

Fiche R2-4 Définir les objectifs, le degré et le champ d'implication souhaités

(au niveau de chaque acteur)

Pourquoi : Les objectifs, le degré et le champ de l'implication, apportent les bases de la stratégie d'implication des populations. Différents choix sont possibles, à adapter à la situation du site (voir aussi la discussion plus étendue dans la "vue d'ensemble" p 108).

Objectif : Définir des objectifs, un degré et un champ de l'implication cohérents entre eux et avec la gestion technique du site, et adaptés aux besoins.

Remarque : A définir conjointement avec la stratégie de mise en œuvre (fiche suivante).

Comment : **1^{er} niveau** (pas de 2^{ème} niveau)

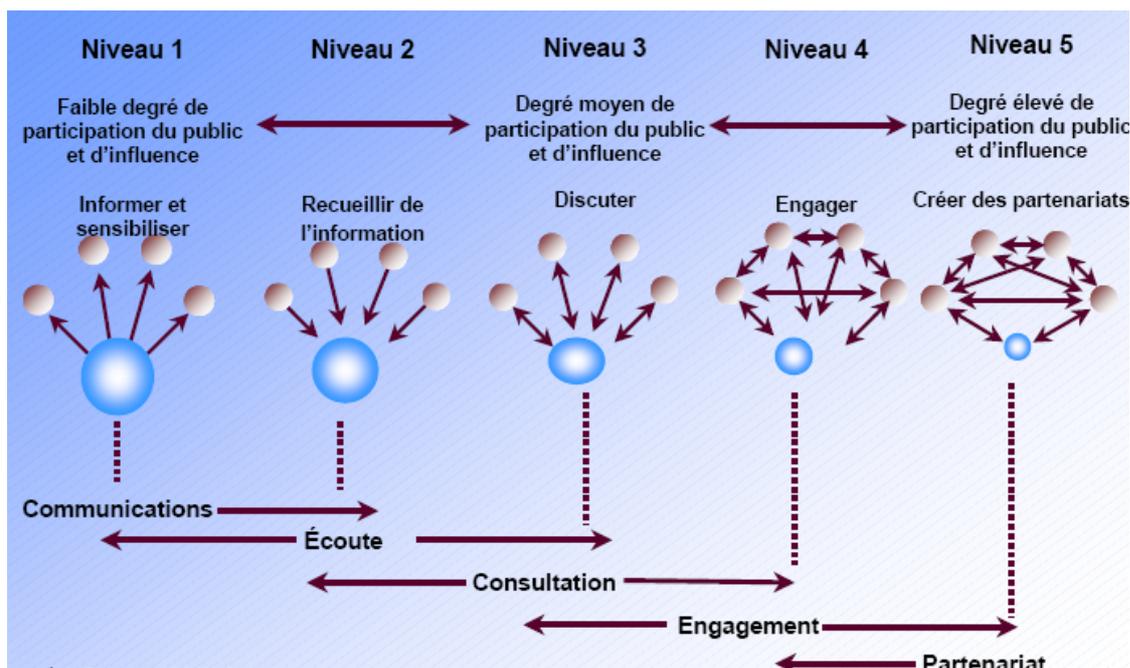
Comment	Qui	Quand
S'inspirer ⁴⁰ des objectifs, degrés et champs d'implication des populations proposés dans le Tableau 9, la Figure 12, l'Encadré 14, et l'Encadré 15 ci-après.	Resp. équipe (+ CIP) + Mbres équipe	Début de projet et au delà
Rester souple toutefois : prévoir des modes d'implication diversifiés au sein des composantes, évolutifs et entamés tôt dans le processus de prise de décisions. A différents champs pourront correspondre différents degrés d'implication, par ex. plus avancés sur le contenu technique du dossier, moins sur les règles de la concertation.		
Privilégier la concertation , y compris sur la communication vers le grand public, ne fût-ce que pour communiquer les résultats d'évaluation d'un site aux populations concernées, et au delà pour une évaluation et une gestion de site optimisées techniquement, respectueuses des populations concernées, et ainsi plus acceptables pour elles et plus durables (§ 5.2 p 52).		
Privilégier une ouverture à la concertation de la totalité du champ des études , depuis la définition de la question et des cahiers des charges en amont jusqu'à la surveillance et l'évaluation des résultats (Figure 13 p 128), pour profiter pleinement des apports des populations dans l'évaluation et la gestion des sites (§ 4.6 p 45), mais aussi lever les inquiétudes ou soupçons quant à la sincérité de l'ouverture aux populations (§ 5.2 p 52) et quant à l'impartialité des études (FAQ 21) : toute partie fermée au sein d'un processus par ailleurs ouvert expose à des frustrations, des incohérences d'approche, et des controverses.		
S'appuyer sur la grille de critères de l'Encadré 16 p 129. Le choix est évolutif. Par ex. on peut dans un premier temps se limiter au "niveau 2", "Recueillir de l'information et des opinions", avant de s'engager plus avant. Se garder de l'idée qu'en matière d'implication des populations, le plus serait le mieux : l'implication des populations peut impliquer des coûts et des délais ; les populations peuvent désirer des mesures concrètes rapides plus que des débats (cf. § 4.5 p 40).		

