

DEUXIEME PARTIE : PRECONISATIONS

Benoît HAZEBROUCK, Céline LEGOUT, Geneviève BAUMONT

Avertissement : Des préconisations à adapter à chaque cas

L'implication des parties prenantes doit être conçue et organisée de manière spécifique pour chaque cas : des préconisations perçues comme essentielles dans un contexte donnée peuvent paraître déplacées, voire contre-productives, dans un autre contexte (§ 6.1 p 65). Les préconisations du guide sont à adapter en conséquence.

Des indications sont proposées ci-dessous en ce sens. En particulier, les préconisations insistent sur l'analyse des enjeux et du contexte autour du site concerné : cette analyse des enjeux détermine la stratégie d'implication des populations, puis sa mise en œuvre.

Structure et forme des préconisations

Les préconisations sont décomposées en fiches opérationnelles relativement autonomes. Chaque fiche expose les raisons, les objectifs, la méthode et les moyens pour l'action préconisée, et est illustrée sur cas réel. Les fiches renvoient pour approfondissement aux "*Fondements des préconisations*", aux annexes, ou à d'autres documents.

Pour favoriser une gestion proportionnée de l'implication des populations, deux niveaux de préconisations sont proposés :

- Préconisations de "**1^{er} niveau**", d'application immédiate, nécessitant peu de moyens en termes d'argent, de disponibilité des intervenants, de délais,...
- Préconisations de "**2^e niveau**", relativement élaborées, d'application peu immédiate, à considérer dans des cas d'implication particulièrement développés.

Les préconisations sont structurées en quatre grandes recommandations notées R1 à R4, concernant :

- Deux tâches essentiellement préparatoires menées au niveau de chaque acteur :
 - R1 : Constituer et organiser une équipe de site;
 - R2 : Elaborer sa propre stratégie d'implication des populations ;
- Deux tâches de réalisation menées au niveau du processus (commun) d'implication :
 - R3 : Mettre en place et ajuster le processus d'implication des populations ;
 - R4 : Bien communiquer.

La séparation entre les tâches R2 et R3 est plus une question d'optique que de *timing* ou de degré d'échange : un acteur pourra élaborer sa stratégie à partir d'échanges avec les autres acteurs ayant lieu dans le cadre de la tâche R3. Cette distinction d'optique apparaît toutefois utile pour clarifier les attendus et les objectifs de ces tâches.

Pour chaque moyen préconisé sont indiqués à titre indicatif :

- les intervenants en charge de sa mise en œuvre (rubrique "qui") ;
- un *timing* de mise en œuvre (rubrique "quand").

A noter que les intervenants non directement désignés comme "en charge" de la mise en œuvre d'un moyen donné restent impliqués dans cette mise en œuvre *a minima* en tant que force de proposition.

Notations complémentaires désignant les intervenants

Les notations suivantes ont été utilisées pour les intervenants "en charge" de la mise en œuvre d'un moyen donné :

- Notation des différents types d'acteurs :
 - PP : pouvoirs publics ;
 - Pop^o : populations ;
 - MO : maître d'ouvrage ;
 - BE: bureau d'étude.
- Au sein de chaque acteur :
 - *Resp. équipe* : Personne en charge de la question pour un acteur, également responsable de l'équipe constituée par cet acteur. Suivant les acteurs, ce peut être le chef de projet du maître d'ouvrage ou de son bureau d'étude, le chargé d'affaire d'une administration impliquée (Préfet, Directeur de la DDASS, ingénieur du STIIC,... suivant les cas), le président d'une association locale ou le chargé d'affaire d'une association nationale, le président d'un comité d'experts, etc.
 - CIP : "Coordinateur de l'implication des populations": Encadré 10 p 92. il facilite les échanges mais ne se substitue pas au responsable de projet (et responsable d'équipe). A défaut de coordinateur officiel, "CIP" désignera un membre de l'équipe de site en soutien au responsable de projet sur l'organisation de l'Implication des Populations.
 - *Hiérarchie* : Hiérarchie du responsable de l'équipe. Elle engage l'acteur en tant qu'organisme. Ce type de responsable ne s'applique pas aux associations locales.
 - *Mbres équipe* : Membres de l'équipe de site mise en place par un acteur (§ R1).
- Pour les interactions entre acteurs :
 - *Resp. implic^o* : Organisateur principal du processus d'implication des populations mis en place, typiquement président de la structure de concertation (CLI ou équivalent).
 - *Resp. acteurs* : Responsables des différents acteurs impliqués. Le cas échéant, cela inclura le CIP.
 - *Interv^{ts} acteurs* : Intervenants des différents acteurs impliqués.

Principes d'ensemble

« Au final, tout semble se ramener à quelques principes de communication de base, tels que traiter les gens avec respect, écouter leurs préoccupations, les impliquer et les prendre au sérieux. (...) l'émotion entre en jeu (...). Dés lors, aborder uniquement les enjeux techniques est une stratégie qui échoue presque toujours » (NICOLE, 2004).

