ai pas fait ? Autrement dit, peut-on être responsable de tout ?

Une proposition de réponse réside dans la notion de responsabilité collective (au sens d'Hannah Arendt) : être responsable de quelque chose qu'on n'a pas fait, mais dont on ne peut se délier pour autant. Cette responsabilité pour le monde demande d'utiliser à la fois tous les leviers dont on dispose : la vertu, la loi, le marché, l'association entre pairs, la construction de rapports de forces avec des porteurs d'enjeux (et non plus des parties prenantes). Autrement dit, il s'agit de passer de la RSE à la co-responsabilité des acteurs sociaux entre eux. Alors seulement on peut espérer que la RSE devienne transformatrice, car elle ne sera plus pratiquée en solitaire, de manière dépolitisée et désocialisée¹⁵⁸.

154 F. Vallaeys et M. Capron, « Compte rendu de présentation de l'ouvrage de François Vallaeys *Pour une vraie responsabilité sociale, clarifications, propositions* », Institut CDC pour la recherche, 15 janvier 2014.

155 F. Vallaeys, *op. cit.*

156 On peut citer comme exemples : au Moyen Âge, la préoccupation de l'équilibre entre terres, pâturages et forêts ; le code d'Hammurabi prescrivant la préservation des esclaves car ils sont le capital ; le caractère visionnaire de Colbert avec la gestion rationnelle des forêts pour garder la puissance de la France ; le paternalisme qui se préoccupait de la préservation du travailleur ; aujourd'hui, le relais est pris par des organisations de la société civile.

157 Elle rejoint, pour le coup, l'approche anglo-saxonne.

158 F. Vallaeys, *op. cit.*

Au demeurant, malgré toutes les critiques qui peuvent être formulées, la notion de RSE contribue à bouger les lignes en termes de transparence et de prise en compte par les entreprises d'enjeux qui dépassent le strict cadre de leur activité.

La Commission européenne s'est dotée d'un programme d'actions en faveur de la RSE 2011-2014, qui s'inscrit dans les objectifs de la stratégie 2020 de la Commission en matière de croissance intelligente, durable et inclusive. Au cours de la décennie à venir, les priorités fixées doivent permettre d'élever les niveaux d'emploi, de productivité et de cohésion sociale des pays de l'UE. Bruxelles estime que le contexte de la crise économique a renforcé l'importance de la RSE comme moyen de recréer la confiance dans les entreprises, sur les marchés et dans le monde économique de façon plus générale. D'ailleurs, parmi les apports de la démarche RSE souvent cités, on retrouve :

- la maîtrise ou la réduction des coûts, les gains de productivité, la diminution du gaspillage d'énergie, d'eau, la diminution de l'empreinte carbone d'une activité ou d'un projet ;
- la prévention des risques ;
- la mobilisation du personnel et des parties prenantes externes : donner du sens, partager des valeurs et des projets stratégiques permettant de réduire les risques sociétaux ;
- l'augmentation de la motivation des employés, la facilité de recrutement de cadres ;
- l'amélioration de l'image de l'entreprise.

Au-delà de l'encadrement réglementaire, une pression grandissante des parties prenantes et de l'opinion s'exerce sur les entreprises pour qu'elles s'engagent durablement dans une démarche RSE. D'une part, parce que les investisseurs s'y intéressent de plus en plus et que cela devient une condition d'accès aux capitaux (les performances RSE des entreprises étant notées par des agences spécialisées, sur différents critères), et, d'autre part, parce que les entreprises elles-mêmes en font un critère d'évaluation ou de choix de leurs fournisseurs.

Enfin, la norme ISO 26000, publiée en novembre 2010 et qui intègre l'expertise internationale en matière de responsabilité sociale¹⁵⁹, donne des lignes directrices pour aider les organisations de tous les types, commerciales ou publiques, sans considération de leur taille, de leur domaine d'activité ni de leur lieu d'implantation, à opérer d'une manière socialement responsable et à avoir un comportement transparent et éthique qui :

¹⁵⁹ Les lignes directrices d'ISO 26000 s'inspirent des meilleures pratiques développées par les initiatives RSE existant dans le secteur public et le secteur privé. Elles sont cohérentes avec et complètent les déclarations et les conventions correspondantes des Nations unies et de ses institutions spécialisées, en particulier l'Organisation internationale du travail (OIT), avec laquelle l'ISO a établi un protocole d'accord pour garantir la cohérence avec les normes du travail de l'OIT. L'ISO a également signé un protocole d'accord avec le Bureau du Pacte mondial de l'ONU (UNGC) et avec l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

- contribue au développement durable y compris à la santé et au bien-être de la société ;
- prend en compte les attentes des parties prenantes ;
- respecte les lois en vigueur et est compatible avec les normes internationales ;
- est intégré dans l'ensemble de l'organisation et mis en œuvre dans ses relations.

Elle décrit deux pratiques fondamentales de responsabilité sociétale qui sont :

- l'identification des impacts des décisions et des activités de l'organisation au regard des questions centrales de l'ISO 26000 ;
- l'identification des parties prenantes et le dialogue avec celles-ci.

Le retour sur investissement de la certification ISO 2600 ou d'une démarche RSE n'est pas facile à appréhender, de même que les gains attendus par l'instauration d'un climat de confiance. À ce jour, aucune méthodologie n'a réellement vu le jour.

Néanmoins, ces démarches qui, plus ou moins directement, visent à créer un climat de confiance, conduisent à revisiter certaines priorités en se plaçant dans une logique de plus long terme.

Ce n'est d'ailleurs pas sans causer du souci aux dirigeants, qui peuvent être parfois placés devant un dilemme : comment justifier certains investissements nécessaires au nom du développement durable, mais grevant la rentabilité attendue par les actionnaires ? C'est pourquoi sont nées les *flexible purpose corporations*¹⁶⁰ : des entreprises qui inscrivent dans leurs statuts un objectif d'impact positif sur la société. Les associés qui signent s'engagent sur cet objectif, les dirigeants sont évalués sur ce critère, et cela leur donne de la latitude pour prononcer des arbitrages entre performance économique et impact sur la société¹⁶¹.

Le besoin de changement de paradigme pour rétablir la confiance fait donc naître bien des initiatives. Et si, plutôt qu'un danger, la prise en compte du risque sociétal constituait une fantastique opportunité d'évoluer, comme cela est explicitement formulé en chinois, où le mot crise¹⁶² est composé des deux idéogrammes danger et opportunité ?

160 Nouvelle forme juridique d'entreprise, qui a vu le jour début 2012 en Californie, aux États-Unis. La Californie autorise également depuis cette date la création de *benefit corporations*, des entreprises dont l'objet est d'engendrer des retombées positives pour le public en général, et non uniquement pour les actionnaires.

Si la Californie a été le premier État américain à autoriser les FPC, d'autres États comme l'Illinois, le Michigan, l'Utah, le Vermont et le Wyoming ont également autorisé la création de *for-profit corporations* ayant pour objet principal un but charitable.

161 B. Segrestin, professeur en sciences de gestion, Mines ParisTech, entretien du 27 septembre 2013.

162 L'idéogramme chinois est composé des deux idéogrammes *Wei* (danger) et *Ji* (opportunité). Crise (危机) = danger (危) + opportunité (occasion/chance) (机).

Chapitre III

Renouer avec la confiance pour gagner en performance

« Il ne faut pas avoir peur de réveiller les chiens qui dorment. »

Olivier Feix, Directeur de la communication
et des affaires publiques de 50Hertz¹⁶³

Monde économique ou monde politique, experts et citoyens, nous avons tous et tout à gagner à renouer avec la confiance, notamment en termes de performance, qu'elle soit économique, sociale, environnementale ou éthique. Pour cela, il est indispensable de respecter quelques principes directeurs, qui viendront structurer la prise en compte des enjeux sociétaux. Leur respect permettra aux maîtres d'ouvrage de faire évoluer leurs pratiques et leur organisation, afin que leurs projets soient mieux acceptés, mais aussi à la puissance publique d'impliquer plus et mieux la société civile dans la prise de décision.

Les fondements de la confiance

Au regard des enjeux précédemment décrits, l'interaction entre la finalité des projets et les mesures prises pour réduire les risques conduit à définir des principes directeurs pour une meilleure mise en œuvre des recommandations. Les principes énoncés ci-dessous constituent avant tout l'élément fixe, le cœur de la démarche. Ils devront bien sûr être adaptés aux circonstances et au contexte (temps, lieu, relations entre acteurs et environnement socio-économique).

Pour mieux cerner ces principes, il apparaît également utile de rappeler le but à atteindre : faire naître la confiance pour aller au-delà du consentement et consolider, voire améliorer, ainsi un projet ou une décision.

Faire confiance, c'est accepter de prendre un risque en s'en remettant à un autre que l'on juge compétent. La confiance est indissociable de la notion de risque. Dans nos sociétés complexes, où l'interdépendance entre individus, entreprises, collectivités devient de plus en plus forte, la confiance est une condition essentielle pour décider, agir, investir.

¹⁶³ Entretien du 13 septembre 2013.

Les principes directeurs constituent une main courante à suivre tout au long de l'action afin de conserver la cohérence d'ensemble, indispensable au projet. Il y aura donc des applications évolutives d'éléments fixes (les principes) dans un cadre élargi (l'environnement de l'entreprise et/ou de l'administration). Au-delà d'une liste exhaustive, les principes directeurs que nous proposons ici visent à guider la réflexion et à orienter la stratégie des maîtres d'ouvrage comme des décideurs publics pour mieux intégrer la dimension sociétale à chaque projet ou décision.

Issus des études de cas et des entretiens que nous avons pu conduire, quatre principes directeurs nous apparaissent structurants dans la gestion des risques sociétaux. Ils constituent à notre sens les piliers incontournables de toute démarche visant à développer la confiance entre les parties prenantes.

S'inscrire dans le temps : principe de temporalité

Comme tout projet, la confiance se construit et se renforce dans le temps. Pourtant, en dépit de l'existence de signaux faibles et parfois forts, les risques sociétaux demeurent imprévisibles. Ils sont susceptibles d'émerger à toutes les étapes d'un projet : avant même les études d'impact, après le lancement du chantier ou du produit, au cours de sa commercialisation, et même au-delà. La gestion du risque s'inscrit dès lors dans un continuum. Ce principe repose sur deux notions distinctes et pourtant complémentaires, la durée de l'action – le temps des projets – d'une part, et le rythme des actions et décisions, d'autre part.

Le temps des projets

En apparence contradiction avec l'immédiateté des sociétés modernes, ce principe impose une analyse dans la durée et une mise en perspective des différentes phases du projet. Il permet de construire la cohérence d'ensemble et l'analyse indispensable dans le temps long pour une prise en compte globale des enjeux sociétaux. Il impose la planification des actions à mener et leur coordination dans la durée avec tous les acteurs concernés. Cette dimension est à considérer à la fois pour le chef de projet quand il conduit sa démarche, mais il s'adresse également aux citoyens dans le cadre de leur participation. Jean-François Béraud, ancien secrétaire général de la CNDP, témoigne, en référence au débat organisé sur les nanotechnologies, de ce nécessaire temps d'assimilation des enjeux dans le cadre du débat public : *« Si l'on veut organiser ce type de débat, il est nécessaire d'y consacrer un temps conséquent afin que la problématique et la connaissance du sujet puissent être convenablement diffusées au sein de la population »*¹⁶⁴.

La réalisation d'études d'impact et la consultation des parties prenantes lors de débats publics illustrent parfaitement l'anticipation indispensable pour

¹⁶⁴ Entretien du 11 juillet 2013.

prendre en compte les enjeux sociétaux. Cette approche se poursuit dans les phases de construction et d'exploitation de chaque projet, à l'image des cellules de veille de l'environnement qu'Hydro-Québec déploie sur l'ensemble de ses infrastructures.

Le rythme des actions et décisions

Ce principe structure également le rythme des actions et des décisions à prendre et le moment de leur insertion dans la vie du projet. La pertinence des mesures prises pour juguler les risques se mesure à l'adéquation entre le moment retenu pour agir et la nature de l'action. En dépit d'un débat public réalisé selon les règles, le chantier du futur aéroport Notre-Dame-des-Landes rencontre une vive opposition vingt ans après, sans même avoir encore démarré. Le temps écoulé entre la fin du débat et la décision a favorisé l'émergence d'une nouvelle forme de contestation. Ce blocage conduit à une remise en cause globale du projet. Le rythme constitue ainsi une condition du succès dans la création de confiance mais surtout dans son maintien.

Structurant l'ensemble du projet, le principe de temporalité dimensionne la réflexion des acteurs et promeut une gestion des enjeux sociétaux sur le long terme.

Accepter l'évolution des projets et des décisions : principe d'adaptabilité

Complémentaire du principe précédent, la capacité d'adaptation répond au caractère évolutif de tout projet et à son ajustement aux contingences. Dans un environnement changeant, les dimensions historiques, sociologiques et économiques représentent autant de particularismes qui rendent chaque projet unique. Il apparaît dès lors nécessaire de le rendre évolutif et d'en adapter la planification comme la conduite. Il faut notamment savoir accepter qu'il puisse être substantiellement modifié, voire abandonné. Le caractère évolutif porte sur le projet en lui-même, mais également sur le processus de concertation et de faisabilité démocratique. L'évolution du tracé de la ligne Turin-Lyon dans la plaine du Val de Susse caractérise ce type d'évolution. Devant l'opposition locale, le processus de concertation a été entièrement revisité afin de répondre à l'opposition exacerbée des acteurs locaux, notamment par création d'un observatoire regroupant les représentants de l'ensemble des parties prenantes. Dans un second temps, fruit de la concertation et d'un meilleur partage des données et informations, le trajet de la ligne a lui-même été redessiné pour prendre en compte les propositions des acteurs locaux.

La durée dans laquelle s'inscrivent les projets rend donc incontournable cette capacité d'adaptation et la préparation des équipes chargées de le conduire. Les grandes entreprises citées précédemment ont su au fil des années faire évoluer

leurs processus d'appréhension du « milieu »¹⁶⁵ et les mesures correctives qu'elles pouvaient apporter en réponse aux attentes des acteurs locaux. De la même manière, les organismes de concertation et de consultation évoluent dans le temps et adaptent leurs organisations et leurs modes de fonctionnement aux attentes du public.

Ce principe s'applique à des évolutions de l'environnement et ne constitue pas qu'une réponse à l'opposition rencontrée ou à la perte de confiance. En cohérence avec une action dans la durée, l'adaptabilité s'inscrit à chaque étape et guide les mesures prises en planification, en conduite de projet, durant son exploitation et après. Elle sous-tend en permanence tout mode d'action et de réflexion visant à intégrer le projet ou le produit dans son environnement.

Promouvoir une approche globale : principe de transversalité

Complémentaire de l'adaptabilité, une approche globale apparaît indispensable. Elle établit des liens entre les acteurs et promeut l'échange par une démarche pluridisciplinaire, systémique et une investigation aussi exhaustive que possible des conséquences de chaque décision.

Les interactions plurielles entre les acteurs économiques, institutionnels et les citoyens rendent nécessaire une approche pluridisciplinaire pour intégrer en amont toutes les dimensions d'un projet et ses externalités possibles. Ce principe implique donc la participation de tous les savoir-faire d'une entreprise dans la phase d'analyse et de conception. Elle implique également d'ouvrir le travail de préparation à des intervenants extérieurs, dont le champ d'expertise dépasse les savoir-faire internes à l'entreprise. Ce décloisonnement impose une démarche transverse au sein de l'entreprise, qui ne se réduit pas au maître d'ouvrage ou au chef de projet mais s'adresse bien à l'ensemble des participants-acteurs.

L'approche globale et transversale est indispensable dans les phases d'étude et de planification, mais aussi dans la conduite du projet. Simultanément, elle induit également une connaissance fine des intervenants directs ou indirects pour mieux déterminer le périmètre d'action et les attentes de chaque partie prenante. Le champ d'investigation s'étend alors au-delà des acteurs naturels ou légitimes afin d'anticiper toute surprise négative. Il s'agit d'associer tous les acteurs pouvant *se considérer* comme partie prenante à une phase ou l'autre du projet. Les conclusions établies participent ainsi à la co-construction et permettent d'amender le projet en répondant au mieux aux attentes des différents acteurs.

« Il faut se concerter. Avec quelles organisations ? Toutes ! Celles qui sont présentes au niveau national mais qui ont peu de relais locaux, celles au

¹⁶⁵ Milieu : expression québécoise qui recouvre la population et l'ensemble des acteurs locaux concernés par un projet.

contraire uniquement locales, celles qui sont peu représentatives mais disposent d'une forte capacité de nuisance, celles qui sont très représentatives mais peu actives, etc. Il faut écouter les opposants jusqu'au bout, puis passer au processus de décision », considère ainsi Bertrand Pancher¹⁶⁶.

Partager les connaissances : principe de sincérité

Corollaire de la transparence, le dialogue est fondateur de la confiance et doit s'installer dans la durée entre toutes les parties prenantes selon le principe de temporalité décrit précédemment.

Socle de la confiance et étape préalable à tout dialogue, le partage des connaissances vise à promouvoir un corpus commun de données et plus globalement un échange réciproque d'informations à l'échelle du projet. La base de données ainsi constituée favorise le dialogue sur des bases communes. Il est fondateur de la confiance entre les acteurs par l'expression du consensus établi autour des analyses et des enquêtes. La transparence réhabilite l'expertise dans une société en proie aux doutes et favorise l'échange, condition indispensable pour la co-construction d'un projet. Cécile Blatrix¹⁶⁷ résume cette assertion quand elle encourage à rendre transparent le pluralisme et à afficher ce que l'on sait et ce qui reste inconnu. Il apparaît dès lors indispensable de communiquer y compris lorsque le champ des connaissances demeure imparfait.

La complémentarité de ces principes directeurs permet de guider le projet de sa création à son exploitation ainsi que dans les phases ultérieures (démantèlement par exemple), en développant et en maintenant la confiance dans la durée.

Les principes sont désormais posés, et vont permettre le déploiement des différents leviers d'action que nous proposons de mettre en œuvre, en les regroupant autour de trois actions phares : **professionnaliser, impliquer, débattre**.

¹⁶⁶ Bertrand Pancher, député de la Meuse, entretien du 10 septembre 2013.

¹⁶⁷ Cécile Blatrix, *op. cit.*

Professionnaliser

Levier n° 1 : former les maîtres d'ouvrage et les décideurs à la concertation

Du côté des porteurs de projet, il est nécessaire de former les cadres et dirigeants d'entreprise et d'organisations publiques au débat pour un meilleur dialogue avec les parties prenantes.

Des enseignements spécifiques consacrés à la participation et au débat public commencent à voir le jour dans les cursus de l'enseignement supérieur. C'est le cas à l'Université technologique de Compiègne, sous l'égide de Laurence Monnoyer-Smith, professeur en sciences de l'information et de la communication et vice-présidente de la CNDP et de son master 1 « Stratégie pour l'innovation en situation complexe », qui vise à compléter la compétence technique de l'ingénieur par une approche stratégique de la complexité et qui comporte, entre autres, des unités d'enseignement portant sur le rapport entre sciences et débat public.

On peut également citer le master 2 professionnel de l'Université Paris I Panthéon Sorbonne « Affaires publiques : ingénierie de la concertation ». Cette spécialité a vocation à former des professionnels en mesure de concevoir, d'organiser et d'animer des politiques et des dispositifs de participation citoyenne dans les contextes les plus divers. En plus des savoirs fondamentaux dans les domaines de la théorie de la négociation, la sociologie de l'action publique, la psychologie sociale des petits groupes, la sociologie des controverses scientifiques, la conduite de projet, l'animation de groupes, la communication événementielle, le droit des marchés publics, la programmation urbaine, la médiation environnementale..., l'accent est mis sur la mise en situation professionnelle des connaissances acquises, en particulier dans des séminaires d'application animés par des praticiens. Le pari de ce master est de démontrer qu'il est possible de former au plus haut niveau des spécialistes de la participation et de la délibération démocratiques capables de concilier un fort degré d'exigence politique et intellectuelle avec des qualités opérationnelles certaines. L'ambition est clairement affichée : participer à l'amélioration du dialogue et du débat citoyen, faire exister une démocratie participative véritable, qui ne se réduise pas à un simple slogan.

À noter encore, Resosens, en collaboration avec le CEA et le Collège de Polytechnique, a développé un module de formation, sur la perception et l'acceptabilité du risque. Ce module vise à prendre conscience de la subjectivité de la notion de risque dans l'opinion publique, indépendante de l'analyse scientifique rigoureuse. Il s'adresse en priorité à des ingénieurs projets, des bureaux d'études et des collectivités territoriales susceptibles d'être confrontés à la notion d'acceptabilité des risques, et se décompose en quatre grandes sous-parties : l'évolution de la perception des risques, le partage d'un certain nombre de constats, la mise en situation (avec jeux de rôles), un focus sur la fin des certitudes.

Ces initiatives, encore peu nombreuses en France, gagneraient à être élargies à l'ensemble des cursus préparant à des carrières de décideurs ou maîtres d'ouvrage.

Du côté des entreprises, des dispositifs de formation internes peuvent compléter la formation initiale dans ce domaine. EDF propose une illustration de cette recherche de débat apaisé, d'échange et d'apprentissage mutuel des parties prenantes en organisant des débats public-privé, fermés et protégés par des clauses de confidentialité, entre ses cadres dirigeants et des ONG, sur des thématiques sensibles telles que la déconstruction des centrales nucléaires. Par ces débats, l'entreprise souhaite sensibiliser ses cadres aux opinions de ses parties prenantes tout en contribuant, le cas échéant, à faire évoluer le point de vue de ces dernières. De plus, EDF contribue à former ses dirigeants aux techniques de dialogue, de manière informelle, par l'organisation de dîners au cours desquels ils recueillent des informations sur la vision stratégique de l'entreprise ou sur des sujets sensibles pour lesquels ils auraient besoin d'être informés afin d'être en capacité de débattre.

En s'ouvrant au dialogue avec leurs parties prenantes, les entreprises ont dû adapter leur culture d'entreprise. C'est ainsi que la société 50Hertz, en Allemagne, propose désormais une formation au débat public à ses employés, ainsi qu'un soutien psychologique pour ceux qui sont au contact direct de ses parties prenantes (travail sur l'humain). 50Hertz a d'ailleurs mobilisé de nouvelles ressources, telles que la création d'un département distinct de celui dédié à la négociation des permis de construire, chargé de l'organisation des débats avec les parties prenantes.

Levier n° 1 : former les maîtres d'ouvrage et les décideurs à la concertation

- ▶ **Pour qui** : porteurs de projet (entreprises et décideurs publics).
- ▶ **Dans quel but** : acculturer les porteurs de projet au débat public.
- ▶ **Comment** : en développant cette dimension dans les cursus de formation des décideurs et des maîtres d'ouvrage.

Principes directeurs : transversalité, sincérité.

Levier n° 2 : mettre en place au sein des organisations des équipes professionnalisées dans la gestion des interactions avec la société

Le deuxième levier mobilisable par les porteurs de projet, en particulier les entreprises, pour faire évoluer leur culture interne en direction d'une attention accrue portée à la qualité des relations avec les parties prenantes est celui de la professionnalisation des équipes. Car la gestion des interactions avec la société nécessite souvent, pour que la confiance s'établisse, la capacité à prendre du recul, voire à remettre

en cause la culture métier de l'entreprise. La mise en place d'équipes spécialisées, pluridisciplinaires et composées de professionnels aux profils distincts de ceux des équipes opérationnelles facilite cette distanciation. Elle permet aussi d'apporter les compétences nécessaires à cette fonction nouvelle au sein des organisations.

