

Fiche R2-3 Analyser le contexte et ses enjeux, reformuler la question

(au niveau de chaque acteur)

Pourquoi : La question des "risques sanitaires" n'est qu'un des enjeux de la gestion du site pollué et de l'implication des parties prenantes. Elle s'inscrit dans un contexte plus large, multiforme, souvent occulté, mais pas moins déterminant (§ 4.4.1 p 33). Il apparaît essentiel de bien cerner le contexte et ses enjeux, et de les intégrer dans la stratégie d'implication des populations et de gestion du site, pour répondre effectivement aux besoins réels et favoriser *in fine* une bonne adhésion des populations aux réponses apportées (§ 4.4.2).

Cela implique de reformuler la question posée par le site, si la formulation initiale ne reflète pas les véritables enjeux. La reformulation de la question posée fait d'ailleurs partie des bonnes pratiques de dialogue, elle peut favoriser le dialogue entre les intervenants.

Objectif : Appréhender avec lucidité le contexte et ses enjeux, aboutir à une formulation globale, complète, de la question posée par le site. Il s'agit moins d'en obtenir une évaluation "objective", que la perception qu'en ont les acteurs, en particulier les populations.

Limite : L'exhaustivité est hors de portée : certains enjeux et éléments de contexte paraissent imprévisibles (par ex. Exemple 95 p 175, Exemple 65 p 146, Exemple 121 p 282). Des imprévus sont à "prévoir", la spontanéité et la réactivité resteront de mise. L'expérience des intervenants pourra toutefois réduire la part d'imprévu qui risquerait de remettre en cause le bon déroulement de l'implication des populations et de la gestion du site (Exemple 96 p 175).

Comment : [s'appuyant sur les informations recueillies lors du recensement des parties et de leurs préoccupations / attentes (fiche précédente)]

1^{er} niveau

| Comment | Qui | Quand |
|---|--|----------------------------------|
| Croiser les informations recueillies : sont-elles cohérentes entre elles, par ex. entre les préoccupations et attentes et le risque connu ? | Resp. équipe (+ CIP) (+ Mbres équipe selon besoins) | |
| S'appuyer, pour mémoire et à titre purement indicatif, sur les enjeux et éléments de contexte identifiés dans l'état de l'art comme potentiellement déterminants dans la gestion d'un site (Tableau 6 à Tableau 8 ci-dessous) : certains d'eux, éventuellement occultés, paraissent-ils marquants dans le contexte du site ? Rester toutefois très prudent sur la validité de cette analyse tant qu'elle n'a pas été confirmée par d'autres parties. | | |
| Questionner la ou les formation(s) initiale(s) de la question posée : concordent-elles ? Représentent-elles les véritables enjeux ? Qui les a posées ? Le cas échéant, tenter une reformulation de la question posée. | | |
| Chercher pourquoi certaines attentes ou préoccupations réelles vis-à-vis du site ont pu être occultées dans la question initiale : caractère effectivement secondaire, oubli, émergence tardive (Exemple 96 ci-dessous), gêne, ... ? Cela pour bien la comprendre la question et aussi pour ensuite pouvoir échanger avec tact avec les populations sur ces sujets (cf. ci-dessous). | | |
| <p>Echanger sur cette analyse avec les autres parties les plus concernées, et le cas échéant compléter le recensement des parties et de leurs préoccupations / attentes. Ceci pour se garder tant que possible des sur-interprétations et des procès d'intention : « <i>Ne faites pas d'hypothèses au sujet de ce que les personnes savent, pensent, ou veulent. Au lieu de cela, prenez le temps de découvrir cela en écoutant des parties avec un intérêt pour l'enjeu et en reconnaissant leurs sentiments</i> » (US EPA, 2005 p 10).</p> <p>Les techniques de communication suivantes peuvent en particulier être cités pour faciliter la reformulation :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faire raconter à l'autre partie prenante son histoire, l'historique de ses préoccupations : les facteurs de déclenchement qui ont conduit à la question initialement posée apparaissent, dont ceux qui constitueraient des préoccupations sous-jacentes ; • Résumer, répéter ce que l'on a compris de la question posée par l'autre acteur : les lacunes de la formulation initiale de la question posée devraient apparaître plus facilement, conduisant l'autre acteur à reformuler la question <u>lui-même</u>. <p>A cette occasion, faire preuve de particulièrement de tact, si l'analyse et la question reformulée touchent à des préoccupations considérées comme "incorrectes" ou "taboues" (mixité sociale, valeur foncière,...). Rappeler la légitimité de ces préoccupations et le besoin de les prendre en compte pour bien traiter la question posée. Eventuellement, traiter certaines questions en mode implicite (« <i>la nuit, tous les chats sont gris</i> » dans l'Exemple 95 p 175).</p> | Même Mbre équipe que lors du recensement + Resp. équipe (+ CIP) | Début de projet et au delà |