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, il faut souvent entrer dans un mode de relation avec les populations plus large que la simple "communication" : un mode de relation où la confiance tient autant de place que les détails techniques, où il devient possible d'expliquer les logiques et les modèles d'évaluation et d'échanger sur les perceptions, les idées, les questionnements relativement au site et aux enjeux connexes, sur les langages et les modes d'échanges (cf. FAQ 1 sur ce dernier point).

Un point essentiel est l'établissement d'une relation de confiance et d'une pratique du dialogue, par une **implication à froid, en amont, avant l'apparition ou la montée des inquiétudes dans la population** (Salomon, 2003, COWAM, 2006, UIC 2002, MFE, 2006) : « N'attendez pas que les problèmes apparaissent » (...) « Construisez la confiance avant qu'elle ne soit nécessaire (...) La participation des parties prenantes offre des possibilités de construire la confiance » (NICOLE, 2004). Cette recommandation vaut pour tous les acteurs car la méconnaissance de l'autre, la défiance et les procès d'intention se révèlent multidirectionnels entre pouvoirs publics, populations, et maître d'ouvrage (§ 5.3 p 53). La relation de concertation véritable doit ensuite être entretenue tout au long de la gestion du site.

- « Le public devrait pouvoir dire son opinion et proposer des actions qui affectent sa vie ; la participation du public inclut la promesse que la contribution du public influencera la décision ;
- Le processus de participation du public communique les intérêts, et rencontre les besoins, de tous les participants relatifs à ce processus ;
- Le processus de participation du public s'adresse à, et facilite l'implication de, tous ceux qui pourraient potentiellement être affectés ;
- Le processus de participation du public implique les participants pour définir comment ils participent ;
- Le processus de participation du public donne aux participants l'information dont ils ont besoin pour participer de façon efficace ;
- Le processus de participation du public communique aux participants comment leur contribution a affecté la décision ».

Source : IAPP (2006). Reprise dans US EPA (2005a, sols pollués) et Santé Québec (2002)

Encadré 5 : Valeurs cardinales pour la participation du public

1. *« Acceptez et impliquez le public comme un partenaire. Le but est d'arriver à un public informé, pas de détourner les préoccupations du public.*
2. *Planifiez prudemment et évaluez vos efforts.*
3. *Ecoutez les préoccupations spécifiques du public : les gens se soucient davantage de confiance, de crédibilité, de compétence, d'équité et d'empathie, que de statistiques et de détails.*
4. *Soyez honnête, franc, ouvert. La confiance et la crédibilité sont difficiles à obtenir. Une fois perdues, elles sont presque impossibles à retrouver.*
5. *Travaillez avec les autres sources crédibles. Les conflits et les désaccords entre organisations rendent la communication avec le public beaucoup plus difficile.*
6. *Répondez aux besoins des médias. Les médias sont généralement plus intéressés par la politique que par les risques, par la simplicité que la complexité, par le danger que la sécurité. Pensez à leurs perspectives ; connaissez leurs échéances et leurs politiques.*
7. *Parlez clairement et avec compassion. Ne laissez jamais vos efforts gommer la conscience de la tragédie d'une maladie, d'une blessure, ou d'une mort ».*

Source : US EPA, 2003b, d'après Covello et Allen, 1998

Encadré 6 : Sept règles cardinales de la communication sur les risques avec les populations

- *Les organismes (...) envisageant d'impliquer les parties prenantes²⁹ devraient avoir clarifié jusqu'où ils veulent ou peuvent répondre à l'implication des parties prenantes, avant d'entreprendre de tels efforts. Si une décision n'est pas négociable, ne gaspillez pas le temps des parties prenantes.*
- *Les buts de l'implication de parties prenantes devraient être clarifiés au départ et les parties prenantes devraient être impliquées tôt dans le processus décisionnel. Ne faites pas de l'économie d'argent le critère unique de réussite et ne vous attendez pas à ce que la participation de parties prenantes finisse la controverse.*
- *Les efforts d'implication des parties prenantes devraient viser à engager toutes les parties potentiellement affectées et à solliciter une diversité de perspectives. Il peut être nécessaire de fournir des incitations appropriées pour encourager la participation des parties prenantes.*
- *Les parties prenantes doivent être disposées à négocier et devraient être flexibles. Elles doivent être disposées à écouter et à apprendre de points de vue divers. Dans la mesure du possible, permettez aux parties prenantes de prendre des décisions, ce qui implique de leur fournir la possibilité d'obtenir l'assistance technique.*
- *Le rôle des parties prenantes devrait être mis en valeur, et la façon dont les apports des parties prenantes a été employée devrait être expliquée. Si des suggestions des parties prenantes n'ont pas été utilisées, expliquez pourquoi. (...)*
- *La nature, l'ampleur, et la complexité de l'implication des parties prenantes devraient être adaptées à l'objet et à l'impact d'une décision et à son potentiel de générer une controverse ».*

Source : PCCRARM, 1997

Encadré 7 : Lignes directrices pour l'implication des parties prenantes

²⁹ Au sens large, incluant les populations mais aussi les industriels (PCCRARM, 1997, p 18).