Hydro-Québec a ainsi pris la mesure de la nécessité de s'adapter à l'importance croissante de la bonne gestion des interactions avec les communautés pour la pérennité de ses activités et la réussite de ses projets. Aussi, en 2011, l'entreprise a décidé de créer la direction affaires régionales et collectivités, dédiée à la gestion des « *relations avec le milieu* », comme les nomment les Québécois.

Composée de neuf équipes régionales implantées partout au Québec, elle regroupe environ cent conseillers et professionnels. Elle est rattachée directement au secrétariat général de l'entreprise et dispose ainsi d'un haut niveau de soutien et d'une capacité à peser sur les arbitrages et les décisions. Son champ d'intervention est celui de la relation avec les élus et les représentants des collectivités territoriales (1 130 municipalités, 87 municipalités régionales de comté et 14 territoires de populations autochtones), ainsi qu'avec les associations et les groupes de citoyens. L'objectif d'Hydro-Québec est d'établir une relation quotidienne qui va au-delà des seuls projets. La direction affaires régionales et collectivités doit prendre soin de l'ensemble de la relation en nommant des experts des communautés. Il s'agit d'« *être là avant les projets, pendant les projets et après les projets*¹⁶⁸ ». Pour cela, les équipes de relations avec le milieu s'attachent à connaître le contexte sociopolitique et l'histoire des collectivités dans lesquels Hydro-Québec intervient.

L'un des apports majeurs de ce choix de la professionnalisation réside dans la cohérence des pratiques et des décisions. Si Hydro-Québec a l'obligation d'avoir une bonne relation avec les collectivités, il est également essentiel de ne pas créer, en cherchant à atteindre cet objectif, des précédents avec lesquels l'entreprise ne pourra pas vivre dans le futur. La conciliation de ces deux objectifs est facilitée par l'existence d'une équipe dédiée.

De manière similaire, RioTinto met en place des « pratiques mondiales », qui sont des groupes d'experts au niveau *corporate*, spécialisés sur une thématique précise et intervenant en transversal pour apporter un support à l'ensemble des entités du groupe à travers la planète. La pratique mondiale *Community and Social Performance* est centrée sur la question de l'acceptation sociale et les pratiques d'engagement des parties prenantes. Son travail consiste à définir les stratégies, les politiques et les normes internes du groupe dans le domaine de l'acceptabilité sociale des projets et des activités.

Pour ces grandes entreprises étrangères, la création d'une équipe dédiée à la prévention et à la maîtrise des risques sociétaux est donc clairement apparue

¹⁶⁸ Myriam Truchon, directrice des affaires régionales et collectivités, Hydro-Québec, entretien du 1^{er} octobre 2013.

comme une voie d'action incontournable pour intégrer la prévention des risques sociétaux à la stratégie de l'entreprise. Les principaux facteurs de réussite ressortant de ces expériences sont les suivants :

- un rattachement direct à l'équipe dirigeante de l'entreprise ;
- une capacité de décentralisation au sein de l'entreprise, notamment auprès des chefs de projets, car la gestion des parties prenantes doit se faire au plus près du terrain ;
- la création d'un lien de confiance avec les parties prenantes avec lesquelles l'équipe dédiée sera amenée à dialoguer. Il apparaît donc nécessaire d'essayer de limiter au maximum son turnover ainsi que le turnover des équipes projets ;
- la capacité à se poser des questions que les autres équipes de l'entreprise ne se posent habituellement pas. Il apparaît donc souhaitable que ces équipes ne soient pas constituées de gens issus du métier (par exemple des ingénieurs) de l'entreprise. Il faut au contraire chercher à constituer des équipes pluridisciplinaires (sociologues, économistes...), apportant une vision nouvelle et en mesure de questionner l'entreprise et son activité. Une part importante du travail de l'équipe doit consister à analyser l'impact de l'environnement sur le métier de l'entreprise ;
- un fonctionnement aussi routinisé que possible. Il ne doit pas s'agir d'un projet limité dans le temps. C'est cette institutionnalisation qui doit permettre à l'équipe de mener le travail nécessaire pour détecter les signaux faibles ;
- un travail situé dans un horizon temporel de moyen et de long terme. Cette équipe sera donc aussi amenée à se demander si l'entreprise ne génère pas un risque majeur à long terme en prenant une décision pouvant apparaître justifiée à un instant T (court terme)¹⁶⁹.

Formaliser des politiques internes et des bonnes pratiques

La professionnalisation des organisations en matière de gestion des risques sociétaux repose aussi sur l'appropriation de bonnes pratiques par un maximum de collaborateurs. Elle suppose l'alignement sur les valeurs et principes définis par l'organisation. La définition et la formalisation de politiques internes constituent un outil efficace pour atteindre cet objectif.

Les entreprises que nous avons rencontrées au Québec se sont pleinement emparées de cette démarche.

Hydro-Québec affirme la vision de son interaction avec la société par le biais d'une architecture de normes internes. Le socle de cette vision est une politique interne intitulée « Notre rôle social ». Cette politique est déclinée par deux directives internes portant sur la *Conduite des relations avec les collectivités*

¹⁶⁹ Igor Salomon, *op. cit.*

et l'Acceptabilité des projets et des activités de l'entreprise. Dans la première, Hydro-Québec se fixe notamment pour objectif d'« assurer des relations continues, cohérentes et proactives avec les collectivités locales et régionales » ainsi que d'« identifier l'impact éventuel de ses activités ou de ses projets sur les collectivités¹⁷⁰ ». Cette directive définit aussi l'organisation et les responsabilités des différentes entités et équipes de l'entreprise dans l'atteinte de ces objectifs. Elle vise ainsi à assurer la bonne coordination des équipes par une définition claire des rôles. Dans la seconde, l'entreprise définit les principes qui doivent systématiquement guider les équipes dans la conduite des projets et des activités.

L'ensemble de ces normes internes a été validé par le président-directeur général de l'entreprise. Elles bénéficient ainsi du degré de soutien le plus haut possible, matérialisant la volonté de transformer ces pratiques en véritable culture d'entreprise.

Les Caisses Desjardins, premier groupe financier coopératif du Canada, dont l'activité est pourtant très différente, accordent également une importance particulière aux relations avec les communautés et à la maîtrise des risques sociétaux. Les outils mobilisés pour assurer l'appropriation des bonnes pratiques dans ce domaine par les 45 000 salariés du groupe sont assez similaires. La *Promesse Desjardins* matérialise les engagements qu'a pris le mouvement Desjardins pour faire vivre la distinction coopérative qui constitue le cœur de son identité. Elle s'articule autour de trois concepts clés : « *Engagé; proche; à votre avantage* ». Cette politique est également déclinée au travers de diverses normes internes, telles que celle sur le développement économique régional.

Mobiliser les outils de la gestion des risques et du management de la qualité

La professionnalisation de la gestion des interactions avec la société passe aussi par la mobilisation des outils de la gestion des risques et du management de la qualité. Cette démarche permettra d'enclencher un cercle vertueux qui pourra contribuer à l'instauration d'une relation avec les parties prenantes fondée sur la confiance.

Le premier pas de cette démarche doit conduire les organisations (publiques et privées) à cartographier les risques sociétaux qu'ils doivent s'attacher à prévenir et maîtriser. Ce travail ne suppose pas nécessairement une refondation. Il peut s'intégrer aux travaux de cartographie des risques qui sont souvent déjà menés dans les grandes entreprises et les organisations publiques en venant les enrichir et les compléter. C'est ainsi que La Poste réalise chaque année une cartographie des risques majeurs dans laquelle la cartographie des risques sociétaux peut pleinement s'insérer. En Suède, une cartographie des risques est également réalisée tous les ans dans l'ensemble des grandes entreprises et

¹⁷⁰ *Conduite des relations avec les collectivités*, directive 36, Hydro-Québec.

des territoires, sous la coordination des collectivités territoriales et de l'Agence suédoise de protection civile et de gestion des risques¹⁷¹. Cette cartographie alimente l'évaluation nationale des risques demandée par la Commission européenne à chaque État membre de l'Union européenne.

Cette cartographie des risques sociétaux peut également être réalisée à l'échelle d'un projet ou d'une activité. C'est la démarche qui est adoptée par TransnetBW, l'un des quatre responsables de réseaux de transport d'électricité allemands. Pour chaque projet de développement du réseau, Transnet BW réalise au préalable une cartographie en couleur du territoire impacté qui recense différents éléments à prendre en compte dans le processus de décision, dont le degré d'acceptation ou de résistance au projet au sein de la population. Les propositions de tracés sont réalisées en tenant compte de cette cartographie. Celle-ci est par ailleurs rendue publique par TransnetBW au travers de son outil de concertation web : Team Dialog Netzbau.

Ces outils du management de la qualité peuvent notamment être mobilisés pour signaler les manquements aux bonnes pratiques formalisées dans les normes internes relatives à la concertation et aux interactions avec la société civile. De la même manière que le défaut de qualité de production peut être signalé via un système de déclaration interne, les entreprises peuvent mettre en place des mécanismes de signalement portant sur la gestion des interactions avec la société. Ces mécanismes relèvent par exemple de la protection des lanceurs d'alerte, en interne comme en externe à l'organisation. C'est la démarche adoptée par les Caisses Desjardins au Québec. Celles-ci ont mis en place un mécanisme institutionnalisé de lanceur d'alerte interne à la coopérative. Chaque salarié peut signaler, par le biais d'un outil web géré par un prestataire externe, des manquements au code de déontologie adopté par les Caisses Desjardins. Desjardins reçoit ces signalements de manière anonymisée. Le groupe peut ensuite s'en emparer, notamment au travers de son conseil d'éthique et de déontologie, dans le cadre de sa démarche qualité (mise en place d'actions d'amélioration) dans ce domaine.

Afin que la notion d'engagement des communautés et les bonnes pratiques en la matière soient connues de tous les opérationnels, les organisations peuvent aller jusqu'à bâtir un véritable système d'assurance qualité dans ce domaine. Cette démarche existe déjà dans certaines grandes entreprises pour lesquelles la bonne gestion des interactions avec la société revêt une importance particulière.

RioTinto l'a développé pour assurer la bonne mise en œuvre de sa norme interne *Relations avec les communautés et performance sociale*. Des audits internes sont réalisés pour évaluer le degré de conformité des pratiques à cette norme interne sur les sites de production. Le rapport d'audit est adressé

¹⁷¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MsB).

directement au CEO de chaque branche. Toutes les non-conformités font ensuite l'objet d'un *reporting* informatisé et public relié à un système de suivi. À chaque non-conformité est associée une date butoir de résolution pour le responsable du site. Toutes les non-conformités non résolues sont envoyées au responsable du site de manière régulière et sont publiées en interne. De plus, afin d'aligner les comportements des managers sur les politiques internes dans ce domaine, les relations avec les parties prenantes font partie des objectifs des directeurs de site. Leur suivi est repris dans le cadre de l'évaluation de ces directeurs.

Pour maximiser les chances de réussite de ces démarches, il apparaît également nécessaire de mieux identifier les parties prenantes à y associer.

Identifier les parties prenantes à associer

Il est important de trouver un moyen d'associer au projet tous les intérêts qui sont ou vont être impliqués. Pour Iolanda Romano¹⁷², cela passe par un travail préliminaire d'identification des acteurs et des intérêts en jeu (*public consensus building*) : ce travail permet de découvrir l'histoire locale, les conflits cachés, les tensions sous-jacentes, et donc de comprendre le cœur du conflit.

Le Korean Institute of Public Administration¹⁷³ (KIPA) propose une classification des parties prenantes en fonction de la nature du débat, au travers d'un tableau permettant de déterminer les acteurs et le type de participation à mettre en œuvre en fonction de la nature des risques en présence :

- pour un risque simple : les parties prenantes sont les industriels, le régulateur et les experts, la gestion du risque passe par des méthodes déjà expérimentées ;
- pour un risque complexe : est ajoutée aux parties prenantes précédentes une expertise scientifique externe afin de maximiser la connaissance scientifique du risque et trouver les meilleures solutions possibles ;
- pour un risque incertain : ajouter les parties prenantes impliquées et/ou affectées, afin d'associer l'ensemble des personnes susceptibles de définir les *scenarii* du futur ;
- pour un risque ambigu : élargir à l'ensemble de la société civile, et organiser un débat sur le risque et ses implications sous-jacentes.

Des outils concrets, tels que la réalisation d'une cartographie des parties prenantes, permettent d'adapter les participants à associer au débat en fonction du besoin.

172 Iolanda Romano, *op. cit.*

173 Institut de recherche gouvernemental créée en 1991 pour favoriser la structuration administrative de la Corée du Sud, le KIPA s'impose aujourd'hui comme un *think tank* ouvert sur l'international. Entretien du 4 décembre 2013.

Levier n° 2 : mettre en place au sein des organisations des équipes professionnalisées dans la gestion des interactions avec la société

- ▶ **Pour qui** : les porteurs de projet (entreprises et décideurs publics).
- ▶ **Dans quel but** : gagner en cohérence et en efficacité dans la gestion des relations avec les parties prenantes.
- ▶ **Comment** :
 - en formalisant sous forme de normes internes les engagements et les pratiques adoptés en matière de concertation et de dialogue avec les parties prenantes ;
 - en intégrant les risques découlant des interactions avec la société dans les cartographies des risques, et en mettant en place des dispositifs internes d'assurance qualité portant sur la gestion du dialogue avec les parties prenantes ;
 - en réalisant systématiquement la cartographie des parties prenantes permettant de s'assurer que tous les acteurs potentiellement concernés sont bien associés à la réflexion.

Principes directeurs : transversalité, adaptabilité, sincérité, temporalité.

Levier n° 3 : faire de la notion de licence sociétale d'exploitation l'un des principes directeurs de tout développement de projet

Comme le soulignent les exemples mis en avant dans le chapitre II, l'autorisation d'un projet ou d'une activité par la puissance publique ne suffit plus à emporter l'adhésion des citoyens. Cette licence légale d'exploitation, pourtant délivrée par une autorité censée incarner l'intérêt général, n'est plus en soi une condition suffisante à la conduite d'une activité. Cela vaut même lorsqu'elle est obtenue au terme d'un processus normé incluant une phase de consultation du public (enquêtes publiques, débat public organisé par la CNDP ou une instance équivalente...).

La licence légale délivrée par les autorités publiques doit désormais être complétée, voire précédée, de l'obtention d'une licence sociétale d'exploitation, c'est-à-dire du soutien de fait d'un projet ou d'une activité par les principales parties prenantes. Cette licence sociétale n'a pas de réalité juridique, même si elle peut parfois se traduire par la signature d'un accord formalisé entre le porteur de

projet et les populations concernées. Il s'agit d'un « *actif intangible*¹⁷⁴ » traduisant la qualité de la relation entre un porteur de projet et la société à un instant donné. Elle implique de travailler avec l'ensemble des parties prenantes et des communautés potentiellement concernées par un projet ou une activité.

Cette distinction entre licence légale et licence sociétale d'exploitation doit, à notre sens, devenir le fondement des démarches d'engagement des parties prenantes menées par les organisations publiques et privées. Elle a en effet deux conséquences pratiques porteuses d'un changement de paradigme pouvant constituer le socle d'une refondation par la confiance :

- Pour être effective, la licence sociétale d'exploitation doit tout d'abord être recherchée en parallèle, voire en amont, de l'obtention de la licence légale. L'initiation d'un dialogue avec les parties prenantes alors que l'autorisation d'un projet ou d'une activité aurait déjà été délivrée par la puissance publique risque en effet de susciter la défiance et le rejet par la population. Celle-ci pourrait avoir, à juste titre, la sensation de ne pas être acteur d'un processus de décision qui la concerne pourtant. Dès lors, la procédure réglementaire d'obtention d'une autorisation par la puissance publique doit devenir l'aboutissement, et non le point de départ, du dialogue avec les parties prenantes. Les démarches réglementaires de concertation prévues par ces procédures ne seront pas automatiquement suffisantes. Les organisations publiques et privées doivent donc engager le dialogue avec les parties prenantes le plus tôt et le plus largement possible.

- De plus, contrairement à la licence légale, la licence sociétale d'exploitation n'est jamais acquise définitivement. Car les attentes sociétales évoluent dans le temps, et se renouvellent avec les générations. À l'image des mobiles de Calder, la licence sociétale d'exploitation est donc un équilibre délicat qui peut être remis en cause à chaque instant¹⁷⁵. Des demandes d'ajustement peuvent émerger au fur et à mesure de la vie d'un projet ou d'une activité. Il est donc indispensable que les maîtres d'ouvrage soient en permanence à l'écoute des attentes de la société. Il faut qu'ils développent une capacité à se remettre en cause régulièrement et rapidement pour s'adapter à l'évolution des attentes des parties prenantes. Il leur faut maintenir dans la durée la qualité de la relation avec la société. Sinon le risque existe de perdre cette licence sociétale d'exploitation, qui est désormais la garantie de la pérennité de leur légitimité, de leur activité et, pour les entreprises, de leur stabilité financière.

Cet engagement précoce et durable vis-à-vis des parties prenantes peut s'appuyer sur trois outils : la mise en place d'un dialogue stratégique avec celles-ci,

174 Étienne Lamy, responsable de la pratique mondiale *Community and Social Performance* de Rio-Tinto, entretien du 2 octobre 2013.

175 *Idem*.

l'organisation de débats publics et de concertations le plus en amont possible et la recherche de création de valeur partagée.

Mettre en place un dialogue stratégique avec les parties prenantes

L'émergence d'une relation de confiance repose tout d'abord sur la diffusion d'une véritable culture partenariale à l'échelle d'un groupe. C'est pourquoi les entreprises doivent veiller à insérer leurs actions d'engagement du public dans un dialogue stratégique avec les parties prenantes.

L'affirmation de ce dialogue passe par la conclusion de partenariats formalisant l'investissement d'une entreprise ou d'une collectivité dans le changement de paradigme que constitue l'« ingénierie de la confiance ».

Afin de s'assurer de l'appropriation et de la diffusion de ce changement de posture dans l'ensemble des activités et des métiers d'une entreprise ou d'une collectivité, il est en effet utile de donner un cadre aux relations avec les parties prenantes qui pourront être nouées à l'échelon local ou d'un projet. La conclusion de partenariats et la mise en place d'instances de dialogue stratégique avec les parties prenantes constituent des leviers efficaces dans ce domaine.

Plusieurs entreprises, en France et à l'étranger, ont engagé des démarches intéressantes pouvant servir de source d'inspiration pour atteindre cet objectif.

Au Québec, pour faciliter le déroulement du dialogue local autour de ces projets de développement dans les territoires où résident des communautés autochtones, plusieurs entreprises ont engagé la négociation d'ententes formalisant le cadre de leurs relations avec ces communautés. C'est le cas par exemple d'Hydro-Québec, qui a signé des ententes avec les communautés concernées, à l'image de l'entente de la convention Boumhounan entre la nation amérindienne des Cris et l'entreprise. Elle prévoit des éléments de cession de droits sur certaines parties du territoire en contrepartie de compensations monétaires, d'engagements en matière d'éducation, de formation, d'emplois, ainsi que la garantie d'une participation au processus décisionnel. Ces ententes fixent un cadre et facilitent ensuite la signature d'accords locaux, nettement plus détaillés, et portant sur un projet particulier. Ces documents, formalisant des engagements réciproques, constituent le socle sur lequel se bâtit une relation de confiance dans la durée.

Dans un contexte différent, Lafarge a conduit une démarche très complète de formalisation de partenariats et de mise en place d'instances pour donner corps au dialogue stratégique que l'entreprise souhaitait engager avec les principales parties prenantes à ses activités.

Le premier volet de cette démarche a consisté en la signature de plusieurs accords avec des organisations non gouvernementales :

- Dès 2000, Lafarge a signé un partenariat stratégique avec le WWF portant sur le changement climatique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). Lafarge, important émetteur de GES, s'engageait à travers cet accord à réduire ses émissions. Ce partenariat, qui avait pour objectif de matérialiser le souci de l'entreprise d'engager un dialogue constructif avec ses parties prenantes et de contribuer à l'amélioration de l'acceptation de ses activités, a permis de modifier en profondeur la culture de l'entreprise. Il l'a notamment conduite à accroître son niveau de transparence à l'égard des parties prenantes.
- En 2010, dans la continuité de cette démarche, Lafarge a signé un partenariat stratégique avec France Nature Environnement. Il prévoit des échanges trimestriels sur des thèmes précis tels que l'économie décarbonée, la construction durable ou la gestion des sites (concertation, biodiversité). Cet accord sert de cadre au dialogue local. Lafarge exige désormais que ce partenariat soit décliné dans chaque site de production.

Le second volet de cette démarche a conduit Lafarge à mettre en place plusieurs instances de concertation stratégique pour faciliter le dialogue stratégique avec les parties prenantes :

- Le panel des parties prenantes a été créé en 2003 : il donne son avis sur le contenu du rapport de développement durable du groupe et travaille avec le comité exécutif à l'amélioration des performances environnementales et sociales. Les membres se réunissent trois fois par an et sont des personnalités qualifiées reconnues pour leur expérience et leurs connaissances dans ce domaine.
- Le conseil d'experts est composé d'anciens directeurs de collectivité territoriale, préfets, députés, maires, journalistes ou d'experts de la concertation. Il se réunit deux ou trois fois par an et apporte à Lafarge un regard extérieur sur ses pratiques.
- Le panel consultatif sur la biodiversité a été créé en 2006 pour conseiller le groupe, apporter des idées d'amélioration dans des domaines comme la préservation de la faune ou la gestion des espaces naturels.

Ces partenariats et ces instances de concertation permettent aux entreprises d'être à l'écoute des attentes des parties prenantes et de détecter très en amont les signaux faibles de remise en cause possible de la légitimité de leur activité auprès de ces partenaires. Afin de protéger les ONG partenaires, ces débats peuvent également être conduits dans un cadre fermé et normé. Les échanges se déroulent alors à huis clos et sont protégés par des clauses de confidentialité. Ils offrent ainsi un espace de dialogue entre les dirigeants de l'entreprise et les ONG partenaires sur des thématiques stratégiques, tout en évitant de véhiculer un sentiment d'instrumentalisation à des fins de communication chez les partenaires.

En complément de ce dialogue stratégique permanent permettant de diffuser les attentes des parties prenantes dans la stratégie et les pratiques d'une entreprise,

il est également utile d'engager un dialogue stratégique *ad hoc* autour de thématiques dont la sensibilité pour les parties prenantes pourrait conduire à affaiblir la légitimité du développement d'une activité ou d'un projet dans ce domaine.

Rechercher la création de valeur partagée

L'aboutissement de ces démarches d'ingénierie de la confiance est la création de véritable valeur partagée avec les populations locales.

La création de valeur partagée permet de donner aux populations locales un intérêt socio-économique à la réussite d'un projet ou au développement d'une activité. Associer les parties prenantes à l'investissement représente une des modalités de création de valeur partagée qui nous a paru particulièrement innovante.