2^e niveau

| Comment | Qui | Quand |
|---|---|---|
| Analyser dans la situation du site les "facteurs de perception des risques" (Encadré 13 ci-dessous), en tant qu'indicateurs du niveau de préoccupation potentiel des populations et grille de recherche des lacunes du dispositif de gestion du site en place. | Resp. équipe (+ CIP) Mbres équipe | A priori en début de projet Eventuellement au delà |
| Croiser les données sur SIG : populations et enjeux, expositions estimées et perceptions des risques,... | Resp. équipe (+ CIP) | |
| Analyser le profil sociologique des populations, selon les axes suivants : <ul style="list-style-type: none"> • Inclination à l'inquiétude, ou à la méfiance vis-à-vis des acteurs en charge de la gestion du site, notamment des autorités (Annexe 3). • Place de la relation de l'individu à son environnement, dans sa perception du monde et de soi : cf. § 4.4 p 33). • Capacité de l'individu à "supporter des épreuves", notamment par son intégration dans un réseau social (cf. état de l'art § 3.1.3). | Resp. équipe (+ CIP) Sociologue dans l'équipe ou extérieur | |
| Faire réaliser une étude sociologique de terrain (cf. fiche précédente). | Resp. équipe (+ CIP) | |

| Enjeu | Illustration |
|---|---|
| Risques, santé, nuisances | |
| • Santé des habitants, employés, usagers,... | |
| • Impact sur les écosystèmes | |
| • Nuisances : impact visuel (dépôts, colorations,...), odeurs, bruits ,... | Exemple 46 p 123, Exemple 96 |
| • Identification de la cause , suppression de la source | Exemple 25 p 100, état de l'art § 4.9.9 |
| Devenir du site : Reconversion, usage futur, surveillance, servitudes | Exemple 1 p 33 |
| Gestion du dossier | |
| • Equité : "responsable"-payeur, sanctions, action en justice,... | Exemple 4 p 36, Exemple 5 p 36, Exemple 47 p 123, Exemple 119 p 281, Exemple 120 p 282, FAQ 14, Exemple 121 p 282 |
| • Délais : demande de rapidité, sentiment d'urgence,... | Exemple 117 p 270 |
| • Fiabilité des engagements : sérieux des études, impartialité, pérennité,... | Exemple 5 p 36, Exemple 119 p 281, Exemple 70 p 153, § 5.3, FAQ 21 |
| • Implication des populations : information, concertation, marge de manœuvre ouverte à la discussion, contribution pour réduire les risques, complexité des questions, ... | § 4.5, § 4.7 |
| Enjeux connexes | |
| • Aménagement , urbanisme, utilités du site, cadre social | Exemple 1 p 33 |
| • Valeur foncière , coûts sur le foncier | Exemple 12 p 93, Exemple 10 p 55, Exemple 120, Exemple 66 p 147, Exemple 52 p 134, Exemple 123 p 282 |
| • Emploi , activité économique | Exemple 3 p 35, Exemple 10 p 55 |
| • Qualité du cadre de vie matériel : attachement aux lieux, quiétude, aménagements individuels et collectifs, image externe des lieux,... | Exemple 4 p 36, Exemple 10 p 55, Exemple 90 p 173, Exemple 99 p 178, Exemple 65 p 146 |
| • Relation à l'environnement : fréquentation, loisirs, rapport à la nature, convictions | Exemple 5 p 36 |
| • Opportunités : masquage de pollutions, élection,... | Exemple 95 p 175, Exemple 122 p 282 |