⁴⁰ Comme aide à la réflexion, pour se poser les bonnes questions et savoir jusqu'où on veut aller, pas comme carcans sur lesquels se positionner avec précision.

Objectif	Commentaire	Ce n'est pas ...	Commentaire
Améliorer l'information des populations et leur compréhension du dossier	Contenu technique, rôles des acteurs,...	Convaincre du bien fondé du projet proposé	Des réserves ou un rejet venant des populations ne sont pas forcément le reflet de leur mauvaise compréhension du dossier, et ne se résoudre donc pas forcément par un "travail d'explication".
Améliorer la compréhension par les gestionnaires de la position des populations vis-à-vis du site	Valeurs, perceptions, préoccupations,...	Substituer le choix des populations aux décisions des acteurs en charge de la gestion du site	Se réfugier derrière la "caution" des populations. Une distinction claire des positions et des rôles est indispensable. Cf. § 6.2 p 66.
Répondre à une attente légitime d'information, d'écoute, de considération, de la part des populations	C'est aussi un facteur d'atténuation du caractère anxiogène de la situation.	Temporiser, « <i>donner l'apparence de l'action</i> » Faire uniquement du « <i>traitement social</i> »	« <i>Amuser la galerie</i> », faute de mesures concrètes, « <i>s'occuper des gens plutôt que du problème de la pollution</i> » : la concertation ne dispense pas de l'action !
Améliorer la transparence et l'équité de la prise de décision	En tant que valeur de société, indépendamment de la demande locale		
Répondre aux obligations réglementaires	En matière d'information et d'implication		
Améliorer la qualité technique de l'évaluation et de la réduction des risques	Grâce aux informations, idées, questionnements des populations. Pas forcément plus coûteux.		
Mieux répondre aux attentes et préoccupations des populations et des autres parties vis-à-vis du site.	Contenu des études, devenir du site, enjeux connexes.		
Prévenir et apaiser les crises, gérer les désaccords dans la sérénité	Etablir une relation de confiance : connaissance de l'autre, pratique du dialogue, respect mutuel et fiabilité comme partenaire. "Accord sur les désaccords".	Atteindre le consensus	Des frustrations, des désaccords, des conflits restent, mais sont clarifiés et traités dans le dialogue. § 4.8 p 49.
Aboutir à une certaine adhésion sur un projet de gestion	En tant que résultat "honnête" des échanges.	Faire "acheter" un résultat "tout ficelé".	« <i>Faire accepter l'inacceptable</i> » à travers des procédures inaccessibles, du jargon, etc., qui « <i>noient le poisson</i> ». On ne peut pas préjuger du résultat de la concertation (CNDP, 2007).

NB : Ces objectifs intéressent aussi bien les maîtres d'ouvrage, les pouvoirs publics, que les populations elles-mêmes.

Tableau 9 : Objectifs de l'implication des populations



« Les niveaux ne sont pas des unités "bien fermées". Les caractéristiques des niveaux sont plutôt généralement cumulatives en raison de l'intensification de la participation du public. La ligne qui lie les techniques est parfois tirée de façon arbitraire ». Cf. boîte à outils associée en Annexe 11. Santé Canada, 2000a. © Reproduit avec la permission du Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada, 2007.