L'Allemagne apparaît comme l'un des pays les plus avancés sur cette voie, notamment dans le domaine de la production d'énergie renouvelable (EnR). L'investissement citoyen y constitue un levier important de développement des énergies renouvelables. Le développement de l'énergie éolienne a par exemple été facilité par la mise en place de parcs éoliens citoyens. Leur principe est simple : les citoyens investissent dans la construction d'un parc éolien et ils sont, en contrepartie, associés aux bénéfices tirés de la production d'électricité. Ce type de montage financier est très répandu en Allemagne. Dans le Nord, 90% des parcs éoliens sont des parcs citoyens. L'objectif est de favoriser l'acceptation du projet par la population locale en l'associant directement non seulement au projet mais aussi aux bénéfices qui en découlent. C'est la raison pour laquelle la possibilité d'investir dans le projet est limitée aux habitants des zones riveraines de l'installation. Une première expérience du même type vient de voir le jour en France : le premier parc éolien citoyen vient de prendre forme en Bretagne, à Béganne. Après plusieurs années d'efforts, l'association Bégawatts, composée de 1 000 membres, a vu arriver les premiers éléments de son parc éolien citoyen. Il produira 20 400 MWh par an.

Ce modèle de participation citoyenne existe également dans le domaine de l'énergie photovoltaïque. Huit cents coopératives ont été mises en place pour le financement de projets citoyens, et environ deux cents nouvelles voient le jour chaque année. Grâce à cette approche participative, il existe un million d'installations photovoltaïques en Allemagne.

Ce financement citoyen contribue fortement à l'engagement des populations dans les projets. Il nécessite un cadre juridique adapté mais aussi un investissement en temps important de la part du porteur du projet. Il doit donner corps à la participation des citoyens, ce qui rend aussi la conduite de l'investissement plus compliquée qu'un montage financier classique.

La réussite de ce modèle de création de valeur partagée conduit aujourd'hui les autorités allemandes à l'envisager comme un outil pouvant permettre la réussite

de la transition énergétique engagée après la décision de sortir du nucléaire. Le réseau électrique constitue en effet le goulot d'étranglement de cette transition énergétique. L'Allemagne est confrontée à la nécessité de construire en peu de temps 4 000 km de lignes électriques pour transporter l'électricité issue des EnR du nord vers le sud de l'Allemagne. L'acceptation sociétale de ce développement du réseau ainsi que la rapidité de sa réalisation constituent des facteurs majeurs de réussite. Le gouvernement a donc lancé une réflexion sur la possibilité de transposer aux réseaux de transports d'électricité le modèle des parcs éoliens citoyens. Les citoyens auraient la possibilité d'investir dans un réseau électrique proche de leur territoire. En créant ainsi de la valeur partagée autour du développement du réseau, l'Allemagne maximiserait ses chances de réussir le tournant énergétique dans lequel elle s'est engagée.

**Levier n° 3 : faire de la notion de licence sociétale d'exploitation
l'un des principes directeurs de tout développement de projet**

- ▶ **Pour qui** : porteurs de projet (entreprises et décideurs publics), parties prenantes.
- ▶ **Dans quel but** : répondre aux attentes des citoyens et favoriser la réussite des projets.
- ▶ **Comment** :
 - en formalisant un dialogue stratégique avec les parties prenantes ;
 - en recherchant la création de valeur partagée, par exemple au travers de l'investissement citoyen.

Principes directeurs : sincérité, transversalité, temporalité, adaptabilité.

Impliquer

Levier n° 4 : construire une relation de long terme et de proximité avec les parties prenantes

La reconstruction de la confiance entre les acteurs économiques (publics et privés) et les citoyens, notamment les populations directement touchées par les projets ou les activités, nécessite l'établissement d'une relation de long terme avec les parties prenantes. D'autant que la durée des projets tend à s'allonger. Cette relation doit se déployer largement dans le temps et dans l'espace.

Établir une relation avant, pendant et après les projets

La nécessité et l'intérêt de construire une relation de long terme avec les parties prenantes sont bien compris d'un certain nombre de porteurs de projets en France et à l'étranger. C'est le cas du Conseil patronal de l'environnement du Québec (CPEQ), qui regroupe les représentants des grands secteurs industriels et d'affaires québécois. Afin de souligner l'importance de ce dialogue durable avec les acteurs directement concernés par les projets, il a élaboré deux guides de bonnes pratiques à l'intention de ses membres : le *Guide des bonnes pratiques afin de favoriser l'acceptabilité sociale des projets*¹⁷⁶ et le *Guide de bon voisinage*¹⁷⁷. Les recommandations contenues dans ces deux documents concernent donc tout le cycle de vie de l'activité économique.

La construction d'une relation de long terme suppose en premier lieu de privilégier l'engagement le plus précoce possible des parties prenantes.

Pour qu'une relation de confiance s'établisse avec les parties prenantes, il est indispensable que celles-ci aient la possibilité de peser réellement sur le projet. Il faut donc envisager de les consulter bien avant que la conception du projet ne soit finalisée et qu'il devienne techniquement trop compliqué ou dispendieux d'en modifier les contours.

Cette initiation précoce du dialogue avec le public peut conduire les porteurs de projet à s'exposer. Elle implique en effet de susciter très tôt l'intérêt, et donc aussi parfois l'opposition des populations pour un projet. Mais pour Olivier Faix, directeur de la communication et des affaires publiques de 50Hertz (l'un des quatre gestionnaires de réseau de transport d'électricité en Allemagne), « *il ne faut pas hésiter à réveiller les chiens qui dorment*¹⁷⁸ ». Car cette prise de risque se révèle souvent bénéfique pour les entreprises.

176 http://www.cpeq.org/assets/files/Autres/2012/guide_bonnespratiques_web.pdf.

177 http://www.cpeq.org/assets/files/Autres/guide_bonvoisinageWEB.pdf.

178 Olivier Faix, *op. cit.*

C'est la raison pour laquelle ce principe d'engagement précoce est d'ores et déjà mis en œuvre chez quelques acteurs économiques se distinguant par une certaine maturité en matière de dialogue avec les parties prenantes. D'autres entreprises l'ont même érigé en véritable principe directeur de leur processus d'engagement des parties prenantes. Elles entament le dialogue avec les communautés locales dès les phases exploratoires, c'est-à-dire avant même d'être certain du potentiel industriel d'un site. C'est le cas de 50Hertz, qui a choisi de prendre le risque de communiquer très en amont sur ses projets auprès des populations locales, même lorsque tous les détails ne sont pas encore connus. Car entamer le plus tôt possible le dialogue avec les parties prenantes permet aux porteurs de projet d'acquérir une connaissance plus profonde des spécificités et de l'histoire des territoires dans lequel ils opèrent.

L'approche *safer by design* constitue l'illustration de cet engagement précoce des parties prenantes dans le dialogue et la concertation. Il s'agit d'associer le public et les consommateurs à la phase de conception des projets et des produits. Cette démarche présente l'intérêt pour les citoyens consommateurs de pouvoir réellement peser sur la définition des produits et des projets afin qu'ils correspondent le plus possible à leurs exigences de qualité, de sécurité, d'impact sur l'environnement, de protection de la vie privée... Les entreprises, grâce à cette démarche, bénéficient des meilleures idées et améliorent ainsi leurs produits. Elles maximiseront surtout les chances d'adoption par la société des produits qu'elles proposent. Si elles réussissent dans cet « *exercice de modestie intéressée*¹⁷⁹ », elles accroîtront l'acceptation sociétale de l'innovation et prendront un temps d'avance considérable sur leurs potentiels concurrents. Plusieurs entreprises (Bayer, BASF) se sont d'ores et déjà emparées de cette approche, en particulier dans les secteurs de la chimie, des cosmétiques et de la pharmacie¹⁸⁰. Ce type de démarche gagnerait à être généralisé et étendu, au-delà des produits, à la réalisation de grands projets, voire aux décisions publiques.

Cette implication précoce des parties prenantes nécessite que les porteurs de projet, publics comme privés, mettent en place des démarches d'association du public allant bien au-delà des simples exigences réglementaires telles que l'enquête publique ou l'organisation d'un débat public sous l'égide de la CNDP, et se situant bien en amont.

C'est dans cet état d'esprit qu'est organisé l'ensemble de la démarche dialogue avec le public au Québec sous l'égide du Bureau d'audiences publiques pour l'environnement (BAPE). Ce dernier incite fortement les maîtres d'ouvrage à entamer le dialogue « *avec le milieu* » très en amont des audiences publiques réglementaires. L'examen par le BAPE des projets a donc lieu après plusieurs

179 Françoise Roure, *op. cit.*

180 Bien évidemment, la mise en place de ce type de démarche doit s'accompagner d'une actualisation de la politique de gestion et de protection du secret industriel. Elle nécessite par exemple de faire travailler les groupes de parties prenantes associées dans le cadre d'une clause de confidentialité.

mois, voire années, de dialogue à l'initiative du seul maître d'ouvrage. Cette anticipation permet aux audiences publiques de se dérouler dans de meilleures conditions. En effet, les projets examinés par le BAPE ont souvent déjà été modifiés pour répondre aux attentes des populations locales, et leur degré d'acceptation sociétale se révèle supérieur. Un dialogue précoce conduit à l'initiative du maître d'ouvrage très en amont des audiences publiques permet ainsi de favoriser la validation par le BAPE des projets présentés.

En France aussi, cette logique suit son chemin. RTE s'en est déjà pleinement emparé et l'a notamment appliquée pour préparer la construction de la ligne Reims/Charleville-Mézières. Plus de 1 000 réunions de concertation en l'espace de deux ans ont été réalisées par RTE, pour préparer ce projet visant à doubler une ligne existante. Ce dialogue très important avec les parties prenantes a été engagé par RTE bien en amont de la décision et des enquêtes publiques formelles. Cette initiative a été couronnée de succès au terme de ces deux ans de consultation informelle, le projet ayant été validé à l'issue des démarches réglementaires d'enquête publique¹⁸¹.

Mais une relation de long terme ne pourra pas s'établir si l'engagement des parties prenantes s'arrête une fois le projet autorisé ou mené à bien. Il est désormais nécessaire de poursuivre ce dialogue bien au-delà des seules phases d'autorisation et de réalisation du projet.

Car rien ne garantit que l'équilibre trouvé avec les parties prenantes pendant la phase de conception puis de réalisation du projet perdure dans le temps. Pour favoriser l'acceptation durable de leurs activités ou de leurs projets les entreprises doivent s'engager dans un dialogue durable lui aussi, en particulier avec les populations locales.

De nombreuses entreprises en France et à l'étranger ont ainsi mis en place pour leurs sites industriels des politiques de bon voisinage qui constituent des modèles de démarches réussies de dialogue dans la durée.

En Allemagne, BASF accompagne l'installation de ses usines de la mise en place de *community advisory panel* (CAP). Il s'agit d'un comité indépendant des pouvoirs publics mais aussi du management du site industriel. Il est composé de riverains des sites de production de BASF, qui se réunissent trois à quatre fois par an et s'emparent de tous les sujets de préoccupation des riverains et des communautés locales : le bruit, la poussière, l'éducation, les investissements... Il a pour objectif de créer de la transparence à l'égard des populations locales sur le fonctionnement des sites industriels, d'accroître le sentiment de sécurité des riverains et donc la confiance à l'égard de l'entreprise. BASF a mis en place 78 CAP dans le monde à ce jour.

En France, Lafarge a déployé des commissions de suivi de site (CSS) dans l'ensemble de ses sites industriels. Elles lui permettent d'être à l'écoute des exigences

181 Claire Tutenuit, *op. cit.*

des communautés locales et de ce qu'on pourrait appeler le bruit de fond, et d'être proactif dans la réponse à ces attentes. Les parties prenantes sont invitées à visiter le site deux fois par an. La réunion de ces commissions est l'occasion d'une présentation et d'un échange autour des principales attentes du public. En plus de ces commissions, chaque dirigeant de site recense également dans un logiciel d'information toutes les relations établies avec les parties prenantes et assure le suivi des plaintes des riverains. L'idée de cet outil de management et non de *reporting* est que tous les ans, lors de la revue de site, le plan local d'intégration et l'évolution de la sensibilité des parties prenantes vis-à-vis du site soient évalués afin d'assurer une traçabilité et de mettre en place, au besoin, un plan d'action.

Donner la priorité à l'échelon local

Si l'enjeu principal pour les maîtres d'ouvrage est d'accroître le niveau d'implication des citoyens, ces derniers doivent mettre en priorité l'accent sur l'engagement des parties prenantes à l'échelon local. Cela suppose, comme nous l'avons expliqué, d'aller à leur rencontre et de mettre en œuvre des démarches proactives. De telles actions seront conduites d'autant plus efficacement qu'elles auront lieu à l'échelon local. Les maîtrises d'ouvrage doivent donc investir en priorité leur temps, leur argent et leur énergie dans la conduite de dialogue avec les parties prenantes à l'échelle des territoires.

Les maîtres d'ouvrage que nous avons rencontrés et qui ont su nouer, avec une certaine réussite, des relations de confiance avec les parties prenantes favorisant le développement harmonieux de leur activité sont d'ailleurs ceux qui ont massivement investi dans ces actions de proximité. Ils se distinguent également par un large recours à des méthodes de dialogue plus informelles que les traditionnelles réunions publiques, qui restent encore majoritaires dans les processus de concertation légaux.

En Allemagne, plusieurs gestionnaires de réseaux de transport d'électricité en ont fait un axe fort de leur approche en termes de dialogue avec les citoyens. Ils ont, certes, recours à des ateliers classiques de dialogue dans les régions, consistant en une heure d'information générale sur le projet, en collaboration avec le régulateur et des experts environnementaux. Mais ils ont également innové en équipant des camions d'outils explicatifs. Ces camions vont, de village en village, à la rencontre des populations concernées par un projet pour leur fournir les informations et les explications qu'elles ne viennent pas d'elles-mêmes chercher lors des ateliers de dialogue.

En Suède, SKB est l'entreprise chargée de la maîtrise d'ouvrage du projet de stockage définitif des déchets nucléaires. Dès l'origine du projet et jusqu'au début des années 1990, SKB a rencontré une très forte opposition de la part des populations riveraines des sites envisagés pour accueillir le stockage définitif.

Confronté à ce rejet qui mettait en cause le projet lui-même, SKB a alors changé de méthode dans la conduite du dialogue avec le public. Elle a abandonné les

réunions publiques de grand format lors desquelles des ingénieurs cherchaient à démontrer l'intérêt et la viabilité scientifique et technique du projet et le caractère maîtrisé des risques associés. Elle a choisi d'innover en utilisant des méthodes plus informelles d'association du public, reposant sur le choix d'un véritable dialogue de proximité avec les populations. SKB s'est tout d'abord donné le temps de nouer un véritable dialogue avec les riverains. Elle a ensuite privilégié des échanges en petits comités, organisant des centaines de temps d'échange avec des groupes réduits d'une dizaine de citoyens. Ces rencontres étaient organisées dans des lieux appartenant au quotidien des participants : écoles, bibliothèque, paroisses, ou même résidences de particuliers.

Cette nouvelle forme de dialogue avec les parties prenantes a permis de modifier de manière radicale la relation avec les citoyens et leur perception du projet. Dans la dernière phase du projet, deux villes se sont ainsi livrées une véritable compétition pour accueillir le site de stockage définitif. Il a d'ailleurs été décidé d'installer dans la commune non retenue le site de production des conteneurs destinés à accueillir les déchets nucléaires pour atténuer la déception de n'avoir pas été choisie comme site pour le stockage définitif.

L'investissement des maîtres d'ouvrage dans le dialogue de proximité avec les populations doit également les conduire à adapter leurs outils et leurs méthodes aux spécificités de chaque territoire. C'est là une condition clé de la réussite de ces démarches. Hydro-Québec fait partie des entreprises qui ont intégré cette nécessité. C'est la raison pour laquelle elle n'a pas recours aux mêmes outils de dialogue et de communication avec les populations en fonction de la partie du territoire québécois dans laquelle elle intervient. Lorsqu'un projet se déroule dans le sud du pays, c'est-à-dire la partie urbanisée autour du fleuve Saint-Laurent, Hydro-Québec utilise largement des bulletins écrits et Internet pour échanger avec la population concernée par le projet et l'atteindre. À l'inverse, lorsqu'un projet concerne la partie nord du territoire où sont implantées les communautés autochtones chez lesquelles prédomine encore une culture orale, les principaux vecteurs auxquels Hydro-Québec a recours sont la radio et les réunions publiques.

Mais les entreprises ne sont pas les seules à pouvoir contribuer à l'accroissement du niveau d'implication des citoyens par des démarches actives à l'échelon local. Les collectivités territoriales peuvent également contribuer de manière décisive à cette dynamique et jouer un rôle déterminant dans le rehaussement de la confiance en s'affirmant comme une véritable plateforme au service d'un dialogue durable.

À la différence des entreprises, dont la présence peut varier dans le temps et dans l'espace, les collectivités territoriales ont l'avantage d'être un acteur stable du territoire. Elles bénéficient également d'une forte visibilité et d'une légitimité découlant de leur élection au suffrage universel. Elles possèdent donc de nombreux atouts pour pouvoir organiser un dialogue permanent avec les citoyens autour de projets ou d'activités pouvant susciter l'inquiétude ou l'opposition

des populations. Elles peuvent efficacement, si elles se positionnent comme de vrais forums de dialogue, compléter les démarches de concertation formelles souvent limitées dans le temps ou l'espace, ou en prendre le relais.

Plusieurs projets menés à bien en France comme à l'étranger illustrent de manière concrète les bénéfices pouvant découler de ce nouveau positionnement des collectivités territoriales.

Au Québec, dès 2002, la ville de Montréal a créé l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM). Il s'agit un organisme indépendant de débat public qui joue un rôle de tiers neutre entre la population, les promoteurs et la ville. En dix ans, l'OCPM a consulté les Montréalais sur une centaine de projets d'importance (la reconstruction du Centre hospitalier universitaire de Montréal, l'agriculture urbaine à Montréal, le renouvellement de l'antenne de diffusion de Radio Canada...). L'Union des municipalités du Québec (UMQ)¹⁸² a également rédigé un guide pour faciliter la multiplication et la formalisation des démarches de participation citoyenne : le *Guide pour l'élaboration d'une politique de consultation publique municipale*.

En France, le conseil régional d'Île-de-France a mené une démarche originale et réussie de concertation autour des nanotechnologies. En 2006, il a pris l'initiative de convoquer une conférence de citoyens sur le sujet. Les participants à ce panel, tirés au sort, ont été invités à présenter leurs avis et leurs recommandations sur le programme de financement régional des nanosciences en Île-de-France. La finalité du débat public était de connaître l'avis des citoyens quant à la légitimité d'un financement des nanosciences par le contribuable francilien.

Ce débat s'est déroulé dans un cadre précis, se traduisant par un engagement réciproque :

- Le panel de citoyen ne devait en aucun cas se substituer à la démocratie représentative.
- Les représentants élus (le conseil régional) s'engageaient, en revanche, à prendre en considération l'avis et les recommandations du panel de citoyens et surtout à lui faire un retour des décisions prises.

Le déroulement de cette conférence a été précédé, comme cela est toujours le cas pour ce type de consultation, d'une formation des participants au panel de citoyens afin qu'ils bénéficient d'un niveau de connaissances équivalent. Les recommandations, non modérées, du panel ont été adoptées à l'unanimité. Aucun blocage du débat n'a été constaté. Parmi les recommandations figurait notamment celle de consacrer un pourcentage du budget à la réduction des incertitudes liées au développement des nanotechnologies et des nanosciences¹⁸³.

¹⁸² L'UMQ regroupe plus de 300 municipalités du Québec, représentant 80 % de la population, 80 % du territoire et 90 % des budgets municipaux du Québec.

¹⁸³ Françoise Roure, *op. cit.*

Levier n° 4 : construire une relation de long terme et de proximité avec les parties prenantes

- ▶ **Pour qui** : porteurs de projet (entreprises et décideurs publics); citoyens.
- ▶ **Dans quel but** : améliorer les projets et les décisions, et prendre en considération les craintes ainsi que les propositions des citoyens.
- ▶ **Comment** :
 - en engageant le dialogue avec les parties prenantes le plus tôt possible dans la conduite d'un projet ou d'une activité et en le prolongeant sur toute sa durée de vie;
 - en donnant la priorité au dialogue à l'échelon local.

Principes directeurs : transversalité, temporalité; sincérité.

Levier n° 5 : renouer une relation de confiance entre les experts et la société pour favoriser l'émergence de controverses constructives

Le renforcement de la culture scientifique et technique du grand public semble un levier important. Mais elle ne produira pas d'effet si le rôle et la posture des experts n'évoluent pas en parallèle. Il convient donc de repenser la place des experts dans la société en multipliant les espaces d'interaction entre les experts et les citoyens et de favoriser le partage de données en amont du débat.

Renforcer la culture scientifique et technique des citoyens

Accroître les connaissances scientifiques pourrait constituer un moyen d'obtenir une meilleure participation des citoyens aux débats publics, dès lors que le manque de compétence leur apparaît parfois comme un frein pour y participer. Mais le renforcement de la culture scientifique et technique de la population française ne produira pas d'effet si les entreprises et les porteurs de projet ne montrent pas la même volonté de débattre et de dialoguer avec les parties prenantes.

Pour avoir des citoyens informés et responsables, il est impératif de rendre les sciences et les technologies plus attractives. Selon Françoise Roure¹⁸⁴, il existe un déficit important de culture scientifique et technique en France. Cela semble contribuer au sentiment de défiance envers les innovations technologiques et scientifiques, et à leur rejet potentiel. Ainsi, selon la Commission nationale du débat public, le débat sur les nanotechnologies a été un échec pour partie en

¹⁸⁴ Françoise Roure, *op. cit.*

raison de la méconnaissance du sujet par le grand public. Il semble en effet de prime abord compliqué de vouloir faire débattre les citoyens sur un sujet qu'ils ne connaissent pas. Il peut exister, dans certaines situations, une asymétrie de compétences entre les porteurs de projet et la société civile.

De plus, en délaissant la promotion de la culture scientifique et technique, n'y aurait-il pas un risque de transformer l'espace public en un lieu de réception passive de l'expertise scientifique, plutôt qu'en un lieu de débat où les citoyens pourraient se forger leur propre opinion ?

L'attractivité des sciences peut être développée, notamment auprès du jeune public. Le développement des musées technologiques pourrait permettre aux jeunes d'expérimenter une approche positive des technologies. Des initiatives ont récemment vu le jour. On peut citer le rapprochement de la Cité des sciences et de l'industrie et du Palais de la découverte au sein de l'établissement public Universciences, intervenu en 2010. Son objectif est de rendre les sciences accessibles à tous, tout en contribuant activement aux réflexions menées autour de l'enseignement des sciences à l'école et hors de l'école. Un renouvellement en profondeur de l'enseignement scientifique et technique apparaît nécessaire pour permettre l'élévation du niveau de formation scientifique de base et le renouveau de l'intérêt suscité par les sciences auprès des élèves. L'enseignement des technologies proposé aux élèves mériterait d'être modernisé, en proposant par exemple un enseignement d'exploration en laboratoire, comme l'illustrent les *tech-labs* aux États-Unis, dont le but est de susciter le goût de la recherche et de développer l'esprit d'innovation des élèves. Depuis 2004, l'éducation à l'environnement pour un développement durable (EEDD) a fait son entrée à l'école, de la maternelle à la terminale, dans le but de sensibiliser les jeunes à ces questions en mettant à la disposition de la communauté éducative des contenus scientifiques validés et des ressources pédagogiques liées au thème du développement durable et à son enseignement. Insérer l'éducation à l'environnement pour un développement durable dans les programmes des disciplines scolaires existantes est l'illustration de la nécessité de croiser les approches pour prendre en compte les dimensions environnementales, économiques et sociales.