Tableau 6 : Enjeux d'un site pollué aux yeux des populations

| Gestion du dossier | Illustration |
|---|------------------------------|
| • Obligations réglementaires | Exemple 55 p 135 |
| • Délais : planning de réaménagement du site, de développement de la zone | Exemple 55, Exemple 82 p 163 |
| • Coûts , capacités financières, rentabilité | Exemple 55 p 135 |
| Enjeux connexes | |
| • Service public : préoccupation du public, cohésion sur le territoire, efficacité de l'administration | Salomon, 2003 |
| • Aménagement du territoire : urbanisme, développement économique,... | GRNC, Exemple 10 p 55 |
| • Impact médiatique : image, pression médiatique ("vagues") | Exemple 58 p 137, Exemple 55 |
| • Responsabilités respectives : individuelles, collectives, morales, juridiques,... | Salomon, 2003, Exemple 55 |

Tableau 7 : Enjeux complémentaires d'un site pollué spécifiques aux maîtres d'ouvrage et/ou aux pouvoirs publics

| Eléments de contexte | Exemples d'impact sur la gestion du site |
|--|---|
| Relation au site : situation de logement, position spatiale, historique | Préoccupations, positions vis-à-vis des risques, des études, du devenir du site, de l'implication des populations, ..., confiance dans le processus de gestion (Exemple 99 p 178, Exemple 10 p 55, Exemple 123 p 282, Exemple 51 p 134, Exemple 71 p 154). |
| Historique du territoire : combats, blessures, clivages passés, valeurs locales,... | Sensibilité à certaines situations et discours : cf. à <i>Plogoff</i> dans l'Exemple 5 p 36. |
| Situation locale de l'économie et de l'emploi | Sensibilité aux impacts économiques, éventuellement hostilité vis-à-vis de la protection des risques (Exemple 2 p 34). |
| Contexte social : niveau d'éducation et niveau social, clivages sociaux, langues et dialectes, réseaux de vie sociale, relais | <ul style="list-style-type: none"> • Niveau d'exigence ; capacité à s'intéresser au risque, à se mobiliser, à revendiquer, à faire face aux autorités: croissants avec le niveau social (Exemple 4 p 36, Peretti-Watel, 2000). • Capacité à "supporter des épreuves" renforcée par la structuration sociale (Exemple 2 p 34). • Possibilité d'accéder efficacement aux populations <i>via</i> les relais (personnes, associations) • Divergences de vision, d'intérêts: locataires/propriétaires, nouveaux/anciens habitants, pavillon/appartement, ..., vision du quartier, vision de l'engagement (altruiste/individuel). • Autres (cf. notamment Exemple 5 p 36). |
| Relations entre acteurs locaux : clivages de populations, relation à l'autorité, conflits,... | Positions respectives au sein des discussions, confiance dans le processus de gestion (par ex. Exemple 66 p 147, Exemple 10 p 55, Exemple 12 p 93, Exemple 51 p 134). |
| Image de l'activité, de l'industriel | Hors considérations de fiabilité Exemple 124 p 283. |

Tableau 8 : Eléments de contexte susceptibles d'influer sur la gestion d'un site pollué

Critères liés à l'individu face au risque

1. La familiarité : les gens se focalisent sur les activités à risque qui ne leur sont pas familières.
2. L'incompréhension : les gens se sentent plus concernés par les activités dont les modes d'exposition aux risques sont mal compris.
3. L'incertain : les gens se focalisent sur les activités dont les risques sont inconnus ou incertains, plutôt que sur celles dont les risques sont bien connus (*cf. Exemple 119 p 281*).
4. L'acceptation tacite : le risque subi involontairement est contesté alors que le risque pris volontairement l'est moins.
5. L'implication personnelle : les gens sont plus concernés par les activités qu'ils perçoivent comme présentant un risque pour eux-mêmes ou pour leurs familles.
6. La contrôlabilité : les gens se focalisent sur les risques qu'ils ne peuvent personnellement pas contrôler.
7. La valeur morale : les activités risquées jugées contraires à l'éthique en vigueur sont généralement remises en cause ou refusées.