Figure 12 : Continuum de la participation du public selon Santé Canada

- 1) **Transparence simple : Accès à un dossier transparent**
Présentant : résultats, hypothèses retenues et hypothèses écartées, questions traitées et non traitées, fondement des jugements d'experts ou «niveau de preuve», caractérisation de l'incertitude ; transparence sur les relations d'intérêts possibles ; avec résumés, techniques ou non techniques
 - 2) **Transparence accompagnée : Accès à un dossier transparent et explications supplémentaires**
Moyens humains spécifiques pour rendre le contenu et les enjeux appréhendables par l'ensemble des parties prenantes. Ex : rédaction de «résumés non techniques» et par des tiers
 - 3) **Droit de visite sur le dossier**
Association à la définition du cahier des charges d'une expertise, du choix de l'expert, voire aux discussions entre l'industriel et l'autorité ou l'expert institutionnel
 - 4) **Capacité de mobiliser une contre étude ou une contre-expertise**
Cadre (dont financement) prévu par la concertation, avec ou sans échange avec la «première» expertise
 - 5) **Expertise pluraliste**
Appel à des spécialistes de disciplines variées, à des praticiens de métiers différents, en même temps qu'aux représentants des différents points de vue, dont bien sûr celui des populations
- (Source : CPP, 2002)

Encadré 14 : Gradation du partage de l'expertise avec le public selon le CPP

Commentaire : Le "continuum de la participation du public" de Santé Canada (2000) s'inscrit dans une optique plus ouverte que le "partage de l'expertise avec le public" selon le CPP (2002), en termes à la fois de degré d'implication du public (le public est *a priori* acteur, plutôt que spectateur qui réagit), et de champ de l'implication (expertise, décision, et gestion d'ensemble, contre expertise seule).

Champ	Remarque
Evaluation du site et des solutions, expertise : informations, idées, questionnements,...	Champ cognitif. Incluant la connaissance du contexte et des enjeux.
Prise de décision sur les études et les solutions	Composante de négociation, légitimités et modes d'argumentation spécifiques (groupes d'intérêts, « <i>jeu sur le pathos</i> »,...).
Mise en œuvre pratique de mesures de réduction des risques	Ouverture des lieux privés, restrictions d'usage et comportements individuels, participation à des campagnes sanitaires,...
Enjeux connexes de la gestion du site	Financiers, éthiques, sociaux,... : cf. Tableau 6 et Tableau 8 p 120 et 121.
Echéancier , délais	Dont gestion proactive des délais ; cf. Exemple 68 ci-dessous.
Choix de procédures de validation et de prestataires	En vue notamment de rassurer sur l'impartialité des études (cf. FAQ 21).
Communication avec la population moins impliquée	Communiqués, discours en réunion publique, intervention dans les médias, ...
Organisation de l'implication des populations	« <i>Débat sur le débat</i> » (Deverre <i>et al.</i> , 2006).

Encadré 15 : Champs d'implication des populations dans l'évaluation et la gestion d'un site