Le travail d'associations telles que Les Petits Débrouillards doit également être cité en exemple. Premier réseau national d'éducation populaire à la science et par la science, cette association propose des activités pratiques de culture scientifique et technique pour les enfants, avec pour objectif que plus aucun enfant ne dise : « La science, je ne suis pas assez intelligent pour ça. » L'association et son réseau font découvrir la science aux jeunes en s'amusant, afin de créer une relation durable entre l'enfant et la culture scientifique. Elle essaie de donner à l'enfant le goût de la démarche scientifique.

Inciter les experts à s'ouvrir à l'avis et aux interrogations des citoyens

La transparence de l'expertise est aujourd'hui un enjeu central. Et, face aux experts, les citoyens ont une position paradoxale. Après différents scandales, la parole des experts a tendance à être remise en cause. Les expertises sont de plus en plus souvent contestées. Néanmoins, n'ayant personne d'autre à qui se référer sur les questions scientifiques et techniques, ces mêmes citoyens continuent en même temps d'être assez perméables aux avis des experts.

Améliorer le niveau de connaissances scientifiques des citoyens est une piste (*cf. supra*). Il nous semble aussi primordial que l'expertise puisse s'enrichir des connaissances profanes de la population. Cet apport contribuerait à rendre les expertises plus contradictoires, indépendantes et transparentes. C'est la démarche poursuivie récemment par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). Elle cherche à ouvrir plus largement ses groupes d'experts à la société civile. En effet, l'ASN entend « renforcer l'indépendance de l'expertise sur laquelle elle s'appuie et la transparence dans le processus d'élaboration de ses décisions » par la mise en œuvre de nouvelles modalités de sélection et de nomination des membres des sept groupes permanents d'experts sur lesquels elle s'appuie pour prendre des décisions relatives au contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection¹⁸⁵.

Olivier Borraz, directeur du Centre de sociologie des organisations (CSO), préconise de concevoir des dispositifs d'associations des parties intéressées à la production des connaissances afin de renouveler les questions posées aux experts et aux chercheurs. Le CSO travaille, par exemple, sur la question de l'occultation : pourquoi certains sujets sont-ils occultés ?

Enfin, il est également important de promouvoir certaines disciplines scientifiques et certains sujets de recherche disposant aujourd'hui de peu de soutien. À titre d'exemple, l'étude de la toxicité des produits (c'est-à-dire l'étude des dangers que peuvent présenter un produit, une technologie, pour la santé ou l'environnement) constitue, en France, un champ d'étude délaissé tant par les grandes écoles que par les universités. Pourtant, ces questions devraient être placées au premier plan, dès lors qu'elles peuvent être la cause du rejet par la société des innovations dont l'absence de toxicité n'aura pas été testée.

Il nous paraît fondamental, comme nous l'avons mentionné dans le chapitre II, que les connaissances tirées de l'expérience des citoyens (qui peut être différente mais complémentaire de celle des experts) ou leurs questionnements soient valorisés et mieux pris en compte par les experts pour enrichir leurs propres données et leurs résultats, et orienter leurs recherches. Ces derniers gagneraient, selon nous, à adopter une ouverture plus grande à l'égard de la connaissance des profanes.

¹⁸⁵ Communiqué de l'ASN du 13 janvier 2014.

Favoriser le partage de données entre acteurs du débat

Le *Baromètre 2012* de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)¹⁸⁶ dévoile que les Français veulent disposer d'une information brute qui leur permette de construire leur propre opinion. Les sondages réalisés par l'IRSN démontrent que 90% des personnes interrogées souhaitent que les organismes d'expertise rendent publics leurs rapports. Et 80% des personnes interrogées pensent que les experts scientifiques doivent aussi présenter, dans leurs avis, les points de désaccord et mettre davantage en exergue leurs réserves. L'IRSN en déduit que les Français souhaitent que la communication produite par les experts ne soit pas trop « ficelée » ni trop « descendante ». Or la communication des résultats scientifiques se heurte parfois aux contraintes imposées par les médias. En effet, les scientifiques ne peuvent pas toujours maîtriser la manière dont leurs travaux seront rapportés par les journalistes. C'est pourquoi une coopération entre journalistes et scientifiques est nécessaire, dans le but d'optimiser la formation scientifique des journalistes, afin que ceux-ci relaient une information la plus objective possible. Des initiatives telles que celle de Pierre Barthélemy, journaliste au *Monde* qui tient un blog dédié aux *Petites et Grandes Nouvelles dans l'actualité des sciences et de l'environnement*, sont à souligner, en ce qu'elles permettent de créer un pont entre la littérature scientifique et le grand public¹⁸⁷.

La crédibilité de la parole des experts dépend également largement de leur indépendance financière et de la déclaration de leurs éventuels conflits d'intérêts. Les citoyens mettent en effet en cause l'indépendance des experts, et soulignent les conflits d'intérêts découlant des liens que certains d'entre eux entretiennent avec leurs financeurs. Face à ce constat, il serait opportun d'imposer systématiquement la publication des intérêts des chercheurs en préface des études, comme cela est pratiqué dans les pays anglo-saxons ou scandinaves. Cette transparence ne doit pas être un outil au service du discrédit des experts, car l'indépendance totale des experts est impossible. Elle devrait servir à éclairer la compréhension des citoyens sur l'avis rendu et le contexte dans lequel il s'inscrit. La transparence doit tendre à faire des citoyens des personnes avisées et non des censeurs.

L'IRSN va plus loin en préconisant la mise en place d'une expertise publique indépendante de tout lien direct avec les entreprises ou parties prenantes. Les entreprises ne pourraient alors participer au financement de travaux de recherche que de manière indirecte, par la constitution de fonds collectifs de financement d'études qu'elles alimenteraient sans pouvoir influencer sur le fléchage de ce financement vers la réalisation ou les orientations d'une étude en particulier.

Si l'on veut assurer la bonne qualité des échanges lors des débats publics, cette ouverture et cette transparence de l'expertise doivent s'accompagner d'un réel partage des données relatives à la question posée. Pour Iolanda Romano¹⁸⁸, 80%

¹⁸⁶ IRSN, *op. cit.*

¹⁸⁷ <http://passeurdessciences.blog.lemonde.fr/>.

¹⁸⁸ Iolanda Romano, *op. cit.*

des conflits pourraient être évités si l'on prenait le temps de partager les données objectives.

Les données et les informations mises à disposition doivent permettre de se créer une représentation des enjeux d'un projet ou d'une décision publique. Et qu'elles comportent des éléments relatifs à l'histoire du territoire ou de la thématique en débat peut aider bien évidemment à cerner et à comprendre l'ensemble des enjeux soulevés ou des blocages. Mais la documentation mise à disposition doit aussi inclure des éléments permettant l'évaluation à long terme du projet, tout comme les alternatives possibles et l'estimation de son coût.

Dans des domaines où la connaissance est en cours de construction, il peut être utile d'avoir recours à une étude préalable au débat, dont l'objectif sera d'apporter le maximum d'éléments à la connaissance des parties prenantes. Notons que, au Québec, le BAPE a un pouvoir d'enquête qui lui permet de concourir directement à l'élaboration de cette connaissance. Les études sur le gaz de schiste, par exemple, ont été réalisées par des experts indépendants, puis communiquées à des groupes miroirs pour alimenter en connaissance le public lors de phases de consultation. Cela a permis de donner au public les moyens d'accès à l'information, et a contribué à donner de la crédibilité au processus en mettant le public et les experts sur un pied d'égalité pour débattre¹⁸⁹.

L'ouverture des experts à la société et le partage de l'information passent, de notre point de vue, par le fait de susciter, voire de créer des controverses, et ce d'autant plus sur des sujets pour lesquels insuffisamment de données existent.

La controverse est souvent perçue comme la résultante d'un manque de communication et d'information (*cf. supra*) ou comme une perte de temps dont on aurait pu faire l'économie. Or, reprenant à notre compte l'analyse des auteurs d'*Agir dans un monde incertain*, nous estimons que les controverses constituent, par les dynamiques d'exploration et d'apprentissage qu'elles mettent en mouvement, tout autant un enrichissement des connaissances que de la démocratie¹⁹⁰.

La controverse comme mode d'exploration tout d'abord¹⁹¹. Les controverses permettent de constituer un triple inventaire : celui des acteurs, des problèmes et des solutions. Concernant les acteurs, elles permettent d'intégrer à la discussion des acteurs jusqu'alors ignorés ou tenus à distance et de révéler, du même coup, les différentes dimensions du projet, en particulier les enjeux bien souvent prégnants à l'histoire, à la culture, au territoire (*cf. le projet Lyon-Turin*). Grâce à l'apparition de nouveaux acteurs, porteurs de nouveaux enjeux, la connexion de problèmes qui jusqu'alors n'étaient pas mis en relation va pouvoir se réaliser. C'est l'exemple, à propos du stockage des déchets nucléaires, des viticul-

189 René Beaudet, secrétaire général, et Diane Paquin, directrice des communications, BAPE, entretien du 4 octobre 2013.

190 Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthe, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Le Seuil, coll. « La couleur des idées », 2001, p. 49 et 50.

191 Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthe, *op. cit.* p. 50-55.

teurs qui manifestent, sans se positionner de quelconque façon sur les aspects scientifiques et techniques de la solution envisagée, mais pour alerter sur la mauvaise réputation (et ses conséquences économiques) qui pourrait s'attacher à leurs vignobles et donc à leurs vins situés à proximité du premier site envisagé¹⁹².

La controverse comme apprentissage, ensuite¹⁹³. La controverse nécessite d'intégrer une pluralité de points de vue, de demandes, d'attentes. Elle favorise donc la construction de compromis successifs, de négociations qui, elles-mêmes, recèlent une dimension d'apprentissage. Un apprentissage collectif, croisé, qui accepte que des profanes interviennent sur des contenus et des savoirs scientifiques et techniques, proposent des solutions conduisant, en retour, les promoteurs à interroger leur projet, à le redéfinir, à trouver de nouvelles solutions techniques, à engager de nouvelles recherches afin d'intégrer des revendications, des remarques auxquelles ils n'avaient pas pensé. Mais, pour qu'il y ait véritablement apprentissage, il faut que ces échanges produisent de la plus-value : nouvelles connaissances, partages, nouvelles façons de concevoir, d'agir. On relève deux façons d'obtenir cette plus-value : à travers la confrontation inhabituelle entre spécialistes et profanes, cette rencontre démontrant que chacun détient des savoirs spécifiques mais complémentaires et qui s'enrichissent les uns les autres ; par le fait que les différents acteurs ne se situent pas dans l'affrontement, mais dans une démarche de découverte et de connaissance mutuelle permettant de dépasser les oppositions frontales ou élémentaires entre porteurs de l'intérêt général et porteurs d'intérêts particuliers, entre tenants du progrès et nostalgiques du passé, etc. Chemin faisant, des compromis et des alliances qui auraient été inimaginables vont voir le jour. Ce qui fait écrire aux auteurs que *« les controverses permettent non seulement de surmonter l'écart qui sépare les profanes des spécialistes, mais également de dépasser le jeu de rôle stérile qui tend à prévaloir entre le citoyen ordinaire et ses représentants légitimes »*.

C'est pourquoi, selon Michel Callon, Pierres Lascoumes et Yannick Barthe, rejoints sur ce point par Olivier Borraz, les controverses sont positives en ce qu'elles permettent de révéler toutes les incertitudes et de pointer la nécessité de vigilance. Elles sont non seulement utiles mais nécessaires en ce qu'elles *« favorisent l'enrichissement et la transformation des projets et enjeux initiaux, permettant simultanément la reformulation des problèmes, la mise en discussion des options techniques et plus largement, la redéfinition des objectifs poursuivis »*¹⁹⁴. Olivier Borraz cite en exemple la Grande-Bretagne, où il existe selon lui une meilleure intégration entre scientifiques et profanes, et où les institutions tiennent mieux compte des *« données anecdotiques »*¹⁹⁵.

192 *Ibidem*, p. 32.

193 *Ibidem*, p. 55-58.

194 Michel Callon, *op. cit.*

195 Olivier Borraz, *op. cit.*

Le partage et la co-construction de données factuelles constituent un élément indispensable à la qualité du débat, et la provenance des données ou informations représente un élément stratégique pour assurer leur crédibilité. Les controverses enrichissent ce corps de données en prenant en compte les points de vue des différentes parties engagées dans le débat. La présence d'un tiers neutre, chargé d'assurer la mise à disposition des informations et d'identifier leur provenance, permet de prévenir la désinformation de certaines parties prenantes. Ce tiers peut être associé aux démarches amont initiées par les porteurs de projet pour en garantir la neutralité. Il peut également être doté d'un pouvoir d'investigation nécessaire sur certains sujets.

Levier n° 5 : renouer une relation de confiance entre les experts et la société et favoriser l'émergence de controverses constructives

- ▶ **Pour qui** : les experts et les citoyens.
- ▶ **Dans quel but** : améliorer les connaissances et permettre l'écoute et l'apprentissage mutuels.
- ▶ **Comment** :
 - en renforçant la culture scientifique et technique des citoyens ;
 - en incitant les experts à s'ouvrir à l'avis et aux interrogations des citoyens ;
 - en favorisant le partage de données entre acteurs du débat.

Principes directeurs : sincérité, transversalité.

Levier n° 6 : élargir la mobilisation citoyenne

Nous l'avons vu précédemment, les citoyens souhaitent pouvoir s'approprier leur avenir au travers d'une forme de démocratie plus avancée. Le rapport du Commissariat général à la stratégie et à la prospective de février 2014¹⁹⁶ met bien en évidence le fait que, si les citoyens français, interrogés sur leur vision de la France dans dix ans, « *se montrent défaitistes sur la capacité du pays à se réformer [...], ils ne sont pas pour autant fatalistes et expriment un intérêt manifeste pour la démocratie et le débat public* ».

En outre, les partisans d'un renforcement de la participation mettent en avant l'intérêt d'une participation plurielle qui ne soit pas confisquée par les associations ni les autres acteurs institutionnels. Cela doit peut notamment contribuer à faire « *émerger des normes nouvelles dans une situation où l'on est bloqué dans des rapports de forces entre groupes constitués*¹⁹⁷ ».

¹⁹⁶ Commissariat général à la stratégie et à la prospective, *Quelle France dans 10 ans : les enseignements du débat citoyen*, février 2014.

¹⁹⁷ INVM, entretien du 30 septembre 2013.

Il est donc important d'identifier des moyens de diversifier le profil des participants aux débats. Cette diversification peut notamment s'appuyer sur une démarche plus proactive des porteurs de projets qui doivent aller au-devant des citoyens et chercher à communiquer avec l'ensemble de la population. L'utilisation renforcée des médias sociaux est un autre moyen d'élargir la mobilisation citoyenne. Il convient aussi de mettre à disposition des participants des moyens en adéquation avec l'ampleur des enjeux du débat.

L'Institut du Nouveau Monde québécois, qui anime des débats sur des grands enjeux de société, a développé plusieurs approches innovantes pour aller à la rencontre des citoyens et faciliter leur participation. Nous pouvons citer par exemple la « caravane citoyenne » dont le fonctionnement est structuré autour d'une valise de jeux amenée sur les lieux de réunion du public (lieu de travail, lieux sociaux), ou les conversations de café et les « cafés des âges ». Ces démarches informelles permettent d'aller à la rencontre des gens dans leur environnement quotidien, souvent en petits groupes, plutôt que de les inviter à de grandes réunions publiques et attendre qu'ils viennent d'eux-mêmes. Le bilan réalisé par l'Institut du Nouveau Monde de l'utilisation de ces outils pousse à l'optimisme : « *Plus les gens participent, plus ils ont envie de participer.* » Le recours à ce type d'initiatives devrait donc être encouragé, y compris dans le cadre des démarches réglementaires de consultation du public (CNDP...).

Mais cela reste encore insuffisant pour infuser dans l'ensemble du corps social cette appétence pour la participation. Pour Luigi Bobbio¹⁹⁸, au-delà des personnes qui vont s'impliquer personnellement dans le débat, il est important de créer un lien entre le débat et la société, afin de partager l'information sur ce qui se passe à l'intérieur du débat avec le reste de la population. En effet, le débat contribue à l'évolution des opinions des participants, qui s'enrichissent en y contribuant, et leurs opinions peuvent changer. Demeurent la difficulté du partage de cet enrichissement, et la façon dont les positions du public non impliqué directement dans le débat ont pu fluctuer. Les médias (classiques ou sociaux) ont un rôle important à jouer pour assurer cette connexion.

Mieux utiliser les médias sociaux

À ce titre, les acteurs publics et privés devraient s'efforcer de tirer pleinement parti des potentialités qu'offrent Internet et les médias sociaux pour favoriser l'engagement des parties prenantes.

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication comme le web 2.0 et les médias sociaux constituent en effet un levier intéressant pour accroître le dialogue avec le public et le niveau d'implication des citoyens. Ces outils permettent d'instaurer un dialogue direct et interactif avec la population.

¹⁹⁸ Luigi Bobbio, professeur en analyse des politiques publiques, université de Turin, entretien du 14 novembre 2013.

Ils peuvent aussi contribuer à diversifier le public participant aux démarches de concertation. Deux exemples illustrent bien l'apport potentiel d'un usage à bon escient des outils du web collaboratif.

En Allemagne, la très forte opposition qu'a suscitée le projet Stuttgart 21 de reconstruction de la gare centrale de la ville (*cf. supra*) a conduit la Deutsche Bahn (DB) à modifier le pilotage de son projet et à construire une véritable architecture de communication. En 2010, une direction de la communication composée de quinze personnes a été mise en place et chargée de renverser complètement l'approche en matière de concertation avec les citoyens dans le cadre de ce projet, afin de mieux les inclure à chaque étape. Le cœur de son action a été la création du site Internet *Direkt zu* (Accès direct). Cette plateforme permettait aux citoyens de poser toutes les questions qu'ils souhaitaient à la DB comme à l'équipe de conduite du projet. Chaque semaine, la direction de la communication sélectionnait les 20 à 25 questions les plus fréquemment posées et y répondait de manière très détaillée sur la plateforme, en sollicitant si nécessaire l'avis d'experts techniques au sein de la DB. Créée en décembre 2010, la plateforme a immédiatement rencontré un grand succès, plusieurs milliers de questions étant posées chaque semaine par les citoyens. Au fur et à mesure des réponses, très circonstanciées, apportées de manière hebdomadaire par la direction du projet, le nombre de questions postées chaque semaine a décliné. À tel point que la plateforme a été définitivement fermée en septembre 2013, après que près de 2,5 millions de questions ont été posées. Cette plateforme Internet a permis d'engager un dialogue direct entre la population et la DB autour de ce projet. Elle a contribué à apporter des réponses très étayées aux questions des citoyens, quel que soit leur degré de technicité. Elle témoigne d'une démarche marquée par une très forte transparence.

Au Québec, l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) s'est engagé dans l'utilisation des médias sociaux pour diversifier le public qu'il souhaitait voir participer à ses démarches de consultation. Il a notamment organisé à plusieurs reprises la diffusion en direct de ses débats publics sur le web. Il en a évalué l'impact et a constaté que cette démarche lui permettait effectivement d'impliquer un nouveau public. Il avait jusque-là du mal à mobiliser les plus jeunes générations, y compris les jeunes parents. Ce public a participé plus largement lorsque les débats ont été relayés par le web. En outre, l'OCPM a constaté que 50% des personnes ayant participé aux débats sur le web assistaient pour la première fois à un débat public. L'utilisation des médias sociaux peut donc contribuer de manière décisive à lever l'une des limites récurrentes des débats publics : la relative homogénéité du profil des participants. Le BAPE envisage également lui aussi de recourir aux médias sociaux pour attirer les jeunes dans le débat et en retransmettre les audiences publiques par webdiffusion.

Pour Loïc Blondiaux¹⁹⁹, Internet est effectivement un excellent outil pour faire participer les jeunes au débat. Il préconise donc de l'utiliser systématiquement en complément des autres formes de débat. Les médias sociaux sont aussi un excellent moyen de donner de l'information en amont, sans intermédiaire, y compris aux citoyens qui ne viennent d'habitude pas à des réunions publiques.

Internet serait-il donc une piste d'avenir pour le débat public ? Dominique Cardon, auteur de *La Démocratie Internet*²⁰⁰, est plus nuancé sur le renouveau que pourrait constituer le web pour la démocratie participative. Le paradoxe est le suivant : alors qu'Internet est plein de discussions, d'avis, de signaux, contenant beaucoup d'expressions politiques, les dispositifs institutionnels de débat sont vides : les gens ne sont pas intéressés pour débattre et ne viennent pas. Autrement formulé, il existe une tension entre un Internet très bavard et sauvage, mais qui ne va jamais se fixer dans les dispositifs institutionnels. C'est pourquoi il s'interroge : « *Pourquoi les gens ne répondent-ils pas à des questions qu'on leur pose mais continuent-ils à discuter sur le web ?*²⁰¹ »

Donner les moyens techniques et financiers d'une vraie participation des parties prenantes

Pour que la participation, des individus comme des organisations, ait un sens, il faut qu'existe une symétrie de compétences et de moyens entre le porteur de projet d'un côté et les parties prenantes de l'autre.

Si le financement des parties prenantes par le porteur de projet peut poser des questions de déontologie (*quid* du maintien d'une indépendance vis-à-vis du financeur ?), celle du défraiement est plus couramment utilisée pour développer la participation (financement des déplacements pour assister à des audiences, voire financement des études demandées par les citoyens). Ainsi, dans la ville de Séville, les frais de transport engendrés par la participation aux réunions sont remboursés et des garderies sont mises en place afin de faciliter la participation des parents.

Il arrive néanmoins que les moyens dont dispose un maître d'ouvrage soient plus importants que ceux qui peuvent être mobilisés par les associations²⁰² ou les populations locales. Il nous semble que les entreprises ne doivent plus se satisfaire de cette situation. Au contraire, l'asymétrie des compétences et des moyens risque de se retourner contre le maître d'ouvrage. Il apparaît difficile de construire une véritable relation de confiance entre deux partenaires, si cette

199 Loïc Blondiaux, professeur au Centre de recherches politiques de la Sorbonne, entretien du 28 juin 2013.

200 Dominique Cardon, chercheur au Laboratoire des usagers Orange, *La Démocratie Internet. Promesses et limites*, Seuil, coll. «La république des idées», 2010.

201 Dominique Cardon, entretien du 17 juillet 2013.

202 Cette situation n'est bien sûr pas systématique, certaines grandes associations disposant de moyens importants, y compris sur le plan juridique.

relation est déséquilibrée. La valeur d'un accord trouvé entre un maître d'ouvrage et les représentants d'une ONG ou d'une population concernée par un projet pourrait être amoindrie si les citoyens ont le sentiment qu'une des parties (le maître d'ouvrage) se trouvait en position de force dans la discussion.