Critères liés à la nature du risque

1. *L'ampleur estimée du risque, exprimée en probabilité ou vraisemblance d'occurrence d'une effet néfaste (pathologies, atteinte de l'écosystème,...).*
2. Le potentiel catastrophique : les gens sont plus concernés par les activités qui peuvent conduire à des catastrophes comportant un grand nombre de victimes en une seule fois.
3. L'existence d'un historique d'accidents : les activités pour lesquelles des accidents se sont déjà produits sont beaucoup moins acceptées que les autres.
4. Le caractère immédiat : les gens craignent davantage les activités dont les risques sont immédiats que celles qui présentent des risques tardifs.
5. La réversibilité : les gens se sentent plus concernés par les activités qui peuvent conduire à des conséquences jugées irréversibles.
6. L'appréhension : les gens sont plus concernés si les risques suscitent peur et anxiété.
7. Les conséquences sur les enfants : les gens sont plus concernés si les conséquences peuvent affecter les enfants.
8. Les conséquences sur les générations futures : les gens sont plus concernés par les risques qui ont des conséquences qui peuvent affecter les générations futures.
9. La désignation des victimes : les activités qui conduisent à des victimes identifiées (riverains...) sont beaucoup moins bien acceptées que celles pour lesquelles les victimes potentielles sont anonymes.

Critères liés à la gestion sociale du risque³⁸

1. L'équité : les activités qui profitent à certains et imposent des risques à d'autres sont remises en cause ou refusées.
2. Le bénéfice : les activités risquées dont le bénéfice n'est pas apparent sont remises en cause ou refusées.
3. La confiance envers les institutions : les activités risquées pour lesquelles les institutions chargées de la sécurité ne sont pas jugées crédibles, sont remises en cause ou refusées. (*cf. Exemple 87 p 172*)
4. *La réactivité de la procédure : le sentiment que les gestionnaires les informent en amont des décisions et répondent rapidement à leurs préoccupations, est rassurant. (cf. Exemple 87 p 172)*
5. La médiatisation : les gens se focalisent sur les activités dont les risques sont très médiatisés.

Facteurs spécifiques aux sites pollués (et autres pollutions locales), éventuellement reliés aux facteurs précédents

1. *Des substances ou types de substances particulièrement sensibles dans les esprits : cancérigènes, mercure, plomb, arsenic, dioxines, "métaux lourds",...*
2. *Le caractère tangible : odeurs, couleurs, fumées, dépôts, structures, poussières, bruit,...*
3. *La compassion, la courtoisie, l'ouverture, de la part des gestionnaires du site, semblent³⁹ influencer dans un sens positif sur la perception du risque et la confiance dans la capacité des gestionnaires à le contrôler.*

Source : Covello, 1985, adaptations en italique

Encadré 13 : Facteurs qui influencent (ou non) la perception des risques

³⁸ Comme indiqué dans leur descriptif, les "critères liés à la gestion sociale du risque" sont en fait des déterminants de la perception de l'acceptabilité des risques, et non de leur intensité ou de leur caractère inquiétant. C'est pourquoi on y retrouve des enjeux "liés à la gestion du dossier" et "connexes" cités dans le Tableau 6 p 120. On pourra se reporter à ce Tableau 6 pour leur illustration, ainsi qu'au FAQ 20 sur les "signaux d'alerte".

³⁹ Une telle influence a été mesurée sur un cas fictif de fuite de produit chimique ayant pu ou non atteindre des jardins et des puits privés, mais n'a pas été mesurée comme significative sur un cas fictif concernant une question non locale de risque, le risque de leucémie en lien avec une ligne haute-tension (RIVM, 2004).

Exemples à suivre :

L'INERIS a reçu en 2006 des questions d'une municipalité sur le risque sanitaire causé par une poudre noire émise par une installation classée sur la commune, dans le cadre d'un projet d'extension de l'installation. Plus précisément, la demande portait sur la validité de l'évaluation toxicologique des substances réalisée dans l'étude d'impact.

Au fil de la discussion, il est apparu que la commune rejetait de toute façon cette extension, parce qu'elle subissait déjà une gêne manifeste de la part de l'installation existante : dépôt de poussière noire très salissante dans les habitations, sur les fruits et légumes, sur le linge, etc. A cela s'ajoutait le fait que la commune disait n'avoir pas été informée de l'installation de l'activité 5 ans plus tôt (seul le rachat de bâtiments avait été visible pour elle). La question sanitaire venait ensuite, en tant que préoccupation réelle face aux impacts visuels et en tant que vecteur reconnu pour obtenir un abandon du projet.

