

Fiche R2-5 Définir sa stratégie de mise en œuvre et son plan d'action pour l'implication des populations

(au niveau de chaque acteur)

Pourquoi : La stratégie de mise en œuvre et le plan d'action déclinent les objectifs, le degré et le champ de l'implication en un dispositif opérationnel. Ils permettent :

- D'anticiper les besoins et les réponses à y apporter ;
- De tester la faisabilité de la stratégie retenue ;
- De suivre le déroulement du projet, et d'apporter les éventuels correctifs nécessaires.

Objectif :

- Définir la stratégie interne de mise en œuvre de l'implication des populations : positionnements des acteurs, méthodes, moyens, délais.
- Aboutir à un plan d'action pour l'implication des populations : rôles, règles, outils, ressources, échéancier.

Limite : Le plan d'action ne pourra pas tout prévoir : l'imprévu est inhérent à la gestion des sites pollués et à l'implication des populations. Souplesse et réactivité resteront de mise.

Comment :

1^{er} niveau

Comment	Qui	Quand
Sur la base de l'analyse du contexte et des enjeux, en lien avec le plan de gestion technique du site, et conjointement avec le choix des objectifs, du degré et du champ de l'implication, s'appuyer sur les indications du Tableau 10 ci-dessous pour définir la stratégie interne de mise en œuvre de l'implication des populations.	CIP / Resp. équipe	Début de projet et au delà
Pour le plan d'action, s'appuyer sur les préconisations et supports suivants : <ul style="list-style-type: none"> • Fiche R3-3 p 143 pour les rôles ; • Fiche R3-5 p 149 pour les règles ; • Fiche R3-6 p 159 pour les ressources ; • Fiches R4, tableaux p 171 et suivantes, pour les outils de communication ; • Annexe 12 pour la déclinaison en actions au sein d'un échéancier. 		
Vérifier qu'on n'a "oublié personne" dans les participants à contacter, par ex. à l'aide de la grille de l'Encadré 11 p 112.		
Formaliser le plan d'action sous la forme d'un "plan d'implication" (Annexe 14) relié le cas échéant à des protocoles de terrain (Exemple 71 p 154 ; Exemple 78 p 158 : échantillonnage de l'air d'habitations). Organiser le partage de ce plan (en interne et éventuellement auprès des autres parties), son suivi et son actualisation.		

Comment	Qui	Quand
<i>Pour les populations</i> : Envisager de s'appuyer sur les médias pour se faire entendre et "forcer" l'obtention d'actions et d'une concertation (Exemple 58 ci-dessous), mais en considérant les effets indésirables possibles : stigmatisation de l'endroit (Exemple 52 ci-dessous), réactions hostiles d'autres riverains (Exemple 10 p 55), ...	Resp. équipe Mbres Pop°	Début de projet et au delà
<i>Pour les maîtres d'ouvrages et pouvoirs publics</i> : Ne pas "refermer le dossier" unilatéralement, sans concertation avec les populations : celles-ci voudront souvent rester impliquées sur les suites de la gestion du site (par ex. la surveillance ; cf. § 7.2 p 70 ; Exemple 67 ci-dessous).	Resp. équipe MO/PP	Fin de projet

2^e niveau

Comment	Qui	Quand
Prévoir d'inviter toutes les associations constituées sur la zone à s'impliquer (approche systématique, impartiale). Viendront celles qui seront effectivement intéressées.	CIP / Resp. équipe	Début de projet et au delà
Effectuer l'exercice en se plaçant systématiquement du point de vue des autres acteurs. En particulier, envisager, voire planifier, les ressources nécessaires à d'autres acteurs pour un processus d'implication des populations satisfaisant. Cf. Fiche R3-6 p 159 et Tableau 13 p 161 sur le partage de cette évaluation.		

Composante	Contenu
Positionnements des acteurs	<ul style="list-style-type: none"> • Clarifier son propre positionnement, en termes de préoccupations et d'attentes, et de rôle dans l'évaluation et la gestion ; • Décrire les positionnements respectifs attendus des autres intervenants ; • Identifier les lacunes et déséquilibres en termes d'acteurs et de points de vue représentés, notamment vis-à-vis de son point de vue ; • Envisager une répartition des rôles. En particulier, qui pilotera le processus d'implication des populations (cf. § 7.6 p 78, et Exemple 54 à Exemple 56 ci-dessous) ? • Rechercher le cas échéant des intervenants complémentaires permettant de combler ces lacunes.
Méthodes	Recenser le type de méthodes que l'on pense utiliser dans l'implication des population : cf. Fiches " <i>Bien communiquer</i> " p 164.
Moyens : compétences, matériels, budgets	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluer les besoins en moyens humains (compétences, expérience,...), matériels, financiers, et en temps des différentes mesures d'implication des populations envisagées : échanges (étude des documents et réunions, brochures, téléphone vert,...), formations ; études supplémentaires,....
Délais	<ul style="list-style-type: none"> • Hiérarchiser les besoins, identifier/évaluer les possibilités d'y répondre, décider des besoins qui pourront être satisfaits.