Les maîtres d'ouvrage doivent donc s'efforcer de contribuer, au travers d'une politique volontariste dans ce domaine, à réduire les asymétries de compétences et de moyens. De nombreux leviers peuvent être mobilisés en ce sens, tout en préservant l'indépendance des parties prenantes à l'égard du maître d'ouvrage. Les pratiques mises en œuvre par plusieurs de nos interlocuteurs au Québec en donnent une bonne illustration.

RioTinto a initié plusieurs actions en ce sens. Lors de la négociation des ententes formelles qu'elle conclut parfois avec les communautés locales, l'entreprise finance des bureaux d'avocats qui conseillent la communauté et ses représentants au cours de la négociation. Il lui arrive également de mettre à la disposition de la communauté un fonds (doté de 300 à 400 000 dollars canadiens par an) qui lui permet de choisir et de rémunérer des consultants indépendants pour les assister dans la négociation de l'entente, puis dans son suivi. L'entreprise a intérêt à renforcer les compétences et les capacités des communautés à conduire les négociations, et à les outiller. Elle minimise ainsi le risque que la mise en œuvre de l'accord devienne par la suite problématique, si les populations ont progressivement l'impression d'avoir été flouées lors de la négociation.

Dans le cadre de l'installation et de l'exploitation d'une mine de cuivre au Michigan, RioTinto a également financé un organisme communautaire qui a pu ainsi recourir aux services d'un organe indépendant d'évaluation pour réaliser le suivi environnemental de ce projet. Un cycle vertueux s'est établi à partir des rapports de suivi pour ajuster les pratiques de l'entreprise. RioTinto n'a aucun droit de regard sur le choix du prestataire d'évaluation par l'organisme communautaire, si ce n'est de s'assurer de son sérieux scientifique.

Levier n° 6 : élargir la mobilisation citoyenne

- ▶ **Pour qui** : porteurs de projet (entreprises et décideurs publics) ; les citoyens.
- ▶ **Dans quel but** : renforcer la démocratie en rendant réelle la participation du plus grand nombre.
- ▶ **Comment** :
 - en utilisant mieux les médias sociaux ;
 - en donnant aux parties prenantes les moyens techniques et financiers d'une vraie participation.

Principes directeurs : sincérité, transversalité.

Débattre

Levier n° 7 : former les citoyens au débat

L'émergence d'une véritable culture du dialogue en France nous apparaît nécessaire. La promotion de l'éducation à la citoyenneté et au débat au sein des cursus scolaires et universitaires semble un levier déterminant en ce sens. Il convient aussi de soutenir les initiatives des représentants de la société civile dans ce domaine.

Encourager l'apprentissage de la citoyenneté dès le plus jeune âge

Pour Loïc Blondiaux, nous manquons encore trop, en France, de capacité à dialoguer, à prendre la parole sans être agressif, à écouter autrui²⁰³. L'éventualité d'être convaincu par celui avec lequel nous dialoguons demeure inenvisageable. L'apprentissage du savoir, pris au sens large, est donc nécessaire à la formation des individus mais insuffisante pour en faire des citoyens.

D'après Philippe Breton : « *Le malaise dans la démocratie que connaissent la plupart des pays occidentaux ne tient pas à un problème de valeurs ou d'institutions mais bien à un déficit de compétences démocratiques, c'est-à-dire de capacité à mettre en œuvre concrètement la démocratie*²⁰⁴. » Cette incompétence démocratique semble notamment provenir d'un système scolaire aujourd'hui en partie inadapté et reposant sur la croyance collective selon laquelle, pour devenir citoyen, il suffit d'accéder au savoir.

L'école est encore aujourd'hui trop cantonnée au seul rôle de transmission du savoir. L'initiation à la pratique de la citoyenneté est reléguée au second plan. Le rôle des institutions (séparation et fonctionnement des trois pouvoirs) est trop souvent ignoré. C'est cette pratique de la citoyenneté, alliée à l'instruction civique, qui permettrait pourtant aux jeunes d'apprendre à se forger des opinions, à débattre, à argumenter, à écouter les autres, à délibérer collectivement.

Philippe Breton constate ainsi que « *ce repli sur la démarche informative ruine à la base le processus démocratique, puisqu'il nie un lien social basé sur l'échange d'arguments. Pourquoi convaincre quand la décision que l'on a à prendre repose sur des informations plus que sur des arguments ? Il suffit donc de donner à l'autre des informations pour qu'"objectivement" il puisse se former un jugement. Le citoyen sera alors entièrement défini comme un sujet "informé", notamment grâce à la vulgarisation, aux médias et à l'éducation.*

203 Loïc Blondiaux, professeur au centre de recherches politiques de la Sorbonne, entretien du 28 juin 2013.

204 Breton P., *op. cit.*

[...] Qui penserait que l'information est suffisante pour délibérer ne verrait que la moitié du problème et se priverait de la source essentielle qui nourrit l'opinion, l'argument²⁰⁵ ».

La capacité à se forger une opinion est une condition *sine qua non* de la citoyenneté. Il est donc nécessaire de réorganiser l'apprentissage et le rôle de l'école autour de deux missions : la transmission du savoir et l'initiation à la pratique de la démocratie.

L'école française pourrait à cet égard s'inspirer des initiatives mises en œuvre à l'étranger. Les pays anglo-saxons développent par exemple la culture du débat au cours de la scolarité. En Allemagne, au primaire, les enfants apprennent à se fixer collectivement des règles au cours de semaines pédagogiques. Des cours de citoyenneté sont dispensés au lycée, et il existe des formations aux débats et à la controverse.

Au-delà du contenu de l'enseignement, c'est la pédagogie mise en œuvre en France qui pourrait être réaménagée. En effet, cette pédagogie repose encore trop souvent sur une logique hiérarchique. L'enseignant est celui qui sait. Les élèves sont souvent cantonnés à un rôle passif d'écoute. Alors que, dans la conception allemande, un processus d'apprentissage dialectique est à l'honneur. Ce processus consiste à apprendre ensemble. Il n'existe pas un seul élève mais deux : l'enseignant et l'élève. L'élève est en droit de débattre avec l'enseignant et de formuler des critiques.

Former les citoyens aux démarches de participation

Philippe Breton explique l'échec des cadres démocratiques expérimentaux par « *la difficulté récurrente des gens à se les approprier [...]. L'invention de nouveaux dispositifs décisionnels associant plus largement les citoyens est une bonne chose. Le problème est qu'elle risque de rencontrer sur son chemin, comme premier et formidable obstacle, la question des savoir-faire [...]. L'expérience des "conseils" ou "comité de quartiers" tentée par plusieurs municipalités montre bien les limites du genre. La question [...] ne réside pas dans la nature des cadres institutionnels proposés, mais d'abord dans la façon dont ils sont utilisés²⁰⁶ ».* L'éducation aurait ici un double rôle à jouer au service de la participation : accroître le savoir-faire, les connaissances scientifiques, mais aussi les compétences démocratiques des citoyens.

Si l'école semble le lieu le plus approprié pour la formation des futurs citoyens, d'autres initiatives portées par la société civile, voire par les entreprises, peuvent œuvrer en faveur de l'éducation à la citoyenneté.

²⁰⁵ *Idem.*

²⁰⁶ Philippe Breton : *L'incompétence démocratique. La crise de la parole aux sources du malaise (dans la) politique*, La Découverte, Paris, 2006

C'est le cas au Québec par exemple. L'Institut du Nouveau Monde (INM) est une association qui s'est fixé pour mission de mettre à disposition des méthodes pour développer la démarche participative, l'expertise et la connaissance au sein de la société québécoise. Pour cela, l'INM propose notamment d'accroître la compétence à participer des jeunes par l'organisation d'universités d'été réunissant plusieurs centaines de jeunes dans le but d'apprendre à débattre.

La CNDP en France et le BAPE au Québec interviennent dans les grandes écoles et les universités. LE BAPE a en particulier développé une trousse pédagogique de simulation d'audience publique. Bâtie autour d'un projet fictif de parc éolien, elle permet aux enseignants de sensibiliser par la pratique les étudiants aux démarches participatives et de diffuser une culture du débat public.

Levier n° 7 : former les citoyens au débat

- ▶ **Pour qui** : les citoyens.
- ▶ **Dans quel but** : améliorer le savoir-faire démocratique et l'utilisation des outils de participation.
- ▶ **Comment** :
 - en encourageant l'apprentissage de la citoyenneté dès le plus jeune âge ;
 - en formant les citoyens aux démarches de participation.

Principes directeurs : temporalité, adaptabilité.

Levier n° 8 : élaborer un programme national du débat public

Afin d'ancrer en France une véritable culture de mise en débat, nous proposons d'élargir le débat public institutionnalisé au-delà des seuls thèmes prévus aujourd'hui. Cela nécessite en premier lieu d'articuler la contribution des différentes instances de débat public, et d'identifier de manière partagée les sujets qui méritent de faire l'objet d'un débat public formalisé.

Articuler le travail des instances de débat public

Nous avons vu, dans le deuxième chapitre, la forme selon laquelle la France a institutionnalisé le débat public pour un type précis de thématiques, en particulier les projets d'infrastructure et les grandes options politiques touchant à l'environnement et l'aménagement. D'autres débats formalisés ont lieu en dehors du cadre institutionnalisé de la CNDP. Ils sont organisés par des instances telles que le Commissariat général à la stratégie et à la prospective.

Quelle France dans dix ans ?

À l'occasion de ses cinq chantiers de *Quelle France dans 10 ans ?*, le Commissariat général à la stratégie et à la prospective a conduit une vaste concertation accordant une large place au débat citoyen. L'opinion de la population a été recueillie au moyen de méthodes variées et complémentaires.

Durant trois semaines, entre le 31 octobre et le 22 novembre 2013, a été mis à disposition le site www.fr10a.fr, permettant aux internautes de présenter des propositions de politique publique, de voter pour ces propositions, de débattre. Sept experts pouvaient voter et débattre avec les internautes. L'existence du site a été essentiellement relayée dans des émissions et des sites de Skyrock, d'où une forte représentation des jeunes. Ont participé au débat 957 citoyens et 1 707 propositions ont été soumises à 27 448 votes.

Au travers de treize débats de deux heures et demie avec de petits groupes de trois personnes choisies pour leur diversité, TNS offre un panorama des arguments mobilisés pour discuter des cinq chantiers de *Quelle France dans 10 ans ?* Les interviewés expriment leur point de vue sur la conceptualisation des sujets, sur les grandes options proposées, et mettent en lumière leurs thèmes de préoccupation. Des interviews ont été également conduites auprès de chefs d'entreprise et d'indépendants

Enfin, 1 083 personnes, représentatives des Français de plus de quinze ans, ont été interrogées par téléphone, du 16 au 19 octobre, par BVA. Il s'agissait de recueillir, sur chacun des thèmes abordés dans les chantiers traités par le Commissariat, les préférences majoritaires entre plusieurs options concurrentes de politiques publiques.

L'ensemble des travaux est disponible sous :

<http://www.strategie.gouv.fr/blog/france-10-ans/>

En outre, la loi constitutionnelle de juillet 2008 et la loi organique de juin 2010 ont ouvert la possibilité pour les citoyens de saisir le Conseil économique, social et environnemental (CESE), par voie de pétition, de toute question à caractère économique, social et environnemental. Cette modalité de saisine permet de prendre en compte une parole citoyenne, construite en dehors de toute institution ou organisation (seuil de 500 000 signatures exigé pour examiner la saisine).

Le CESE examine ces demandes et décide des suites à donner en fonction, d'une part, de l'estimation qu'il réalise de leur légitimité, d'autre part, de leur adaptation à ses prérogatives. Ainsi la pétition demandant l'avis du CESE sur l'ouverture du mariage aux couples de même sexe n'a pas été jugée recevable par le bureau du CESE, qui a décidé en revanche de s'autosaisir des évolutions

contemporaines de la famille et de leurs conséquences en matière de politiques publiques²⁰⁷.

Différentes institutions organisent donc aujourd'hui des débats publics formalisés : Conseil économique, social et environnemental, Commissariat général à la stratégie et à la prospective, ou encore Comité consultatif national d'éthique. Les thèmes traités se recoupent, pouvant donner un sentiment de redondance. À l'inverse, certains thèmes méritant pourtant un débat public institutionnalisé échappent à l'action de ces différents organismes. Sans modifier l'architecture institutionnelle, une meilleure articulation de leurs missions semble souhaitable. Au Québec, le BAPE est devenu le véritable pivot du débat public. Il apporte son expertise en ingénierie du débat public aux collectivités publiques, notamment territoriales, qui souhaitent mettre en place des démarches de participation citoyenne. Il pourrait être envisagé, en France, que la CNDP joue un rôle similaire et se positionne comme un référent méthodologique au soutien des autres organismes en matière d'organisation du débat public.

Identifier les sujets à débattre

Certaines institutions que nous avons rencontrées à l'étranger contribuent à garantir une identification partagée des sujets justifiant l'organisation de débats publics formalisés.

En Suède, sur la question des risques en particulier, la recherche sur la connaissance et l'identification des risques est prise en charge par le secteur associatif (*Riskkollegiet, Society for Risk Analysis*²⁰⁸) qui engage les parties prenantes dans l'analyse et la priorisation des risques, avec une approche globale des questions (risque, conséquences potentielles, probabilité, coût des mesures de réduction des risques, impact financier pour la société). Que ces questions soient portées par une association *a priori* neutre représente un gage d'indépendance et de crédibilité que n'auraient pas nécessairement les porteurs de projet ni le gouvernement. Ces démarches d'évaluation ont pour effet de renforcer et de maintenir un haut niveau de confiance de la population, pour qui la coopération entre les différentes parties prenantes semble primer sur le résultat même de la concertation. Un programme de débats ainsi constitué aurait pour objectif d'identifier les débats qui sont liés entre eux (par exemple, le débat sur la construction d'un moyen de production d'électricité et le débat sur la ligne électrique permettant d'évacuer cette production), de façon à mettre en perspective les décisions prises à l'issue d'un débat, et de mieux identifier ce qui relève du « quoi » (assurer l'équilibre entre offre et demande d'électricité) et ce qui relève du « comment » (transporter l'électricité produite jusqu'au consommateur).

207 <http://www.lecese.fr/la-petition-citoyenne-mode-demploi>.

208 Olof Söderberg, Hanna Palmqvist, Lillianne Abramsson Zetterberg, Björn Nevhage et Inger Riesefeld-Orn, Swedish Society for Risk Sciences, Riskkollegiet, entretien du 22 octobre 2013.

De la même façon, au Québec, le BAPE joue ce rôle de coordonnateur de l'identification des thèmes justifiant l'organisation d'un débat public. À titre d'exemple, c'est au BAPE qu'il a ainsi été décidé de confier le débat sur les gaz de schiste, d'abord sur la question de l'opportunité, en lançant une évaluation environnementale et stratégique, portant non seulement sur les aspects environnementaux, mais également sur l'opportunité socio-économique de l'exploration. Cette analyse a cherché à combler le déficit de connaissances et à dissiper les incertitudes autour de quatre composantes :

- étude économique sur la pertinence socio-économique ;
- conditions environnementales et sociales ;
- encadrement et réglementation ;
- mise en place d'observatoires pour suivre l'exploitation si elle était autorisée.

Une réponse positive à la question de l'opportunité est un préalable à tout débat sur des projets locaux d'exploitation.

En adoptant cette démarche, nous pensons apporter plus de transparence dans la façon de poser les termes des débats, ce qui permettrait de rétablir de la confiance dans les processus de concertation : se pose-t-on la question de l'opportunité, ou celle-ci est-elle déjà actée, liée à une décision antérieure ? Quelles seront les conséquences de la décision ? Les a-t-on identifiées et acceptées ?

Cette approche permet également d'adapter le périmètre des débats (national ou local) en fonction de la question posée : si l'on débat de la solution à retenir pour le traitement des déchets nucléaires, ou de la façon d'implémenter la solution retenue sur un site, la forme du débat et les parties prenantes à y associer ne seront pas les mêmes. L'une relève d'un débat national sur un choix tout autant technique que politique compte tenu des impacts pour les générations futures des décisions prises : il s'agit bien d'un débat sur l'opportunité. L'autre recouvre des questions liées au contexte local (environnement, paysage, impacts socio-économiques...) qu'il convient de traiter en termes de faisabilité avec les acteurs concernés : s'il subsiste une question sur l'opportunité, c'est sur celle du lieu choisi.

Ces exemples illustrent l'intérêt de porter le débat sur les questions qui sont encore ouvertes, ce qui est un facteur primordial pour intéresser les parties prenantes et crédibiliser la démarche.

Levier n° 8 : élaborer un programme national du débat public

- ▶ **Pour qui** : les pouvoirs publics et les citoyens.
- ▶ **Dans quel but** : intéresser les parties prenantes et crédibiliser la démarche.
- ▶ **Comment** :
 - en articulant le travail des différentes instances et agences contribuant au débat public en France ;
 - en identifiant le plus en amont possible les sujets à mettre en débat.

Principes directeurs : sincérité, transversalité.

Levier n° 9 : adapter la durée et la forme du débat au thème et à son environnement

De nouveaux thèmes de débat public émergent. Ils ne concernent non plus seulement un projet clairement délimité dans le temps, mais des questions scientifiques, techniques et éthiques qui seront présentes durablement. Il convient d'adapter, la durée et la fréquence des débats ainsi que leur forme à l'émergence de ces nouvelles thématiques.

Imaginer des formes nouvelles de débat public pour les thématiques s'inscrivant dans le temps long

Le débat public sur des enjeux de société ou sur des sujets complexes comportant des incertitudes augmente le niveau de conscience collective et permet d'éclairer les décideurs.

Dans ce registre, le sujet emblématique est très certainement celui des nanotechnologies. Jean-François Béraud tire comme enseignement du débat public organisé sur ce thème que, « *si l'on veut organiser ce type de débat, il est nécessaire d'y consacrer un temps conséquent afin que la problématique et la connaissance du sujet puissent être convenablement diffusées au sein de la population. Il aurait fallu consacrer un an, un an et demi à ce débat au lieu des quatre mois prévus. Ce temps long aurait permis d'organiser au préalable une campagne d'information auprès du grand public et conduit les participants à se poser des questions en amont de leur participation au débat*²⁰⁹ ».

Il convient donc d'adapter le calendrier pour ce type de débat en allongeant sa durée pour donner aux parties prenantes le temps d'acquérir de la connaissance. Il apparaît surtout nécessaire de le reconduire à périodicité régulière afin de

209 Jean-François Béraud, *op. cit.*

tenir compte de l'évolution des connaissances sur le sujet et de son adéquation avec les valeurs de la société.

Cet exemple renvoie également aux limites actuelles des missions de la CNDP. La CNDP est en effet bien adaptée pour éclairer des décisions de type oui/non sur des projets précis. Elle semble pour l'instant moins bien outillée pour entretenir un débat à bas régime dans la durée, sur des thématiques comportant de grandes incertitudes. D'autres instances comme l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) sont chargées de la vigilance, mais n'organisent pas de débats publics. Il semble donc nécessaire de faire évoluer les modalités d'intervention de la CNDP, comme des autres institutions, afin de lui permettre de répondre au besoin, qui sera croissant, d'organiser ce type de concertation dans la durée.

Utiliser la complémentarité des différents dispositifs de participation citoyenne

La forme des débats publics doit également être repensée. Les réunions publiques ne doivent plus constituer la forme unique de participation citoyenne. De nouvelles modalités, plus dynamiques, doivent être promues pour diversifier et élargir la participation.

Nous avons vu précédemment que les réunions publiques telles qu'organisées par la CNDP donnent souvent lieu à une monopolisation de la parole par les acteurs les plus entraînés au débat, voire à un boycott de ces réunions. Or il existe de nombreuses autres formes de débat, dont les objectifs sont différents, mais qui apparaissent complémentaires des modalités traditionnelles du débat public.

Citons par exemple la conférence de citoyens, dispositif qui vise à recueillir l'avis d'un panel de citoyens préalablement formés et informés sur des sujets qui font l'objet de débats caractérisés par l'absence de consensus parmi les experts. Ce dispositif a été utilisé dans le cadre du débat organisé par le conseil régional sur l'utilisation des nanotechnologies en Île-de-France. Les recommandations, pourtant non modérées, du panel de citoyens ont été adoptées à l'unanimité. Le succès de cette démarche découle notamment de ce que la question soumise au débat public était une question ouverte, offrant une réelle valeur ajoutée aux discussions conduites dans le cadre du panel de citoyens. Le processus avait fait l'objet d'un engagement réciproque par lequel le panel de citoyens ne devait pas se substituer à la démocratie représentative, et le conseil régional s'engageait à prendre en considération l'avis et les recommandations du panel de citoyens et à communiquer un retour, au panel, des décisions prises.

Pour Iolanda Romano²¹⁰, il est important de faire précéder le débat public d'une phase de « *conflict assesment* », qui constitue un autre outil alternatif pouvant être mobilisé. Son objectif est d'identifier le type et la forme de participation adaptée aux circonstances. Elle recommande également d'utiliser un grand panel d'outils, et de les adapter à chaque débat : le débat public doit être différent dans chaque cas, des éléments historiques ou culturels devant être pris en compte.

Enfin, nous noterons également que le coût de la procédure doit être adapté au coût du projet.

Débat citoyen : différents outils de démocratie participative

Au-delà de l'amélioration des décisions par l'intelligence collective, la démocratie participative a pour avantage de renforcer l'*empowerment* des citoyens : la multiplication des outils de démocratie participative permet de créer un cercle vertueux de la participation permettant le développement d'une société civile active, en contribuant à la formation et à l'information des citoyens. Multiplier les outils de démocratie participative permet de recréer des solidarités, de repenser les formes de solidarité sociale pour redonner consistance à la démocratie. Au-delà du débat public institutionnalisé mis en œuvre par la Commission nationale du débat public, de nombreux dispositifs existent pour organiser des débats au sein de la société. Certains ont pour vocation de consulter le public, d'autres de concerter, voire de co-décider. En fonction de l'échelle (régionale, nationale, européenne), du nombre de participants retenu (grand public ou panel de citoyens), et de la durée souhaitée pour les échanges (ponctuelle ou sur le long terme), certains sont plus adaptés que d'autres. Un tableau très complet des principales formes de débats, dont les données sont extraites du *Guide des outils pour agir* de la Fondation Nicolas Hulot, est proposé en annexe. Il récapitule ces différents dispositifs en mettant en évidence leurs points forts et leurs limites, et il cite quelques mises en œuvre pratiques réalisées.

²¹⁰ Iolanda Romano, *op. cit.*

Levier n° 9 : adapter la durée et la forme du débat au thème et à son environnement

- ▶ **Pour qui** : les pouvoirs publics et citoyens.
- ▶ **Dans quel but** : prendre en compte les particularités de chaque sujet et du public concerné.
- ▶ **Comment** :
 - en imaginant des formes nouvelles de débat public pour les thématiques s’inscrivant dans le temps long ;
 - en utilisant la complémentarité des différents dispositifs de participation, en fonction des objectifs, de l’échelle, de la durée, du public.

Principes directeurs : temporalité, adaptabilité, transversalité.