La commune se trouvait démunie face à ses interrogations, n'ayant de contact ni avec la DRIRE ni avec la DDASS, et n'ayant pas discuté du dossier avec l'industriel, et ignorant la procédure de l'étude d'impact. Cette absence de prise de contacts se trouvait liée à une défiance a priori envers ces acteurs. En particulier la DRIRE était explicitement perçue par une des collectivités comme privilégiant le développement industriel plutôt que l'environnement. La commune ne connaissait pas l'organisation interne de la DRIRE, qui sépare l'Inspection des Installations Classées du développement industriel.

Dans un tel cas, la réponse sur la question posée, l'aspect sanitaire, ne résout que très partiellement le problème : la question a été reformulée, élargie aux relations avec les administrations, et aux nuisances non sanitaires, et au fonctionnement de l'étude d'impact.

Dans un tel cas, il serait également vraisemblablement utile que la DRIRE vienne expliquer aux populations (en l'occurrence une mairie défiante) les mécanismes internes empêchant ou limitant les conflits d'intérêts entre sa composante "industrie" et sa composante "environnement".

Exemple 46 : Enjeux occultés et reformulation de la question posée autour d'une usine

A Vincennes, la question de la responsabilité des cancers passés était très présente au début. Pour le comité scientifique, « *les demandes d'études de la population visaient avant tout à prouver la responsabilité de Kodak dans la survenue des cas. Pour cela, devaient être cherchés des éléments permettant de documenter une plausibilité d'exposition à des substances chimiques rentrant dans les process de cette société, ce qui devait conduire, de facto, à une imputabilité individuelle. Il s'en est suivi une demande incessante d'investigations chez les cas et aux sources historiques de la pollution, portée par le conseiller scientifique du collectif* » (Ledrans et al., 2007).

Cette question de la responsabilité des cancers passés a rapidement été considérée comme inaccessible par les experts, comme pour la première présidente de l'association, qui déclare : « *On pense qu'on ne trouvera rien, on vérifie que les autorités font tout* » (Libération, 12/6/2001).

Les riverains posaient en réunion publique des questions souvent individuelles très ponctuelles, comme « *Puis-je boire de l'eau du robinet et la donner à mon enfant de 3 ans ?* ». L'ensemble de ces questions, y compris la crainte par rapport à une "cause Kodak", ont été reformulées en termes de risque actuel à vivre dans le quartier, au regard d'une zone témoin et compte-tenu des pollutions potentielles à envisager de par les activités passées sur le site et à proximité.

La formulation retenue pour les études a été élaborée par le comité scientifique en point de départ de ses recommandations, après de nombreux échanges au sein du comité de suivi et du comité scientifique, notamment autour d'une première version de ces recommandations. (Source : expert tiers)

Exemple 47 : Reformulation de la question posée à Vincennes

Fin 2006, sur la commune de *Champlan*, le regard de sociologues a été très utile pour mettre en exergue le morcellement de la population en fonction de celui du territoire et des différentes nuisances (grands axes routiers, RER, trafic aérien et radars d'un aéroport, décharge, incinérateur d'ordures ménagères, ligne THT, antenne relais régionale pour la téléphonie mobile, STEP, ...), et de certains combats passés associés.

Même s'il est trop tôt pour conclure sur la réussite de la concertation, ce regard de sociologue montre déjà que les solutions ne devront pas porter uniquement sur les pollutions et nuisances, mais également sur le lien social et l'aménagement du territoire.

Les populations ont été associées en amont à l'étude. L'analyse sociologique réalisée a été partagée avec les différents acteurs et la population lors d'une réunion publique. Cela a permis de confronter ses résultats avec la population, qui s'y est pleinement retrouvée. (Source : ingénieurs Cire et ADEME)

Exemple 48 : Pratique novatrice d'une étude sociologique de terrain

Pour en savoir plus (outre les renvois ci-dessus dans la fiche) :

- Discussion des chapitres 7.1 et 7.2 p 68 et suivantes.
- Etude pilotée par les autorités sanitaires en cas d'observation de pathologies : Investigation de clusters : "*Guide méthodologique pour l'évaluation et la prise en charge des agrégats spatio-temporels de maladies non infectieuses*" de l'InVS (2005).