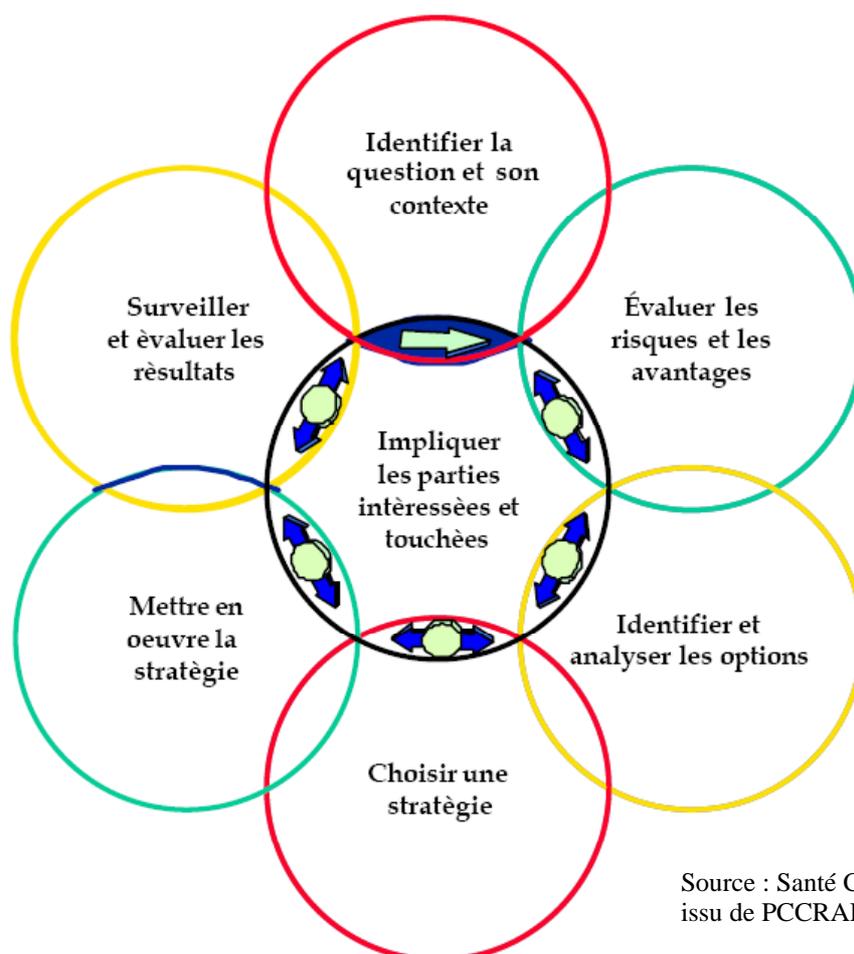


Figure 13 : L'implication des populations au cœur du processus d'évaluation et de gestion

Niveau 1 : Quand (uniquement) informer et sensibiliser ?⁴¹

→ Avis publics, brochures, numéro vert, campagnes de sensibilisation,...

- Des renseignements précis sont nécessaires pour décrire une politique, un programme ou un processus.
- La réglementation prévoit une information active du public.
- Une décision a déjà été prise (aucune décision n'est requise).
- Le public a besoin de connaître les résultats d'un processus.
- Il n'y a aucune possibilité d'influencer le résultat final.
- Il est nécessaire d'accepter une proposition ou une décision avant de prendre une décision.
- Une situation d'urgence ou de crise nécessite une intervention immédiate.
- Il est nécessaire d'informer pour atténuer les préoccupations ou pour préparer le public à sa participation.
- La question est relativement simple !

Niveau 2 : Quand (en outre) recueillir de l'information et des opinions ?

→ Echange d'informations (données, préoccupations, idées) surtout entre une personne ou un groupe et le décideur : sondage d'opinion, réunions bilatérales ou publiques, transmission de documents de travail pour commentaires,...

- L'objectif est avant tout d'écouter et de recueillir de l'information.
- Les décisions stratégiques sont déjà définies et la discrétion est de rigueur
- Il n'y a pas nécessairement d'engagement ferme à faire quoi que ce soit avec les opinions recueillies (auquel cas on en avise les participants dès le début de façon à ne pas créer de vaines attentes).

Niveau 3 : Quand discuter avec le public ou le faire participer ?

→ Comité consultatif, groupes de discussion en ligne, ateliers,...

- Il est nécessaire d'échanger de l'information dans les deux sens.
- Certains groupes / particuliers s'intéressent à la question et seront probablement touchés par les résultats.
- Il est possible d'influencer le résultat final [*considérer la stratégie de traitement technique, ses options et leurs faisabilité technique et financière*]
- On souhaite encourager la discussion entre les intervenants et avec ces derniers.
- Les commentaires reçus pourront déterminer les orientations stratégiques et le processus de gestion.

Niveau minimum privilégié pour sols pollués & autres questions locales de risques liés à l'environnement

Niveau 4 : Quand passer à l'engagement des citoyens ?

→ Délibérations plus approfondies et complètes. Les parties peuvent s'entendre et s'influencer mutuellement : technique Delphi, retraites, tables rondes,...

- Les citoyens doivent discuter entre eux de questions complexes et de valeur.
- Les citoyens ont la capacité de façonner les politiques et les décisions qui les touchent.
- Il est possible d'établir un programme partagé et de prévoir du temps pour délibérer des questions en jeu.
- Les options définies conjointement seront respectées.

Niveau 5 : Quand créer des partenariats ?

→ Scrutin délibératif, cercles d'étude, jury de citoyens,...

- On souhaite donner aux citoyens et aux groupes le pouvoir de gérer le processus.
- Les citoyens et les groupes acceptent de relever le défi de rechercher ensemble des solutions.
- On est prêt à assumer le rôle d'animateur.
- Il y a entente au sujet de la mise en oeuvre des solutions générées par les citoyens et les groupes.

Source : Santé Canada, 2000a, adaptations en italiques.

Encadré 16 : Grille d'analyse pour l'orientation de la stratégie d'implication des populations

⁴¹ Critères uniquement pour le "grand public" : la discussion avec les relais locaux (élus, association active) reste de mise. Le choix de ne pas consulter le "grand public" pourra alors être partagé avec eux.