Levier n° 10 : prendre en compte de manière effective les résultats des démarches de participation dans les décisions

Comme nous l’avons vu précédemment, nous assistons actuellement à une crise de « désenchantement démocratique », due notamment au défaut caractérisant les procédures de débat : l’absence de pouvoir décisionnel des citoyens, celui-ci apparaissant comme confisqué par les responsables politiques, et conduisant à une perte de légitimité et d’efficacité des décisions.

« *Les citoyens ont fréquemment l’impression que les jeux sont faits d’avance et que la procédure de débat ne sert qu’à légitimer et à faire accepter des projets qui ne pourront être que revus à la marge [...]. Le débat est [...] instrumentalisé* », note Bénédicte Delaunay²¹¹. Il est donc indispensable que, dès le départ du processus de participation, les solutions soient ouvertes pour que le public n’ait pas l’impression que les décisions sont déjà prises. Il est essentiel de contribuer à restaurer la confiance des citoyens dans les processus décisionnels. Cela implique en particulier d’explicitier la manière dont les résultats des processus de participation sont effectivement pris en compte dans la décision. Il convient également de renforcer la gouvernance post-décisionnelle pour garantir que cette prise en compte se poursuive dans la durée.

Selon le professeur Baasner²¹², il y a aujourd’hui une prise de conscience des responsables politiques que des groupes de la société ne vont pas laisser des innovations ou des changements sans commentaire. Mais les élus qui décident de se

211 B. Delaunay, « Le débat public », *AJDA*, 11 décembre 2006.

212 Pr Franck Baasner, directeur de l’Institut franco-allemand de Ludwigsburg, entretien du 13 septembre 2013.

doter de processus de consultation publique doivent aussi s'attendre à ce que leurs projets soient rejetés – la consultation n'étant pas là uniquement pour désamorcer des résistances –, et également accepter de recevoir un signal qui peut conduire à modifier ou empêcher la réalisation du projet envisagé. Si l'élu n'est pas prêt à accepter cela, il ne faut pas adopter de politique de consultation publique : la consultation, la participation sont une approche complémentaire au processus démocratique électoral. Les Québécois n'opposent pas démocratie représentative et démocratie participative. Ils tendent plutôt à considérer les processus de participation du public comme un outil permettant de revitaliser et de renforcer la démocratie représentative. Cela suppose en revanche que les règles du jeu soient claires dès le début du processus de participation et qu'au final les élus aient le courage de prendre une décision (« À un moment donné il faut que quelqu'un décide »²¹³).

Expliciter la prise en compte des résultats des débats dans la décision

De l'avis unanime des personnes que nous avons rencontrées au cours de notre mission, deux points sont primordiaux dans la relation entre participation et décision :

- que le statut du processus participatif dans le mécanisme de décision soit clairement énoncé dès le début du processus : rôle de synthèse des débats tel qu'aujourd'hui dans le cadre institutionnalisé de la CNDP, ou rôle de recommandation au décideur, tel que défini pour le BAPE au Québec ;
- que les décideurs fassent un retour explicite auprès des participants (et de la société toute entière) sur la façon dont le processus de participation a influé sur la décision, et en quoi celle-ci a été infléchie.

L'un des reproches adressé aux instances chargées de conduire les débats publics en France (dont principalement la CNDP) pointe leur absence de pouvoir pour établir des recommandations, contrairement à des organismes comme le BAPE au Québec. Une évolution pourrait consister à prévoir cette possibilité, pour la CNDP notamment, tant à l'intention des décideurs publics que des maîtres d'ouvrage privés.

Certains décideurs publics peuvent être réticents, de peur de perdre leur légitimité d'élus. Dans son rapport sur la démocratie de demain²¹⁴, le Conseil économique, social et environnemental souligne que « *la participation des citoyens ne vise en aucun cas à se substituer à la représentation en dépossédant les élus d'une partie de leur légitimité ou de leur autorité. La décision appartient toujours à l'élu, mais les processus d'interaction avec les citoyens permettent de l'enrichir* ». L'objectif est maintenant de passer d'une « *démocratie intermittente* », où l'expression des citoyens ne se réalise qu'au moment des élections,

213 Union des municipalités du Québec, entretien du 2 octobre 2013.

214 « Réfléchir ensemble à la démocratie de demain », *Étude du Conseil économique, social et environnemental*, octobre 2013.

à une « *démocratie continue*²¹⁵ » où la souveraineté citoyenne s'exprime plus régulièrement. C'est notamment l'un des objectifs de la plateforme numérique Parlement et citoyens, développée par Cyril Lage, qui vise à renforcer la confiance des citoyens envers les acteurs publics, en les associant pour rechercher des solutions optimales aux problèmes publics.

Parlement et citoyens²¹⁶

Un site Internet créé en 2013 sous forme de plateforme informative et de dialogue afin de donner l'opportunité à tous les citoyens de participer à l'élaboration des lois. Il permet d'ouvrir les débats à tous et de mettre toutes les discussions à disposition, a priori en totale transparence. Les membres de l'équipe créatrice du site expliquent qu'ils n'appartiennent pas à un parti politique.

Pour cette équipe, il existe une « *triple crise* » de la démocratie représentative française :

- manque d'efficacité des politiques publiques ;
- manque de légitimité des lois produites ;
- manque de confiance envers les acteurs politiques.

C'est en organisant un débat entre parlementaires et citoyens qui laisse la parole à ceux-ci sur une plateforme coopérative, informative et impartiale, que ces différentes crises peuvent se gérer et se résoudre. Les parlementaires qui participent à cette démarche se sont engagés à faire un retour sur les éléments du débat qu'ils intègrent ou non dans leurs propositions de loi.

Que cette équipe ne soit pas membre d'un parti politique engendre plus de confiance auprès du public.

Enfin, le nombre d'intervenants politiques et l'empilement des niveaux de décisions possibles constituent une difficulté supplémentaire. Le processus de participation du public devrait toujours être conduit par l'autorité qui, au final, prend la décision. Lorsque plusieurs sont concernées, il pourrait être utile de créer une autorité réunissant toutes les institutions qui y participent.

Mettre en place des dispositifs de gouvernance post-décisionnels

Pour Françoise Roure²¹⁷, lorsque l'on veut débattre du développement d'une nouvelle technologie, on ne peut espérer une réussite durable d'un proces-

215 Dominique Rousseau, *La Démocratie continue*, LGDJ-Bruylant, « La pensée juridique moderne », 1995, voir dans le même ordre d'idées l'ouvrage de David Van Reybrouk, *Contre les élections*.

216 <https://www.parlement-et-citoyens.fr>

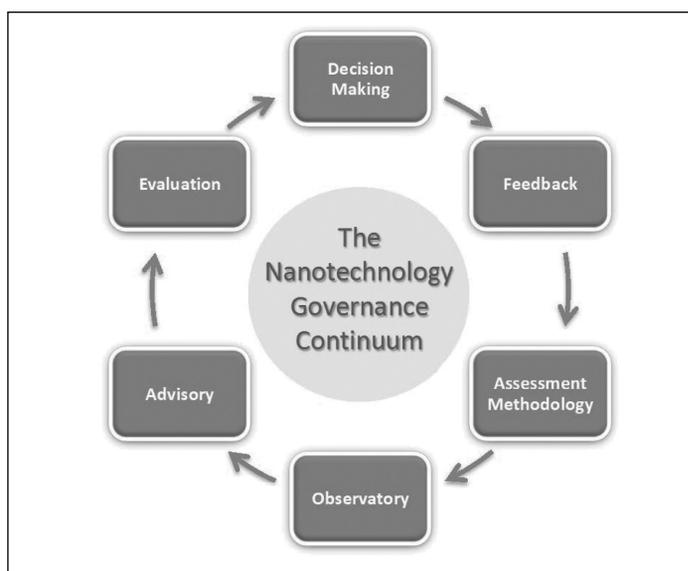
217 Françoise Roure, *op. cit.*

sus ponctuel, comme le débat public, qu'à la condition de l'insérer dans un continuum de gouvernance. Il faut concevoir les outils et les méthodes d'évaluation de la décision avec les parties prenantes : l'ingénierie de la confiance comporte une fonction d'observation. Il faut s'assurer que, une fois mise en place, celle-ci permettra de répondre aux questions des parties prenantes impliquées. Pour atteindre cet objectif il convient que le processus de définition de la méthode d'évaluation soit ouvert à ceux qui se considèrent comme parties prenantes, et que leurs critères d'observation et d'évaluation soient pris en compte.

Il faut notamment penser l'après-débat public et mettre en place des outils de gouvernance post-décisionnels, qui doivent permettre de suivre le projet pendant toute sa durée de vie et prendre en compte les évolutions de contexte.

Ces propositions consistent à mettre en œuvre une nouvelle gouvernance de la décision publique, plus moderne, et associant toutes les composantes de la société, dans laquelle les temps de la concertation et du débat doivent avoir toute leur place. Ce que Françoise Roure nomme une gouvernance réflexive, circulaire et non unidirectionnelle. Cette gouvernance réflexive implique en France un changement de culture majeur.

Le groupe de travail *Framing Nano* a ainsi proposé la représentation graphique suivante de ce modèle.



Source : Framing Nano, *A multistakeholder dialogue platform framing the responsible development of nanosciences and nanotechnologies* (FP7 – Science in society, project no 217724). Projet coordinator AIRI (Italian Association for Industrial Research - Contact : mantovani@nanotec.it).

Levier n° 10 : prendre en compte de manière effective les résultats des démarches de participation dans le processus de décision

- ▶ **Pour qui** : les pouvoirs publics et les citoyens.
- ▶ **Dans quel but** : gagner en légitimité et redonner confiance aux citoyens dans les processus décisionnels.
- ▶ **Comment** :
 - en explicitant la prise en compte des résultats du débat dans la décision ;
 - en mettant en place des dispositifs de gouvernance post-décisionnels.

Principes directeurs : transversalité, temporalité, adaptabilité, sincérité.

Pour aller plus loin...

« *Qui ne dit mot consent* », certes ! Mais quelle valeur a ce consentement s'il est donné par dépit, résignation ou indifférence ? Le silence, le désintéret, le renoncement à s'impliquer ne constituent-ils pas, comme le soulignait Charles de Gaulle dans son discours de Bayeux en 1946, des risques de voir l'édifice s'écrouler quelque temps plus tard au cours d'une crise ?

Passer de la simple recherche de consentement à l'instauration d'une véritable confiance, voilà donc notre proposition. Car la confiance entre les citoyens, les experts, les maîtres d'ouvrage et les décideurs est une condition essentielle pour décider et agir dans nos sociétés confrontées à des choix complexes comportant une part importante d'incertitudes. C'est aussi le principal moyen de prévenir les risques sociétaux.

Face à cette complexité, il nous semble indispensable de professionnaliser l'identification et l'évaluation des impacts des projets ou des activités sur la société, et leurs éventuels décalages avec les attentes sociétales.

Une large implication des parties prenantes, que ce soit dans l'évaluation des risques et les procédés de maîtrise de ces risques, dans l'identification de *scenarii* possibles face aux incertitudes, ou dans l'évaluation des impacts et la co-construction de projets, est une condition nécessaire pour améliorer les propositions, et les rendre plus conformes aux attentes de la société.

Et cette implication passe par la mise en place de débats dont la forme et les modalités sont à adapter en fonction des sujets, et dont le lien avec la décision doit être clairement explicité par les décideurs.

Finalement, au travers de l'ensemble des préconisations que nous formulons dans ce rapport, c'est une nouvelle gouvernance de la décision que nous appelons de nos vœux. Celle-ci doit permettre d'associer largement toutes

les composantes de la société. Le temps nécessaire à la concertation et au débat doit y prendre toute sa place. Nous sommes convaincus qu'il ne s'agit pas d'une perte de temps, mais au contraire d'un vecteur de performance.

Nous savons que la confiance, à l'image des mobiles de Calder, constitue un équilibre fragile qui doit sans cesse être conforté. Au-delà des préconisations concrètes que nous avançons, l'obtention de cet équilibre repose sur la volonté de chacun d'adopter une posture ouverte et inclusive. Celle-ci peut émerger de la conviction que cette approche présente une réelle valeur ajoutée pour les projets, les décisions et pour le fonctionnement de notre société.

Notre rapport vient clore un cycle de trois missions de la FNEP, dont la confiance aura été le maître mot. Nous espérons vous avoir aussi convaincus de son importance, et vous avoir donné quelques pistes concrètes pour contribuer à sa reconstruction.

Si vous avez été convaincus par nos arguments, soyez-en maintenant les acteurs !

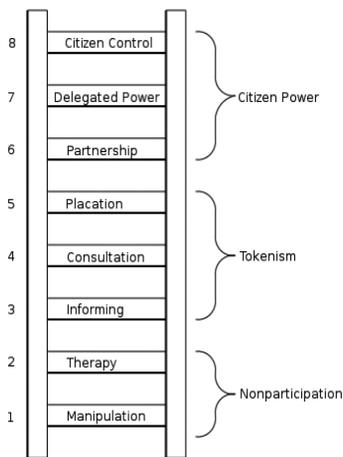


Annexes



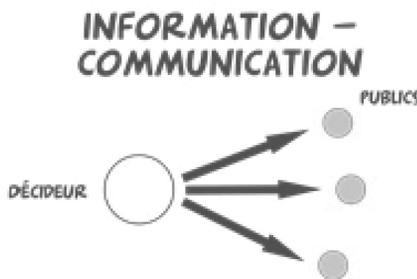
Évolution des modes de participation

On peut regrouper les mécanismes de participation citoyenne en grandes catégories qui correspondent à différents degrés de participation. Les bases de l'échelle de la participation ont été données par Sherry Arnstein en 1969 dans son *Ladder of Citizen Participation*²¹⁸.



Cette échelle décrit les différents degrés de participation : de la non-participation au contrôle par les citoyens du processus de décision. Chaque échelon correspond à un certain degré de pouvoir accordé aux citoyens. Il s'agit donc de savoir quel pouvoir a réellement le citoyen, en particulier lorsqu'il s'agit de prendre des décisions importantes ; et de savoir dans quelle mesure le citoyen peut avoir une influence sur la prise de décision.

- La manipulation : au bas de l'échelle de la participation, pour Sherry Arnstein, la manipulation correspond à une « fausse participation », une participation biaisée. En effet, le citoyen est principalement informé alors qu'il a l'impression d'être amené à participer. Des espaces de participation sont établis, mais, en réalité, ils sont vides de sens. Il s'agit surtout de convaincre les habitants que des projets – en réalité déjà entérinés par les autorités – sont bons pour eux.

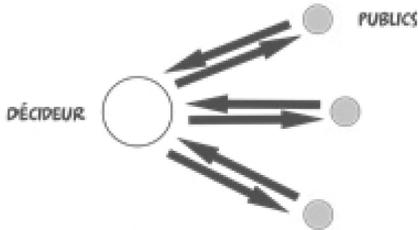


- **L'information/communication** : c'est le premier stade de l'urbanisme participatif. Selon Catherine Blin, de l'Institut éco-conseil et de l'Université libre de Belgique : « *Le flux d'information est unidirectionnel ; les autorités publiques fournissent des informations aux citoyens, spontanément ou à la suite de demandes.* » Il est nécessaire que l'information circule pendant tout le processus de décision et que des opérations de sensibilisation soient menées. Il s'agit d'informer les citoyens afin de leur fournir des outils de compréhension des problèmes, des alternatives, des opportunités et des solutions. Les différents canaux d'information sont : forums publics, affiches, émissions de radio, articles de presse, sites Internet, bulletin communal, interviews, expositions, journal, boîte à suggestions...

(Source : http://www.particip-up.org/3modes_particip.html)

²¹⁸ *A Ladder of Citizen Participation*, Sherry R. Arnstein, originally published as Arnstein, Sherry R. «A Ladder of Citizen Participation», *JAIP*, vol. 35, n° 4, July 1969, p. 216-224, 8.

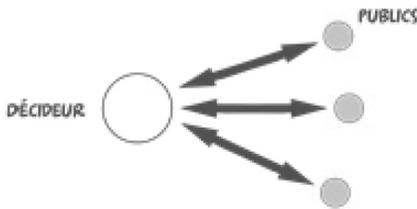
CONSULTATION



(Source : http://www.particip-up.org/3modes_particip.html)

• **La consultation** : la consultation correspond au second stade de la participation. « *Le flux est bidirectionnel ; les autorités publiques définissent les thèmes et les modalités du processus et en informent les citoyens, puis ceux-ci transmettent leur avis et opinion en retour aux autorités publiques.* » On recueille l'avis des citoyens sur une question bien délimitée, sans forcément les associer à la prise de décision. Généralement, l'outil privilégié est l'enquête publique. Les résultats sont purement consultatifs, et les pouvoirs publics sont libres d'utiliser ou non les résultats. Pour Sherry Arnstein, l'information et la consultation donnent peu de pouvoir aux citoyens et leur permettent peu d'influencer le processus de décision. Le pouvoir reste en effet aux mains des décideurs, et l'avis des citoyens n'est pas forcément pris en considération. Néanmoins, l'information reste la première étape de tout processus participatif.

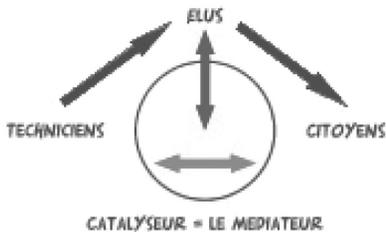
CONCERTATION



(Source : id.)

• **La concertation** : à ce stade, « *il y a plusieurs allers-retours d'informations entre les citoyens et les décideurs, avec des évolutions et des adaptations progressives de chaque côté, même si la responsabilité de la décision finale reste du ressort des autorités publiques* ». La coopération est poussée, un dialogue est instauré, mais la décision et l'initiative restent aux mains des élus. C'est par exemple le cas des conseils de quartier, des commissions locales ou des ateliers d'urbanisme. Il s'agit de travailler avec les citoyens pour s'assurer que leurs aspirations soient prises en considération. Sherry Arnstein décrit cet échelon comme celui de la « *placation* » (conciliation), qui consiste à inviter une petite partie des gens à participer au processus de décision. Le problème est que ce sont en fait les gens qui disposent d'un certain capital socio-culturel, de réseaux sociaux et de disponibilité qui savent le plus se faire entendre.

DEMOCRATIE PARTICIPATIVE



(Source : id.)

• **La coproduction/le partenariat** : la coproduction intervient à toutes les étapes du processus de décision, et les décideurs profitent de l'expertise d'usage des habitants. Les habitants sont alors amenés à participer concrètement aux actions. Par exemple, cela peut consister à faire participer des étudiants dans le secteur de la construction à des opérations de rénovation, les habitants s'approprient de cette façon le territoire et exercent un contrôle social sur leur cadre de vie. Dans une logique de partenariat, les habitants sont des partenaires de la décision à chaque étape du processus, ils sont appelés à formuler des décisions. Il y a une véritable redistribution du pouvoir pendant le processus de décision et les citoyens ont aussi leur mot à dire sur les bases de la participation.

• **Empower** : il s'agit de l'échelle la plus poussée de la participation. La décision appartient véritablement aux citoyens. Cela peut passer par des jurys citoyens par exemple. Les autorités appliquent les décisions prises par les citoyens. Il s'agit pour Arnstein de la délégation des pouvoirs et du contrôle citoyen, étape ultime de l'échelle de la participation. La majorité de la décision est prise par les citoyens.

(Source : Marine Hurard, *La Participation citoyenne au développement durable à l'échelle locale en Europe*, août 2011, http://www.pourlasolidarite.eu/IMG/pdf/Working_Paper_-_participation_citoyenne_26.08.11.pdf.)



Description des différents outils de démocratie participative ^{219 220}

Consultation			
Outils	Échelle Durée Public	Expériences	Avantages/limites
<p>Théâtre forum et théâtre législatif Transformer le spectateur en acteur <i>via</i> l'expérimentation de scénarios, pour trouver ensemble des alternatives.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Locale ou nationale • 1 h 30-2 heures • Grand public 	<p>D'abord utilisée au Brésil, en Inde, au Burkina Faso... cette méthodologie a également été employée pour le projet Eau durable, mis en place par plusieurs communes du bassin de la Siagne (Alpes-Maritimes et Var) en 2008 pour favoriser l'émergence d'une gouvernance locale de la gestion de l'eau.</p>	<p>Permet un réel dialogue entre les acteurs du territoire (grand public et élus/agents territoriaux), et de faire émerger des propositions concrètes.</p>
<p>Town Meeting ou forum communautaire Organiser le dialogue entre de nombreux participants grâce à une combinaison entre discussions en petits groupes et sessions plénières « numériques ».</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nationale • 1 à 2 jours • Panel de citoyens 	<p>Nouvelle-Orléans (États-Unis) en 2006, suite à l'ouragan Katrina, afin de définir avec les décideurs les priorités de reconstruction de la ville.</p>	<p>L'utilisation des NTIC permet d'organiser ces réunions en plusieurs endroits simultanément, et d'y associer un nombre de participants significatif et représentatif. La conciliation entre échanges humains et technologies permet un pouvoir informatif important et de communiquer en temps réel sur les débats, les thèmes abordés, les réactions. La rédaction d'un rapport de synthèse est complexe compte-tenu du grand nombre de participants. Le suivi et la prise en compte des recommandations restent à améliorer.</p>
<p>Initiative citoyenne européenne Donner le droit aux citoyens européens, ayant réuni un million de signatures dans au moins sept États membres, de demander à la Commission européenne de proposer une nouvelle législation européenne.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Europe • Longue • Grand public 	<p>Initiative européenne « arrêtons l'écocide en Europe : une initiative des citoyens pour donner des droits à la Terre » menée en 2012 par un collectif de citoyens allemands, espagnols, français, estoniens, portugais. Expérience récente qui reste à expérimenter.</p>	<p>Outil qui donnerait assez de pouvoir aux citoyens pour impacter les décisions européennes, en intervenant en amont de la procédure législative, avec une garantie de transparence. Procédure longue et complexe, qui nécessite une bonne connaissance du droit européen, ce qui en restreint l'accès. Pas d'obligation de prise en compte par la Commission.</p>

219 *Démocratie participative : des outils pour agir*, Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme.

220 *Avventura Urbana : progettazione partecipata per le politiche pubbliche*.