Tableau 10 : Composantes de la stratégie de mise en œuvre de l'implication des populations

Contre-exemples :

Dans une réunion locale sur *l'implantation d'une antenne relais dans une petite commune*, un médecin expliquait en quoi les antennes relais ne présentaient pas de risque d'après les connaissances du moment. Sa crédibilité renforcée par sa profession, il emportait une certaine adhésion.

Mais voici qu'un deuxième médecin prenait ensuite la parole pour mettre en doute cette affirmation et insister sur les informations contraires disponibles.

Il s'avère que le premier était dans le conseil municipal, le second habitant et exerçant au cœur du village concerné par l'antenne. La salle était perplexe, et les organisateurs du débat désarçonnés. Ils n'avaient pas identifié ce médecin comme intervenant potentiel. (Source : ingénieur DDASS/DRASS)

Exemple 51 : Positionnements non anticipés de deux acteurs

« Une riveraine (...) signalait que la présence une fois de plus de journalistes dans la salle et des articles qui étaient ensuite publiés dans la presse contribuaient à dévaloriser leur bien immobilier. En réponse, le préfet lui a rappelé qu'il n'était pas à l'origine de la présence de la presse dans ce dossier et que ce sont bien les riverains qui ont alerté la presse pour tenter de donner plus d'échos à leur revendication et que cela était effectivement à double tranchant ».

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

Exemple 52 : Conséquence indésirable non anticipée de la médiatisation par les riverains

Exemples à suivre :

- Choix d'inviter toutes les associations locales inscrites dans le registre de la mairie, pour l'ancien site Kodak de Sevrans : cf. Exemple 44 p 117.
- Décisions (opposées) de deux associations quant à la participation au GRNC, et choix des modalités de participation : Exemple 39 p 107, Exemple 80 p 162.

« En plus d'une information générale diffusée par la mairie, les riverains du hameau où se trouve l'usine ont été informés par la préfecture et par courrier. Cela explique qu'en plus de leur intérêt marqué pour le sujet, la population qui s'est déplacé massivement à cette réunion était particulièrement bien ciblée ».

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

Exemple 53 : Stratégie d'invitation des riverains par les pouvoirs publics sur une réhabilitation

Pour plusieurs industriels (et sans doute aussi pour les autorités), il apparaît important d'éviter un face à face direct, sans cadre ni autorité officielle, entre les industriels et les populations. Ce principe a été exprimé par le responsable de la *dépollution du trapèze Renault à Boulogne Billancourt*. Dans ce cas comme dans celui de *l'ancien site Kodak à Sevrans*, les réunions étaient organisées par les pouvoirs publics (mairie ou préfecture) en concertation avec l'industriel.

Sur le site de *Sevrans*, le groupe de réflexion sur le futur du site avait été organisé par Kodak de sa propre initiative. Kodak avait pris soin d'y associer étroitement la mairie. Les réunions étaient organisées sous la tutelle de la mairie, qui donnait ensuite la parole à Kodak. A l'initiative des pouvoirs publics, ce groupe fut ensuite formalisé et étendu en comité de suivi sous l'autorité du préfet. (Source : maître d'ouvrage)

Exemple 54 : Répartition des rôles entre maîtres d'ouvrage et pouvoirs publics dans l'organisation des réunions publiques sur deux sites

Dans le cas d'une *pollution industrielle par des métaux lourds en zone urbaine*, une pollution par du plomb inattendue a été observée lors d'un audit d'acquisition de la société exploitant l'installation classée soumise à simple déclaration. Aussitôt une cellule de crise est constituée (Exemple 17 p 95). En 48h, elle analyse la situation et décide de dispositions d'urgence :

Analyse de la situation : Quels causes et les risques ? Quels scénarios? A court et à moyen terme ?:

- Pollution importante par le plomb, risque réel pour la population ;
- Contexte particulièrement sensible : changement d'actionnaire, de maire et de préfet, village touristique et médicalisé, personnalité politique très influente proche, demande de rapport sur le plomb par l'INSERM par le Ministère de la Santé, fort impact médiatique d'autres sites pollués par le plomb ;
- Risques : sanitaire, juridiques (riverains et préfet), opérationnels (fermeture du site), contractuel (arrêt de l'acquisition), médiatique, image et bourse ;
- Interlocuteurs à prévoir, dont : professions de santé de la commune, médias, justice ;
- « *Scénarios selon les interlocuteurs* » : demandes de réunions, de fermeture du site, d'enquêtes complémentaires, ... ; fermetures d'écoles, mesures de plombémies (populations et employés), ... ; réactions syndicales ; plaintes et prise de parole de "victimes", forcément médiatisation, portant sur les dangers du plomb, les responsabilités (entreprise, pouvoirs publics), probablement demandes d'interviews, prises de paroles multiples, confusions et amalgames avec d'autres sujets actuels ; réaction nationale (presse, Ministère).

Décisions : Comment avertir la DRIRE, comment anticiper ?:

- Stratégie d'action :
 - Etre proactif : proposer avant de se voir imposer ;
 - Etre transparent : ne pas minimiser le danger ni l'inquiétude perçue ;
 - Méthodologie rigoureuse : cf. Exemple 17 p 95;
 - Créer un réseau de tierces parties : maire, experts, professions de santé ;
 - Communiquer avec l'interne et les riverains ;
 - Travailler en concertation avec les administrations.
- Dispositions d'urgence :
 - Objectifs : « *supprimer la source de pollution, se donner le temps d'avoir plus de données et un message cohérent, informer sur la situation réelle, rassurer et limiter les risques de mise en cause, anticiper, encadrer la démarche* », « *éviter une approche dommage-responsabilités* ».
 - Désignation des porte-parole et *media-training*;
 - Argumentaires et Questions/Réponses selon les interlocuteurs pressentis.
 - Recherche des tierces parties ;
 - Stratégie d'ouverture du dossier et de l'usine à la presse ;
 - Réalisation d'un dossier explicatif sur les filtres et les métaux lourds ;
 - Proactivité en collaboration avec les autorités (réunion publique organisée par le MO mais annoncée par le maire, et tenue en présence du sous-préfet et de la DRIRE) ;
 - Veille : médias, populations, professionnels de santé de la commune ;
 - Changer tous les filtres dépoussiéreurs ;
 - Evaluation des conséquences : caractérisation des dangers, plombémies, dépollution de sols ;
 - S'aider d'experts indépendants [en l'occurrence CNRS sur le plomb, expert toxicologue,...]

L'arrêté préfectoral ne prévoit pas de suites pénales et ne demande que des mesures déjà proposées par l'exploitant. Après mise en œuvre soigneuse, une réunion en préfecture, une réunion publique d'information (annoncée par le maire, organisée par l'entreprise ; en présence du préfet) où les actions de dépistage et de dépollution sont présentées, la presse titre sur la « *leçon de transparence* ». Les rapporteurs du cas signalent comme « *facteurs de réussite de la réunion publique : la prise en compte de l'inquiétude des familles, la volonté de citoyenneté, la transparence complète, la préparation très minutieuse avec validation de tous les points sensibles* ». (Source : consultants du maître d'ouvrage)

Exemple 55 : Analyse des enjeux et définition d'une stratégie de communication par l'équipe de site d'un maître d'ouvrage

Pour les *dépollutions d'une ancienne décharge et d'une ancienne usine de produits phytosanitaires*, le maître d'ouvrage organisait et mettait en oeuvre en personne, avec son maître d'œuvre, les relations avec les populations : visites de site, téléphone vert et belvédère avec vue sur le chantier, brochures et CD ROM, visites de personnes clés, réunions publiques, etc. Selon lui, « *pour un responsable de projet, la communication, cela ne se délègue pas* » : eux seuls, maître d'ouvrage et maître d'œuvre, sont responsables devant les populations (et les autorités) vis-à-vis de tout incident, dommage ou atteinte aux personnes.

Pour les réunions publiques, c'est le maître d'ouvrage qui invitait aux réunions publiques tous les interlocuteurs intéressés identifiés. Ces deux personnes échangeaient à deux devant la salle « sans aucune espèce de retenue », en totale réactivité, plutôt que parmi une tribune faisant bloc, compassée, susceptible d'être perçue comme "provocante", et peu réactive.

En revanche, ces relations, comme l'ensemble du chantier, était gérées en contact étroit avec la mairie et les services de la préfecture tels que la DDASS et la DRIRE. La mairie était tenue au courant de tout, en dépit d'une position polémique de sa part au départ du dossier.