Exemple "intermédiaire" :

Dans un petit village, une *installation de lavage de fûts souillés de solvants* a brûlé dans les années 1970. Depuis, l'activité n'a pas repris, le site n'est plus fréquenté par ses propriétaires, la forêt l'a envahi. Des fûts souillés sont restés sur le site. Son accès est fermé par des barrières munies d'une copie de l'arrêté municipal des années 2000 « *prescrivant l'exécution de mesures destinées à mettre en œuvre un périmètre de sécurité* » autour du site du fait de la présence de « *fûts au contenu non identifié* ».

Le site se trouve dans un petit Vallon marécageux, en bord de ruisseau. La première construction est à 50 m au moins, et vers l'aval du ruisseau à plus de 300 m.

Outre cet historique, le riverain curieux apprendra auprès de la mairie qu'une étude a été réalisée, avec notamment des analyses de sols et d'eau du sous-sol, qui a détecté de faibles concentrations de produits, en particulier du toluène, ne présentant « *pas de risque* ». Il est invité à venir consulter le dossier en mairie. Le site est répertorié dans la banque de données BASIAS.

Le site n'est pas un sujet de préoccupation apparent parmi la population : les anciens connaissent son existence et son histoire passée, beaucoup des nouveaux ne le connaissent pas et, lorsqu'ils en prennent connaissance, ne s'en émeuvent pas ni ne demandent de détails.

Le village est rurbain et tranquille. La mairie communique peu, en particulier sur des sujets négatifs. Par exemple, deux *rave party* réalisées sans autorisation à une extrémité de la commune, n'ont fait l'objet d'aucune information.

Vis-à-vis du site, la mairie communique par affichage sur la présence de « *fûts au contenu non identifié* », mais pas sur la pollution du sol. Elle répond toutefois sans réserve aux questions sur le sujet. Cette attitude semble répondre aux attentes actuelles de la population. Dans une approche de long terme, la mention dans les affichages de la pollution du sol, de l'étude réalisée, de ses conclusions et de son accessibilité, serait plus transparente. Elle pourrait éviter des inquiétudes éventuelles de riverains hésitant à poser des questions potentiellement gênantes en mairie. Il est vrai qu'une telle mention pourrait également générer un surcroît de travail d'explication de la part de la mairie, auprès de riverains dont cette mention aurait suscité l'intérêt, voire, là aussi, des inquiétudes.

(Source : expert riverain)



Exemple 49 : Information minimale sur un site pollué

Contre-exemples :

- A Vincennes, l'obtention par la pression des populations et des médias de l'ouverture initiale Exemple 67 p 148 dénote un manque de préparation des pouvoirs publics en termes de stratégie d'implication des populations.

« Tous les riverains "depuis longtemps" (sauf exception) sont très sensibilisés au problème de la pollution, car ils ont vécu les années d'activité de la fonderie et les nuisances importantes générées à l'époque. Ils sont fatigués par toutes les procédures engagées depuis plus de 20 ans. Ils sont encore plus inquiets par les nuisances de l'époque et les conséquences pour leur santé et celles de leurs enfants qui ont été exposés à des risques forcément plus importants qu'aujourd'hui ».

Ces nuisances de l'époque ne sont pas traitées dans l'étude, qui a été conçue sans consultation avec les populations. L'absence de réponse sur ce point a dû être "gérée" auprès des populations *a posteriori*.

(Maître d'ouvrage (ADEME), Ancienne fonderie de plomb en zone périurbaine)

Exemple 50: Restriction de fait du champ des études, "gérée" *a posteriori*

Exemples à suivre :

- *Quartier Sud de Vincennes* : ouverture à la concertation du calendrier des études : Exemple 68 p 148.
- Degré d'implication et champ de la concertation dans la reconversion de l'*ancien site Kodak de Sevran* : Exemple 60 p 140.
- Analyse des enjeux et définition d'une stratégie de communication par l'équipe de site d'un maître d'ouvrage, dans le cas d'une *pollution industrielle par des métaux lourds en zone urbaine* : Exemple 55 p 135.
- Stratégie et plan d'une association pour son implication : Exemple 58 p 137.
- Stratégie et dispositions dans l'aménagement d'un quartier d'habitation sur une friche : Exemple 59 p 137.

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

- Discussion de la stratégie d'implication des populations : § 6 p 65, 7 p 68; documents de Santé Canada, US EPA, ATSDR cités en référence dans ces chapitres, notamment "*Public Health Assessment Guidance Manual*" de l'ATSDR (2005), chapitre 4.