Consultation			
Outils	Échelle Durée Public	Expériences	Avantages/limites
Pétitions en ligne	<ul style="list-style-type: none"> • Locale ou nationale • Courte • Grand public 	e-pétition de la mairie de Paris : droit d'interpellation nécessitant l'adhésion de 1% des parisiens majeurs	Rend accessible au plus grand nombre l'expression d'avis sur les politiques publiques ou les projets locaux. Facilite la participation du public à des processus institutionnels, ce qui permet de toucher un public plus large. Le web permet d'afficher les attentes de la société.
Plateformes collaboratives	<ul style="list-style-type: none"> • Nationale • Courte • Grand public 	<p>« Parlement et citoyens » en France, <i>Public reading stage</i> en Grande-Bretagne : outils permettant aux citoyens d'intervenir dans les phases d'élaboration des lois.</p> <p>Plateforme de consultation publique du ministère de l'environnement pour donner un avis sur les projets de lois, arrêtés, décrets, relatifs au développement durable.</p> <p>Projet « ma ville de demain » de l'agglomération de Nantes visant à donner un horizon 2030 à la ville.</p>	<p>Il existe un risque d'instrumentalisation, et la vigilance doit être apportée sur la réelle prise en compte des avis formulés en ligne.</p> <p>Bien souvent le cadre de participation en ligne donné par les institutions ne correspond pas aux attentes des internautes, qui recherchent une participation souple s'organisant de façon autonome autour de dispositifs permettant d'agir et de coopérer.</p>

Description des différents outils de démocratie participative

Concertation			
Outils	Échelle Durée Public	Expériences	Avantages/limites
<p>Atelier de scénarios Faire réfléchir différents types d'acteurs autour de scénarios du futur liés à un sujet, un projet ou une problématique</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nationale ou Europe • 2 à 3 jours • Panel de citoyens concernés par le sujet, choisis en fonction de leur profil 	<p>Projet <i>Sustainable urban living</i> au Danemark en 1992, dont les grands principes ont été repris par la Commission européenne en 1993 avec la mise en place d'ateliers de scénarios dans plusieurs pays d'Europe sur le thème de la ville, environnement urbain durable.</p>	<p>Les relations entre experts et participants sont équitables : les experts ne dominent pas le dialogue. Permet d'identifier clairement les barrières au changement et donne l'opportunité de les dépasser par des propositions d'alternatives argumentées. Le meilleur moment pour expérimenter cet outil : phase initiale d'un processus, après avoir fait une bonne enquête sur le terrain, pour enrichir le cadre des possibilités avec les personnes que l'on a l'intention d'impliquer, et parvenir ensemble à élaborer un programme d'action. Risque de manque de neutralité des informations dû à la pré-écriture des scénarios par les experts.</p>
<p>Certification participative Placer des citoyens en position de contrôler les produits et délivrer une certification.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Locale • Plusieurs années, 1 ou 2 jours / an • Grand public 	<p>Certification participative sur les filières ostréicole et porcine en Bretagne mis en place par le réseau Cohérence depuis 2004.</p>	<p>Mise en place d'une dynamique territoriale par un dialogue entre les différents acteurs (consommateurs, paysans, collectivités, etc.). Incitation à une démarche de progrès. Encore trop peu connu et limité à un public trop restreint.</p>
<p>Conférence de citoyens et jury citoyen Faire émerger un avis apportant un éclairage citoyen sur une controverse complexe. Les citoyens sont au préalable informés via des échanges avec différents experts du sujet</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Locale ou nationale • Jury : 3 à 5 j • Conf : 3 we • Panel de citoyens tirés au sort de façon à représenter au mieux la diversité de la population 	<p>Assainissement de l'eau à Bordeaux en 2010 Enfouissement des déchets nucléaires à Bure en 2013</p>	<p>Permet un approfondissement des connaissances par l'affrontement d'avis opposés. Après compréhension des enjeux, les citoyens arrivent à délibérer de façon claire et ont la possibilité d'influencer utilement les décisions politiques. Les résultats sont en grande majorité perçus comme crédibles, mais certains mettent en doute la représentativité du panel, ou bien l'influence que peuvent exercer les experts qui participent à sa formation.</p>
<p>Community organizing Créer une communauté autour d'intérêts communs, permettant aux citoyens d'agir auprès des pouvoirs publics</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Locale • Longue • Grand public : les participants doivent être des groupes représentatifs de la société civile 	<p>Né aux États-Unis dès 1880, le modèle commence à s'exporter en Europe. Recommandations citoyennes élaborées par l'association <i>London citizens</i> depuis 1996 : campagne sur les salaires décentes et protection de l'environnement</p>	<p>Mobilise un large nombre d'individus sur des échéances de long terme, avec des effets concrets sur la politique. La forme de la méthode (réunions publiques) ne permet pas d'inclure suffisamment les couches les plus défavorisées de la société.</p>

Concertation			
Outils	Échelle Durée Public	Expériences	Avantages/limites
Forum ouvert Faire travailler ensemble un grand nombre de personnes autour d'un thème commun tout en laissant une grande liberté aux participants.	<ul style="list-style-type: none"> • Locale ou nationale • 1 journée ou 1 week-end • Grand public 	Concertation territoriale sur les rôles des espaces naturels et agricoles du Plateau de Saclay, menée par l'association Terre et Cité en 2012. Utilisé à Turin pour construire l'agenda 21 de la Province (développement soutenable du territoire).	Permet de faire émerger l'intelligence collective et la co-construction de propositions grâce à la mise en valeur de la créativité. Le meilleur moment pour expérimenter cet outil : phase initiale d'un processus, après avoir fait une bonne enquête sur le terrain, pour enrichir le cadre des possibilités avec les personnes que l'on a l'intention d'impliquer, et parvenir ensemble à élaborer un programme d'action. Les secrétaires ont un rôle important et doivent prouver leur neutralité dans l'extraction qu'ils font des propositions issues des échanges.
Sondage délibératif et collaboratif Enrichir les techniques de sondages d'une phase de délibération entre les participants. Permet d'analyser l'évolution des opinions avant et après une formation/un débat.	<ul style="list-style-type: none"> • Locale, nationale ou Europe • 1 journée ou 1 week-end • Panel de citoyens tirés au sort pour une représentativité la plus large possible. 	Au Danemark en 2000, avant le référendum sur l'adoption de l'euro, en Australie à l'occasion des débats au référendum sur la réconciliation avec les aborigènes. Sondage délibératif réalisé auprès de 12 750 personnes en avril 2009 par la Fondation Nicolas Hulot sur le thème de la Contribution Climat-Energie	L'ampleur de la phase de formation est une source d'information souvent de meilleure qualité que les outils participatifs plus classiques. Le sondage délibératif permet d'avoir une photographie d'avis citoyen plus riche qu'un simple sondage en s'appuyant sur le caractère interactif et collectif sur processus de formation/décision. Risque d'orientation de l'information dans le sens de l'instance organisatrice. Ne permet pas réellement la co-construction d'un avis citoyen.
World café Organiser des discussions entre acteurs permettant, en intelligence collective, de faire émerger des propositions concrètes partagées par tous.	<ul style="list-style-type: none"> • Locale • 1/2 ou 1 journée • Panel de citoyens 	Importé des États Unis Journées de la restauration collective responsable organisées entre décembre 2011 et janvier 2012 par le Fondation Nicolas Hulot dans 3 régions (Pays de la Loire, Midi Pyrénées et Picardie	Méthode flexible et adaptable qui permet de faire tomber les clivages et stimule la créativité et l'action. Permet d'associer un grand nombre de personnes à la recherche de solutions concrètes. Davantage adapté aux problématiques globales ou à l'établissement d'un état des lieux, le world café n'est pas le format le plus adapté à l'élaboration d'un plan d'action.
World Wide views (débat mondial citoyen) Faire participer les citoyens du monde entier autour d'un même thème avec pour objectif une implication des résultats dans les décisions politiques au niveau international.	<ul style="list-style-type: none"> • Mondiale • 1 journée • Panel de citoyens profanes (100 citoyens par pays, après appel à participation ou par tirage au sort) 	Organisé sur le climat dans le cadre de la Conférence de Copenhague en 2009 par le <i>Danish Board of Technology</i> . Même démarche en 2012 sur la biodiversité. La méthode s'inspire à la fois des sondages délibératifs et du processus du Town meeting.	Construction d'un avis citoyen mondial, avec des résultats publiés en quasi-simultanéité au niveau mondial grâce au site internet. Beaucoup de questions « fermées » ne permettant pas une réelle expression des points de vue et recommandations des citoyens.

Description des différents outils de démocratie participative

Co-décision			
Outils	Échelle Durée Public	Expériences	Avantages/limites
<p>Budget participatif Attribuer une partie du budget d'une ville ou d'une municipalité directement aux citoyens, afin qu'ils discutent et décident de l'orientation de certaines politiques publiques.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Locale • Longue (plusieurs années) • Grand public 	<p>Né au Brésil à Porto Alegre en 1988. Budget participatif de la ville de Grigny depuis 2006 (25 % du budget municipal en 2013). A l'échelle locale française, les conseils de quartier sont un appui important pour la mise en place de budgets participatifs (ex. : Paris 12^e).</p>	<p>Les citoyens se mobilisent pour être acteurs dans leur propre ville. Risque de récupération de la participation par des « habitants professionnels », non représentatifs de la diversité de la population</p>
<p>Assemblée constituante citoyenne Donner aux citoyens le pouvoir de rédiger eux-mêmes tout ou partie de la Constitution d'un pays</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nationale • Longue • Panel de citoyens élus au suffrage direct (les élus nationaux étant exclus) 	<p>Révision de la constitution islandaise en 2010 :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Phase de diagnostic organisée à partir de forums locaux puis d'un forum national • Election de 25 citoyens chargés de proposer une nouvelle constitution • Approbation de la Constitution par référendum • Adoption du texte soumise au vote du Parlement 	<p>La combinaison de différentes méthodologies participatives (forum, consultation en ligne, référendum, assemblée constitutionnelle) a permis d'aboutir à un texte consensuel. Les citoyens se sont exprimés sur les valeurs de leur société. Si le texte est adopté, il permettra de profonds changements pour la société islandaise. Les 25 citoyens élus étaient majoritairement des personnalités politiques ou médiatiques, ce qui a conduit nombre de citoyens à se désintéresser du processus. Faisabilité d'extension de ce processus à un plus grand pays ?</p>



Consentement, acceptabilité, faisabilité, confiance

L'ingénierie du consentement a été théorisée par Edward Bernays²²¹ entre 1917 et 1940, et vise à imposer un message au travers de la manipulation du peuple, et non pas à établir les bases d'une confiance durable. Elle ne peut donc pas constituer la finalité des politiques de management des enjeux sociétaux qui visent la recherche d'une décision publique et privée, individuelle et collective, de qualité, dans une société apaisée.

L'acceptabilité sociale repose sur une démarche des maîtres d'ouvrage de prévention du risque de rejet des projets : il va s'agir de rendre le projet acceptable en équilibrant la balance inconvénients vs bénéfiques que les parties prenantes lui associent. L'acceptabilité sociale est en conséquence le résultat d'un processus durant lequel les parties prenantes construisent ensemble les conditions minimales à respecter pour qu'un projet s'intègre harmonieusement, à un moment donné, dans son milieu naturel et humain. Que les exigences exprimées soient acceptables ou non par le porteur de projet est un autre sujet : il arrive que certaines conditions minimales exprimées puissent être en contradiction avec les fondamentaux du projet, conduisant à son abandon, ou à un passage en force²²².

La faisabilité sociétale est un élément de décision permettant d'enclencher un projet en fonction d'éléments d'appréciation ou de perception du risque. Elle intègre l'identification des parties prenantes, une concertation en amont et l'identification des conditions de succès. Cette démarche permet de détecter les signaux faibles et de gagner en crédibilité en développant une licence sociétale d'exploiter. Pour un opérateur, il s'agit d'inverser les critères décisionnels de choix dans le processus de décision et de donner la première place à des critères sociétaux comme la perception du projet par les populations, la vision territoriale, l'histoire, la confiance²²³.

Dans le même esprit, *l'ingénierie de la confiance* repose sur le fait qu'une société, à un moment donné, dans la diversité de ses composantes, a le droit de penser, et parfois exprime ses doutes, puis se fait une représentation de ce qu'elle croit (acte de foi) et de ce qu'elle ne croit pas, dans un domaine où elle reconnaît son ignorance partielle ou totale. C'est sur cette

221 Edward L. Bernays, *Engineering of consent*, University of Oklahoma Press, 1955.

222 ENEA Consulting, *Acceptabilité sociale des projets industriels*, avril 2012

223 Claudia Gross, Resosens. (bureau d'étude spécialisé dans l'ingénierie sociétale de projets territoriaux, industriels ou individuels).

représentation que reposera ensuite le véritable contrat social (à durée déterminée ou non...) qu'est la confiance.

En résumé, la confiance en un produit ou un système s'élabore sur le socle d'une foi, qui n'existerait pas sans le doute, et dont l'acte se traduit par l'achat (de l'idée, du produit fini, du système technologique, etc.)²²⁴.

²²⁴ Françoise Roure, présidente de la section 1 technologie et société du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET).

Liste des personnalités rencontrées

France

Organisation	Nom du contact	Fonction
	Jean Gadrey	Économiste
AgroParisTech	Cécile Blatrix	Professeur en sciences politiques
Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)	Marie-Claude Dupuis	Directrice générale
Assemblée nationale	Bertrand Pancher	Député de la Meuse
Caisse des dépôts et consignations (CDC)	Nicolas Blanc	Responsable développement durable
Centre de gestion scientifique, Mines Paris Tech	Blanche Segrestin	Professeur en sciences de gestion
Centre de gestion scientifique, Mines Paris Tech	Kévin Levillain	Doctorant en sciences politiques
Centre de recherches politiques de la Sorbonne	Loïc Blondiaux	Professeur au département de sciences politiques
Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)	Marie-Line Meaux	Présidente de la quatrième section : risques, sécurité, sûreté
CGEDD	Dominique David	Inspecteur général de l'administration du développement durable (IGAD), co-animateur du collège pollutions et nuisances
CGEDD	Jean-Michel Aubas	Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts (IGPEF), spécialiste de sécurité aérienne
CGEDD	Christian de Verclos	IGPEF, co-coordonnateur du collège risques naturels et technologiques
CGEDD	Gérard Le Houx	Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts (IGPEF)
CGEDD	Bernard Flury-Hérard,	Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts (IGPEF), coordonnateur du collège systèmes d'observation et d'information
Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEJET)	Françoise Roure	Présidente de section
Commission nationale du débat public (CNDP)	Jean-François Béraud	Ancien secrétaire général
CNDP	Laurence Monnoyer-Smith	Vice-présidente

Commission nationale informatique et libertés (CNIL)	Johanna Carvais	Chargée de projet labels à la direction des affaires juridiques, internationales et de l'expertise
CNIL	Judicaël Phan	Juriste
CNIL	Geoffroy Delcroix	Chargé d'études auprès de la direction des études, de l'innovation et de la prospective
Centre national de la recherche scientifique (CNRS)	Olivier Borraz	Directeur du Centre de sociologie des organisations
École des Mines	Olivier Bomsel	Professeur d'économie
EDF	Claude Nahon	Directrice développement durable
EDF	Éric Molinié	Directeur adjoint développement durable
Entreprises pour l'environnement (EpE)	Claire Tutenuit	Déléguée générale
French Association for Civic Education and Participation (FACEP)	Pascal Derville	Président de la FACEP Créateur du site Questionnezvosélus.org
France Nature Environnement (FNE)	Maryse Arditi	Responsable réseau risques
Groupe La Poste	Marc-André Feffer	Directeur général adjoint du groupe, chargé de la stratégie du développement, des affaires internationales et juridiques et de la régulation, président de Poste Immo
Groupe La Poste	Marie-Noëlle Gibon	Correspondant informatiques et libertés
Groupe La Poste	Pierre Cohen-Tanugi	Directeur de la prospective et de la recherche
Groupe La Poste	Min-Viet Phâm	Directeur plateforme innovation identité numérique et données personnelles, direction du numérique
Groupe La Poste	Gilles Maindrault	Directeur des risques
Groupe La Poste	Jacques Savatier	Directeur général adjoint du groupe chargé du développement territorial et des instances de gouvernance
Innovea	Igor Salomon	Président
Institut de géographie et durabilité de l'université de Lausanne	Dominique Bourg	Professeur de philosophie
Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)	Hélène Eljammal	Responsable du baromètre IRSN
La Banque Postale	Sarah Vignoles	Risk manager pôle assurances
Lafarge	Arnaud Colson	Directeur environnement et développement durable
Lafarge	Alain Guillen	Directeur des affaires publiques France
Lafarge	Laurence Guardiola	Consultante affaires publiques
Lyon-Turin ferroviaire	Hubert du Mesnil	Président du conseil d'administration
Ministère de l'Écologie et du Développement durable	Patricia Blanc	Directrice générale de la prévention des risques
Ministère de l'Écologie et du Développement durable	Jean-Marie Durand	Directeur adjoint de la prévention des risques
Novethic	Anne-Catherine Husson-Traore	Directrice générale

Orange	Dominique Cardon	Chercheur au laboratoire des usages, Orange Labs
Oekom	Julie Haake	Directrice Oekom Paris
Recompose	Shabnam-Laure Anvar	Directrice
Resosens	Claudia Gross	Directrice
Réseau de transport d'électricité (RTE)	Hervé Laffaye	Directeur général adjoint en charge des opérations, membre du directoire
RTE	François Deschamps	Ingénieur, expert en champs électromagnétiques
RTE	David Landier	Directeur concertation et environnement
Smartgove	Cyril Lage	Directeur
SNCF	Jean-Louis Jourdan	Directeur développement durable
Tribunal administratif de Paris	Katia Weindefeld	Magistrate

Allemagne (Berlin)

Organisation	Nom du contact	Fonction
Ambassade de France	Anne-Laure de Coincy	Ministre conseiller pour les Affaires économiques et financières
Ambassade de France	Jonathan Gilad	Service économique régional
Ambassade de France	Emmanuelle Bautista	Service économique régional
Siemens	Udo Niehage	Vice-président, responsable des relations diplomatiques
Office franco-allemand pour les énergies renouvelables	Mélanie Persem	Directrice
50Hertz Transmission GmbH	Olivier Feix	Responsable de la communication et des affaires publiques
Institut fédéral pour l'évaluation des risques (BfR)	Dr Mark Lohmann	Responsable du groupe de travail recherche, prise en compte, reconnaissance et évaluation des risques
Institut fédéral pour l'évaluation des risques (BfR)	Dr Astrid Epp	Sociologue et chargée de mission scientifique
Bundesverband der Deutschen Industrie	Kenneth Frisse	Responsable politiques fondamentales
Bundesverband der Deutschen Industrie	Sarah Seidemann	Responsable infrastructures et transport
Bundesverband der Deutschen Industrie	Carsten Wehmeyer	Responsable innovation et technologies
Areva	Christian Meyer zu Schwabedissen	Directeur relations institutionnelles et politiques
Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik	Claire Demesmay	Responsable du programme franco-allemand à l'Institut allemand de politique étrangère

Ministère fédéral des Transports	Wolfgang Eckart	Head of General Policy Issues (chef du bureau questions transversales)
Ministère fédéral des Transports	Alexander Lanz	Chargé de mission au bureau financement des projets voies ferrées
Ministère fédéral des Transports	Ralf Schulze	Head of International Programs, with EU to Deal About Contributions
Ministère fédéral des Transports	Petra Winkler-Maitre	Déléguée aux relations franco-allemandes
BASF	Herr Niedermark	Vice-President, Head of Berlin Office, Communications & Government Relations
BASF	Herr Galitz	Senior Manager, Public/Government Affairs Europe, Crop Protection
Fraunhofer Institut	Radu Popescu-Zeletin	Professor at the Technical University Berlin and Director of the Fraunhofer Institute for Open Communication Systems (Fokus)

Allemagne (Stuttgart)

Organisation	Nom Du Contact	Fonction
Mairie de Tübingen	Boris Palmer	Maire
TransnetBW	Olaf Sener	Netzstrategie (stratégie de réseau)
TransnetBW	Felix Obenland	Dialognetzbau (équipe responsable de la mise en œuvre des projets et communication auprès des communes)
TransnetBW	Angela Brotel	Attachée de presse
Turmforum	Wolfgang Dietrich	Porte-parole du projet Bahnprojekt Stuttgart – Ulm
Institut franco-allemand de Ludwigsburg	Prof. Baasner	Directeur
Verband Region Stuttgart	Thomas Kiwitt	Directeur technique

Canada (Montréal)

Organisation	Nom du contact	Fonction
Consulat général de France	Bruno Clerc	Consul général de France
Consulat général de France	Fabrice Blasquez	Conseiller économique

Institut du Nouveau Monde	Michel Venne	Directeur général
Institut du Nouveau Monde	Julie Caron-Malenfant	Directrice services-conseil
Conseil patronal de l'environnement du Québec	Hélène Lauzon	Présidente
Hydro-Québec	Jean Hébert	Chargé de projet environnement
Hydro-Québec	Myriam Truchon	Directrice affaires régionales et collectivités
Hydro-Québec	Carole Menard	Conseillère gestion stratégique
Hydro-Québec	Michel Bérubé	Chef de service environnement
Office de consultation publique de Montréal	Louise Roy	Présidente
RioTinto	Étienne Lamy	Conseiller principal, relations communautaires et performance sociale
Union des municipalités du Québec	Jean-Philippe Boucher	Conseiller stratégique aux politiques
Union des municipalités du Québec	Simon Parent-Pothier	Chargé de mission stratégie énergies
Union des municipalités du Québec	Jean Perras	Chargé de mission

Canada (Québec)

Organisation	Nom du contact	Fonction
Mouvement Desjardins	Pauline d'Amboise	Secrétaire générale, vice-présidente gouvernance et responsabilité sociale
Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste	Robert Joly	Président
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement	Pierre Baril	Président
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement	René Beaudet	Secrétaire général
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement	Diane Paquin	Directrice des communications

Suède (Stockholm)

Organisation	Nom du contact	Fonction
Ambassade de France	Jean-Pierre Lacroix	Ambassadeur
Ambassade de France	Frédéric Lemaître	Conseiller politiques publiques et industrielles
Ambassade de France	Julien Grosjean	Conseiller énergie, environnement, matières premières
Ambassade de France	Olivier Redoules	Conseiller financier pour les pays nordiques

Risk and Crisis Reseach Center (Mid Sweden University)	Anna Olofsson	Directrice et représentante de la Suède au sein de l'ONG Society for Risk Analysis Europe
Haute École de la défense nationale (Försvarshögskolan)	Ann Enander	Professeur, psychologue et expert des questions relatives à la gestion des risques sociétaux
Agence suédoise de protection civile et de gestion des risques (MSB)	Stefan Anering	Chef de la direction de la sécurité individuelle au département de la réduction des risques et de la vulnérabilité
Agence suédoise de protection civile et de gestion des risques (MSB)	Maria Nilsson	Conseillère à la direction de la sécurité individuelle au département de la réduction des risques et de la vulnérabilité
Agence suédoise de protection civile et de gestion des risques (MSB)	Omar Harrami	Conseiller à la direction de l'analyse des risques
Agence suédoise de protection civile et de gestion des risques (MSB)	Mikael Tovfesson	Conseiller à la direction de la coordination et des opérations
Swedish Society for Risk Sciences (Riskkollegiet)	Olof Söderberg	Directeur financier et administratif (ancien président)
Swedish Society for Risk Sciences (Riskkollegiet)	Hanna Palmqvist	Secrétaire générale
Swedish Society for Risk Sciences (Riskkollegiet)	Lillianne Abramsson Zetterberg	Toxicologue
Swedish Society for Risk Sciences (Riskkollegiet)	Björn Nevhage	Vice-président
Swedish Society for Risk Sciences (Riskkollegiet)	Inger Riesenfeld-Örn	Microbiologiste
Miljödomstolen – Tribunal de l'environnement de Nacka	Jan-Olov Arvidsson	Conseiller technique
WSP Analysis & Strategy	Johan Lundin	Directeur technique à la direction des risques
DATAINSPEKTIONEN	Hans-Olof Lindblom	Juriste en chef
DATAINSPEKTIONEN	Elisabeth Wallin	Juriste et responsable de la coordination des affaires internationales
Commune de Stockholm (Stockholms stad)	Patrik Åhnberg	Directeur général de la gestion des risques et de la sécurité
Entreprise suédoise de gestion des déchets nucléaires SKB	Saïda Laarouchi-Engström	Vice-présidente, directrice de la stratégie et des programmes (ancienne directrice des études d'impact et de la communication)
Mistra	Christopher Folkesson	Directeur du programme pour les nanotechnologies
Svenska Kraftnät	Hanna Hansson	Directrice communication
Svenska Kraftnät	Ulf Moberg	Directeur technique
Svenska Kraftnät	Ulrika Sigerud	Directrice environnement

