

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 décroïsonner 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.