Cette prise en main directe des relations avec les populations, qui pourrait paraître téméraire à d'autres maîtres d'ouvrage, peut être reliée entre autres aux éléments suivants :

- Profil de la société maître d'ouvrage (société internationale suisse).
- Profil des deux personnes : un « *manager de crise* » d'une part, rompu aux situations de crise à résoudre sur le vif et en prise avec les médias audiovisuels nationaux, et un maître d'œuvre de terrain ayant dirigé une entreprise de BTP aux Etats-Unis, en contact direct avec des employés et des syndicats particulièrement "rugueux".
- Champ de l'action et de la communication de ces deux intervenants: il s'agissait exclusivement d'assurer la sécurité à long terme sur le site (habité par plusieurs familles sur l'un d'eux), et aucunement d'enjeux engageant les autres acteurs tels que des projets d'urbanisme. Ces autres enjeux étaient discutés à l'occasion des rencontres et pris en compte dans la perception du contexte uniquement.

(Sources : Maître d'ouvrage surtout, et maître d'œuvre)

Exemple 56 : Gestion directe des relations avec les populations par le maître d'ouvrage

A Vincennes, une association de riverains s'est constituée deux ans après la mise en place d'un comité de suivi, en alternative à l'association en place et pour rétablir la quiétude du quartier. La préfecture l'a aussitôt intégrée au comité de suivi.

(Source : expert tiers)

Exemple 57 : Evolution des groupes de riverains participant au suivi du dossier de Vincennes

Lors d'une réunion publique de l'association de riverains de l'étang de Thau à Balaruc-Les-Bains, une série de transparents de l'association rapporte sa stratégie : priorités retenues, contacts pris et à prendre, plan des actions réparti en domaines : "Dernières démarches administratives", "Questionnaire santé", "Relations presse", "Plainte pour se porter partie civile", Ainsi :

- L'association a pris contact avec divers acteurs prenantes locaux et nationaux : associations de quartier, maire, préfet, président du Syndicat des Eaux, OMESC, Fondation de France, médias,...
- La Fondation de France « *décidera de financer le suivi médical à la réception des questionnaires [santé remis à la population] remplis* ».
- Les médias ayant relayé les préoccupations de l'association, et les contacts en cours, sont cités. Un article du Canard Enchaîné est reproduit. En séance, le représentant de l'OMESC explique comment (en substance) « *faire des vagues, au plus haut niveau et à l'échelle la plus large* » et « *payer des frais de procédures de justice et des huissiers plutôt que des analyses* » pour se faire entendre des autorités.
- La plainte en partie civile doit permettre « *[d'accéder] aux dossiers en cours (...), [d'être] écouté par les experts, [d'assurer] une représentation légale auprès des experts* », avec pour objectif d' « *être incontournable dans l'élaboration du nouveau protocole de dépollution* ».
- Des consignes d'action sont données aux adhérents : appeler la préfecture au sujet des mauvaises odeurs, témoigner lorsque des journalistes se déplacent, remplir le questionnaire santé,...

(Source : membre associatif)

Exemple 58 : Stratégie et plan d'action d'une association pour son implication

Dans le cas de l'aménagement d'un quartier d'habitation sur une friche industrielle, les populations sur site n'étaient pas présentes au moment de la conception et de la réalisation des travaux. Elles ont été impliquées à travers un unique dispositif: l'annexion aux contrats de vente des logements de l'évaluation détaillée des risques concernant le bâtiment en question.

Ce dispositif a été choisi par la Société d'Economie Mixte (SEM, maître d'ouvrage) pour garantir la pérennité de l'information sur la situation du site et sur les contraintes associées aux logements: elle correspond à une servitude contractuelle. Elle a été préférée par la SEM à la servitude d'utilité publique car considérée plus fiable. La SEM a pu ensuite convaincre la DRIRE du caractère adapté de cette approche.

La démarche de gestion du site a été conçue en conséquence: elle a compris la recherche d'une traçabilité totale des mouvements de terres sur le site, la validation tierce des études de risque après travaux, et certains choix de réduction des risques radicaux tels que l'enlèvement complet des remblais au droit des futurs bâtiments.

Les logements se sont bien vendus. A la connaissance de la SEM, il n'y a pas eu de réactions du public (habitants-acheteurs, associations) vis-à-vis de la pollution du site. Il n'y a pas eu de réunion avec la population à ce sujet.

La SEM considère que la clé de ce résultat tient à sa volonté conséquente, dès la conception du projet d'aménagement, de gérer de manière systématique et transparente la pollution des sols.

(Source : maître d'ouvrage)

Exemple 59 : Stratégie et dispositions vis-à-vis des populations dans l'aménagement d'un quartier d'habitation sur une friche