Italie (Rome)

Organisation	Nom du contact	Fonction
Ambassade de France	Alain Le Roy	Ambassadeur
Ambassade de France	Marc Maupas-Oudinot	Service économique régional
Ambassade de France	Camille Einhorn	Service économique régional
Préfecture de Rome	Roberto Leone	Directeur des affaires sociales
Lyon-Turin ferroviaire	Marco Rettighieri	Directeur général
Université de Rome La Sapienza	Franco Ferraroti	Professeur émérite de sociologie
Ministère de la Santé	Giuseppe Ruocco	Directeur général de la prévention
Censis	Giuseppe Roma	Directeur
Terna	Fulvio Rossi	Responsable Sviluppo e Integrazione Progetti – Divisione Public Affairs
Terna	Angelo Ferrante	Département des affaires internationales

Italie (Turin)

Organisation	Nom du contact	Fonction
Université de Turin	Luigi Bobbio	Professeur
Avventura Urbana	Iolanda Romano	Directrice

Italie (Milan)

Organisation	Nom du contact	Fonction
Consulat général de France	Joël Meyer	Consul général
Observatoire technique pour la liaison Lyon-Turin	Mario Virano	Président
Mairie de Milan	Andrea Carobene	Chef de service auprès de l'adjoint au maire chargé de la sécurité, la cohésion sociale et le volontariat
Mairie de Milan	Laura Veronese	Service des relations internationales

Corée (Séoul)

Organisation	Nom du contact	Fonction
Ambassade de France	Jérôme Pasquier	Ambassadeur
Ambassade de France	Pascale Buch	Chef du service économique régional
Ambassade de France	Étienne Rolland-Piegue	Premier conseiller

Ambassade de France	Pauline Debanes	Service économique régional
Institut français de Séoul	Daniel Ollivier	Directeur
Ambassade de France	Jean-Yves Doyen	Attaché énergie nucléaire
Korea University	Sunhyuk Kim	Professor and Graduate Director in the Department of Public Administration
Green Korea United	In Cheol Hwang	Assistant manager
Korean Council for reconciliation and cooperation (KCRC)	Lee-Hyun Hee	Team Leader, Policy-Public Relations Team
Pernod Ricard Corée	J.-M. Spriet	Président
Korea Environmental Institute (KEI)	Suh-Sung Yoon	Directeur
Korea Environmental Institute (KEI)	Sang In Kang	Chercheur
Seoul National University	Jae-Yeol Yee	Department of Sociology
Seoul National University	Chan-Sook Hong	Institute for Gender Research
Seoul National University	Hong Jung Kim	Department of Sociology
Personal Information Protection Commission	Sung Hoon Kim	Planning and managing director
Korea Institute of Public Administration	Eun-Jae Lee	Présidente
Korea Institute of Public Administration	Jibum Chung	Coordinator of Disaster Mangement Research Team, Dept. Of Governance Research
L'Oréal Corée	Richard Cymberg	Président
Mairie de Séoul	Jin Woo Jung	Director Social Economy Division
Social Economy center	Eun Ae Lee	CEO
Federation of Korean Trade-Unions	In Duck Lee	Executive Director for International Affairs
Consumer Union of Korea	Jee Yeon Chung	Membre de la Consumer Union of Corea
Korea National Open University	Sun-Woo Lee	College of Social Science
Korea National Open University	Dr Kang	Membre de la Korea National Open University
Korea National Open University	Jaeho Eun	Membre de la Korea National Open University
Korean Federation for Environmental Movement (KFEM)	Hyung Cheol Yum	Secretary General
Korea Institute for Health and Social Affairs (KIHASA)	Dr Duk	Center for Population and Aging Studies
Hikari groupe	Anthony Dufour	Journaliste
Board of Audit	Sung-Jun Kim	Directeur
Board of Audit	Yun-Kyung Lee	Auditeur
Chambre de Commerce Franco-Coréenne	Edouard Champrenault	Directeur général
Renault Samsung Motors	François Provost	Directeur général
Servier Korea	Frédéric Fouilloux	Directeur général
Véolia RATP	Marcellin Darrou	Directeur général
Boral	Frédéric Billon	Directeur général
Arkema Corée	Denis Tual	Président
DHR International Korea	Philippe Tirault	Directeur

Bibliographie

• Ouvrages

Beck U., *La Société du risque*, Paris, Aubier, 2001.

Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J.-M., Hériard-Dubreuil B., Lefebvre R., et Revel M., *Le Débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, coll. «Recherches», 2007.

Blondiaux L. et Fourniaux J.-M., *Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ?*, in *Participation*, 8-35, 2011.

Blondiaux L., *Le Nouvel Esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Seuil, coll. «La république des idées», 2008.

Bonneuil C. et Joly P.-B., *Sciences, techniques et société*, La Découverte, coll. «Repères-Sociologie», 2013.

Borraz O. et Guiraudon V., *Politiques publiques 2. Changer la société*, Presses de Sciences po, 2010.

Borraz O., *Les Politiques du risque*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2008.

Bourg D., Joly P. B. et Kaufmann A., *Du risque à la menace. Penser la catastrophe*, PUF, coll. «L'écologie en question», 2013.

Bourg D. et Whiteside K., *Vers une démocratie écologique. Le citoyen, le savant et le politique*, Seuil, coll. «La république des idées», 2010.

Bouton C., *Le Temps de l'urgence*, Lormont, Le Bord de l'eau, coll. «Diagnostics», 2013.

Bouzon A., *La Place de la communication dans la conception des systèmes à risques*, L'Harmattan, 2004.

Breton P., *L'incompétence démocratique. La crise de la parole aux sources du malaise (dans la) politique ?* La Découverte, 2006.

Bronner G. et Géhin E., *L'Inquiétant Principe de précaution*, PUF, 2010.

Callon M., Lascoumes P. et Barthe Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Le Seuil, coll. «La couleur des idées», 2001.

Capron M. et Quairel-Lanoizelée F., *La Responsabilité sociale d'entreprise*, La Découverte, coll. « Repères », n° 477, août 2010.

Cardon D., *La Démocratie Internet : promesses et limites*, Seuil, coll. « La république des idées », 2010.

Castel R., *L'Insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Seuil, coll. « La république des idées », 2003.

Caune J., *Pour des humanités contemporaines. Science, technique, culture : quelles médiations ?*, Grenoble, PUG, 2013.

Déloye Y., Ihl O. et Joignant A. (dir.), *Gouverner par la science. Perspectives comparées*, Grenoble, PUG, coll. « Libres cours », 2013.

Ferraroti F., *L'Europa al bivio*, Solfanelli, 2013.

Forum des Bernardins, *Agir pour la confiance : un choix, un investissement* (sous la direction de De Virville M. et Mignon E.), Desclée de Brouwer, 2013.

Groupe La Poste, *La Confiance en commun*, Textuel, 2014.

Huteau B. et Larraufie J.-Y., *Le Modèle suédois, un malentendu ?*, Presses des Mines, 2009.

Lagadec P., *La Civilisation du risque. Catastrophes technologiques et responsabilité sociale*, Paris, Seuil, 1981.

Mitchell T., *Carbon Democracy. Le pouvoir politique à l'ère du pétrole*, La Découverte, 2013.

Rosa H., *Accélération*, Paris, La Découverte, 2010.

Rousseau D., dir., *La Démocratie continue*, Paris, LGDJ, Bruylant, coll. « La pensée juridique moderne », 1995.

Tocqueville (de) A., *De la démocratie en Amérique*, Flammarion, coll. « GF », 2010.

Vallaëys F., *Pour une vraie responsabilité sociale. Clarifications, propositions*, Paris, PUF ; 2013.

Van Reybrouk D., *Contre les élections*, Actes Sud, coll. « Babel », 2014.

• Articles

Albe V., «Les Enseignants désemparés», in letudiant.fr, *Débats sciences et société*, 2013.

Audigier P., «Premiers enseignements de la transition énergétique allemande», in Les défis de l'avenir énergétique, *Mines Revue des ingénieurs*, 467, 2013.

Barthe Y., «Quand l'incertitude vient du passé : du principe de précaution au principe de présomption. Note sur une recherche en cours», *Nature Sciences Sociétés*, (16), p. 36-40, 2008.

Barthe Y., «Discuter des choix techniques», *Projet* (284), p. 80-84, 2005.

Barthe Y., «Le politique et l'incertain», entretien avec Fabien Jobard, *Vacarmes* (40), 2007.

Barthe Y., «Les qualités politiques des technologies. Irréversibilité et réversibilité dans la gestion des déchets nucléaires», *Tracés. Revue de sciences humaines* (en ligne), (16), p. 119-137, 2009.

Bernays E.L., «The Engineering of Consent», in *The Annals of the American Academy*, 1947.

Blatrix C., «Produire la démocratie. Ingénierie et ingénieurs de l'offre publique de participation», in *Quaderni – Communication, technologies, pouvoir*, n° 79, octobre 2012.

Bobbio L., «L'enjeu de l'institutionnalisation du débat public dans un pays où il ne l'est pas», intervention au séminaire de recherche de la PFI Débat public, IFSTTAR, «Regards croisés sur les expériences de débat public en France, en Italie et au Québec : quelles transformations de l'action publique ?», 8 février 2011, Maison Suger.

Borraz O., «Le cadrage par les risques sanitaires. Le cas des antennes relais de téléphonie mobile», in C. Gilbert et E. Henry (éds), *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, Paris, La Découverte, p. 91-112, 2009.

Bouvier-Patron P., «La question de la réduction de l'incertitude chez F. Knight», in *L'Actualité économique*, vol. 72, n° 4, p. 397-415, 1996.

Bouzon A., «Risque et communication dans les sociétés contemporaines», in *Communication et organisation*, n° 20, 2001.

Callon M. et Barthe Y., «Décider sans trancher. Négociations et délibérations à l'heure de la démocratie dialogique», *Négociations*, (4), p. 115-129, 2005.

Cardon D., «Pourquoi Internet n'a-t-il pas changé la politique ?», in *Internetactu.net*, 2010.

Cardon D., «Vertus démocratiques de l'Internet», in *Laviedesidees.fr*, 2009.

Centre d'analyse stratégique, «La participation des habitants : trois pistes pour rénover la politique de la ville», in *La Note d'analyse*, n° 278, septembre 2012.

Centre d'analyse stratégique, «Pour un développement responsable des nanotechnologies», in *La Note d'analyse*, n° 248, novembre 2011.

Chevallier J., «Le débat public à l'épreuve. Le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes», *AJDA*, n° 14, avril 2013, p. 779-783.

Delmas Magali A. et Pekovic Sanja, *Environmental Standards and Labor Productivity : Understanding the Mechanisms that Sustain sustainability*, août 2012.

Deneault A. et Sacher W., «L'industrie minière reine du Canada», in *Le Monde diplomatique*, septembre 2013.

Fairley P., «Germany Jump-Starts the Supergrids», in *Spectrum.IEEE.org, North America*, 2013.

Ferrarotti F., «Social progress as a community-based enterprise», in *International Journal of Comtemporary Sociology*, vol. 50, n° 1, 2013.

Fournier J., «L'économie des besoins, pour dépasser le capitalisme», www.humanite.fr, entretien réalisé par Chailland P., 2013.

Gardère E., «La place de la communication dans la conception de systèmes à risques», Arlette Bouzon, Paris, L'Harmattan, in *Communication et organisation* n° 27, 2004.

Gauthier M. et Simard L., «Le BAPE et l'institutionnalisation du débat public au Québec : mise en œuvre et effets», in Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J.-M., Hériard-Dubreuil B., Lefebvre R. et Revel M., *Le Débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, coll. «Recherches», 2007.

IRGC, *An Introduction to the IRGC Risk Governance Framework*, 2008.

Gadrey J., «La “démocratie écologique” de Dominique Bourg n'est pas la solution», in *Alternatives économiques*, 2011.

Lainé S., «Italie, Italies. Une échappée en latinité», in *Managers, réussissez l'interculturel, la clef de votre performance*, AFNOR éditions, 2009.

Laurent B., «Produire la démocratie, ingénieries et ingénieurs de l'offre publique de participation», in *Quaderni*, n° 79, automne 2012, éd. de la Maison des sciences de l'homme, Paris.

Levillain K., «La Flexible Purpose Corporation. Un petit pas pour le juriste, un grand pas pour l'entreprise ?», in *Cadres-CFDT*, n° 450-451, 2012.

OECD, «Planning Guide for Public Engagement and Outreach in Nanotechnology, Key Points for Consideration When Planning Public Engagement Activities in Nanotechnology», 2012.

Peretti-Watel P., «Pourquoi un risque est-il acceptable ? Représentation du risque et inégalités sociales», in «Savoirs, pouvoir, participation. Vers un nouvel arbitrage ?», *Les Cahiers de la sécurité intérieure. Risque et démocratie*, n° 38, 4^e trimestre 1999.

Rousseau D., «Constitutionnalisme et démocratie», *lavedesidées.fr*, 2008.

Tellier E., «C'est la première fois depuis cinq mille ans qu'on invente une nouvelle écriture», entretien avec Olivier Bomsel, in *Télérama*, n° 3153, 2010.

Tellier E., «Le “good enough”, une nouvelle façon de consommer ?», in *Télérama*, n° 3306, 2013.

Territoires. La revue des acteurs locaux, «Renouvelons la citoyenneté», n° 321, octobre 1991.

Wynne B., *Creating Public Alienation : Experts, Cultures of Risk and Ethics on GMOs, Science as Culture*, vol. 10, n° 4, 2001.

• Rapports et revues

Agence européenne pour l'environnement, *Signaux précoces et leçons tardives : le principe de précaution 1896-2000*, t. 1, 2002.

Agence européenne pour l'environnement (2013), *Signaux précoces et leçons tardives : science, précaution, innovation*, t. 2.

Anses (Agence nationale de sécurité sanitaire alimentation, environnement, travail), *Rapport d'activité 2011*.

Attali J., *Pour une économie positive*, rapport au président de la République, Fayard/La Documentation française, 2012.

Bourdu E., «Les transformations du modèle économique suédois», *La Fabrique de l'industrie*, 2013.

Brovelli L., Drago X. et Molinié E., *Responsabilité et performance des organisations*, rapport public au gouvernement, juin 2013.

Cahiers de la sécurité intérieure. Risque et démocratie, «Savoirs, pouvoir, participation. Vers un nouvel arbitrage ?», n° 38, 4^e trimestre 1999.

Centre d'analyse stratégique, *Actes du colloque «Comment débattre des nouvelles technologies ?»*, en partenariat avec le conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies, Paris, Maison de la chimie, 8 novembre 2011.

Commissariat général à la stratégie et à la prospective, *Quelle France dans dix ans : les enseignements du débat citoyen*, février 2014.

CEVIPOF/CNRS, *Baromètre de la confiance politique*, vague 5, décembre 2013.

CNDP (Commission nationale du débat public), *Projet de centre de stockage réversible profond de déchets radioactifs en Meuse/Haute-Marne* (Cigéo), du 15 mai au 15 décembre 2013.

Commissariat général à la stratégie et à la prospective, *La Dynamique d'Internet : prospective 2013*, 2013.

Conseil économique, social et environnemental, *Principe de précaution et dynamique d'innovation*, 2013.

Conseil économique, social et environnemental, «Réfléchir ensemble à la démocratie de demain», *Les Études du Conseil économique, social et environnemental*, octobre 2013.

Conseil général de l'environnement et du développement durable, *Évaluation des expériences de nouvelles formes de concertation et d'information locale dans le cadre de l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile*, 2013.

Entreprise pour l'environnement, *Organiser la contribution de l'entreprise à la santé publique*, octobre 2005.

European Commission, «Options for Strengthening Responsible Research and Innovation», report of the expert group on the state of art in Europe, on *Responsible Research and Innovation*, 2013.

Fondation Jean Jaurès, «Quelle politique nucléaire pour la France ?», *Note*, n° 184, 2013.

Fondation Nicolas Hulot, «Démocratie participative. Guide des outils pour agir», *État des lieux et analyses*, n° 3, 2013.

Fondation pour l'innovation politique, *Contester les technosciences : leurs raisons*, 2010.

Fondation pour l'innovation politique, *Internet, politique et coproduction citoyenne*, 2010.

Fondation pour l'innovation politique, *Vers une démocratie écologique ? Les suites institutionnelles du Grenelle de l'environnement*, 2007.

HMSO, *Safety and Health at Work*, report of the ROBENS Committee HMSO, Londres, 1972.

IRSN, «Plus de trente ans d'opinion des Français sur les risques nucléaires», édition spéciale du *Baromètre IRSN 2012*, 2013.

Le Grenelle de l'environnement, *Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance*, synthèse rapport groupe 5.

Marsh & McLennan Companies, *Global Risks 2013*, 8th edition, 2013.

Odis, *L'État social de la France et de ses régions. Les leviers de la cohésion sociale et de la performance durable*, rapport 2013, La Documentation française, 2013.

Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, *Les Effets sur la santé et l'environnement des champs électromagnétiques produits par les lignes à haute et très haute tension*, Rapport de M. Daniel Raoul, sénateur, mai 2010.

Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, *Rapport sur l'innovation à l'épreuve des peurs et des risques*, par MM. Claude Birraux et Jean-Yves Le Déaut, députés, 24 janvier 2012.

Pancher B., «La concertation au service de la démocratie environnementale» in *Pour une définition d'un cadre général de la gouvernance environnementale*, 2011.

Parliamentwatch.org, *Annual Report and Activities Overview 2011*.

Rafael A., *Performance et gouvernance de l'entreprise*, rapport du CESE, 2013.

Réalités industrielles, «De nouveaux champs pour la performance des entreprises : les enjeux sociétaux et environnementaux», 2011.

Sopinspace, *Livre blanc sur la démocratie participative et le débat public utilisant Internet*, 2007.

Terra eco, «Le Mirage Notre-Dame-des-Landes», n° 47, 2013.

Terra Nova, «Démocratie et société civile. Vingt propositions pour assurer une réelle participation des citoyens et de leurs associations à l'action publique», 2013.

Terra Nova, «Une vision progressiste de l'entreprise. Synthèse du rapport», Marc Deluzet, rapporteur, 2012.

Transfert de l'aéroport de Nantes Atlantique, rapport de la commission du dialogue, avril 2013.



Rapports rédigés sous l'égide de la FNEP depuis quarante-cinq ans

- Rapport 1970, n° 1** *L'Ombudsman/Pour une nouvelle politique industrielle et commerciale de la France/La perception des aspects négatifs de l'industrie/Politiques nationales et marché mondial.*
- Rapport 1971, n° 2** *Les Problèmes de développement en Amérique latine et au Sénégal et la coopération française.*
- Rapport 1972, n° 3** *Fédéralisme et équipement collectifs... un enseignement possible pour la France.*
- Rapport 1973, n° 4** *Développement industriel et relations extérieures.*
- Rapport 1974, n° 5** *Des villes nouvelles... pour une vie nouvelle.*
- Rapport 1975, n° 6** *La Condition du travail dans la grande industrie.*
- Rapport 1976, n° 7** *Démographie française : quelle politique pour la France ?*
- Rapport 1977, n° 8** *Enseignement supérieur et vie professionnelle.*
- Rapport 1978, n° 9** *Pouvoirs publics et moyens d'information. Le jeu des pouvoirs et des médias.*
- Rapport 1979, n° 10** *La Mer.*
- Rapport 1980, n° 11** *L'Emploi.*
- Rapport 1981, n° 12** *La Santé.*
- Rapport 1982, n° 13** *Le Consumérisme : consommateurs et vie économique.*
- Rapport 1983, n° 14** *Les Entreprises publiques : conditions d'une bonne gestion.*
- Rapport 1984, n° 15** *Le Commerce extérieur et la balance des paiements.*
- Rapport 1985, n° 16** *La Sauvegarde de l'environnement.*
- Rapport 1986, n° 17** *Recherche et innovation : moteurs du dynamisme économique.*
- Rapport 1987, n° 18** *Entreprise et système éducatif.*
- Rapport 1988, n° 19** *La Communication interne et externe des grandes entreprises.*
- Rapport 1989, n° 20** *Les Nouvelles Formes de management face à la compétition économique.*
- Rapport 1990, n° 21** *Les Nouvelles Entreprises de la culture.*
- Rapport 1991, n° 22** *Quelle place pour quelle Europe ?*
- Rapport 1992, n° 23** *Europoles et banlieues.*
- Rapport 1993, n° 24** *Entreprise et environnement.*

- Rapport 1994, n° 25** *Responsabilité individuelle, garanties collectives.*
- Rapport 1995, n° 26** *L'Insertion professionnelle des jeunes.*
- Rapport 1996, n° 27** *Administrations, entreprises et aménagement du territoire.*
- Rapport 1997, n° 28** *L'Entreprise, l'administration et les nouveaux moyens de communication.*
- Rapport 1998, n° 29** *Le Travail : mode d'emploi.*
- Rapport 1999, n° 30** *L'Exercice du pouvoir dans l'entreprise et l'administration.*
- Rapport 2000, n° 31** *Sécurité et développement économique au XXI^e siècle.*
- Rapport 2001, n° 32** *Clients/usagers : jusqu'où la différence doit-elle disparaître ?*
- Rapport 2002, n° 33** *Entreprises et administrations face au développement durable.*
- Rapport 2003, n° 34** *Développement social et compétitivité ?*
- Rapport 2004, n° 35** *Comment accroître les performances par un meilleur management ?*
- Rapport 2005, n° 36** *Évolution démographique : vers une nouvelle gestion des carrières et des savoirs ?*
- Rapport 2006, n° 37** *L'Entreprise, l'État et la société civile.*
- Rapport 2007, n° 38** *Faire de la diversité un atout économique. (La diversité, un atout économique, 2007-2014 : quelles avancées ?, édition actualisée, AFNOR éditions, avril 2014.)*
- Rapport 2008, n° 39** *Manager la recherche et l'innovation pour améliorer la compétitivité (publié par les éditions AFNOR en 2009 sous le titre : 6 clés pour l'innovation, la recherche et la compétitivité).*
- Rapport 2009, n° 40** *Partenariats public-privé et performance des investissements publics.*
- Rapport 2010, n° 41** *La Régulation des réseaux industriels. Quelles évolutions et perspectives, en France et en Europe ? – édité à la Documentation française, septembre 2011.*
- Rapport 2011, n° 42** *Je sens, tu ressens, nous sommes. Remettre l'humain et ses émotions au cœur des entreprises et des administrations – édité à la Documentation française, septembre 2012.*
- Rapport 2012, n° 43** *Face aux crises, courage, changeons ! Confiance et solidarité : les conditions de réussite en gestion de crise – édité à la Documentation française, septembre 2013.*

Pour se procurer les rapports, s'adresser à la FNEP:
fnep@exterieur.rff.fr – Tél. : 01 53 94 33 00



