



Bureau fédéral d'examen
des évaluations environnementales

Federal Environmental Assessment
Review Office

**MANUEL RELATIF À LA PARTICIPATION
DU PUBLIC À L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE:**

**ORGANISER ET EXÉCUTER
DES PROGRAMMES DE PARTICIPATION DU PUBLIC**



Canada

PARTICIPATION DU PUBLIC

ORGANISER ET EXÉCUTER DES PROGRAMMES DE PARTICIPATION DU PUBLIC

Volume 1

Implications administratives pour les décideurs



AVANT-PROPOS

Le présent manuel concernant la participation du public au processus d'évaluation des impacts sur l'environnement était attendu depuis longtemps. Depuis sa création en 1973, le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE) a adhéré fermement au principe de la participation du public à la prise des décisions.

Au cours des 15 dernières années, les milieux qui s'occupent de ces évaluations de même que divers autres planificateurs ont accumulé beaucoup d'expérience et un ensemble considérable de connaissances relatives à la participation du public, ce qui a amené le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE) à juger que le temps était venu pour une refonte de cet acquis ainsi que pour sa diffusion sous forme maniable parmi les organismes gouvernementaux. Le résultat, le voici, entre vos mains.

Le manuel s'adresse à ceux qui sont chargés de planifier la participation du public et d'organiser le déroulement dans le sens voulu par le PEEE. Il insiste sur les étapes initiales de l'évaluation préliminaire et de l'orientation des projets, petits et moyens, qui peuvent ne pas faire

l'objet d'examens publics officiels. Cependant, les principes et les méthodes trouvent aussi des applications aux étapes ultérieures. Les mots clés du guide sont «planification» et «mise en pratique». C'est donc dire que le guide s'adresse au praticien.

Les auteurs savaient très bien que les programmes qu'un organisme prépare pour faire participer le public sont voués à l'échec s'ils sont privés de la compréhension et de l'appui de sa haute direction. C'est pourquoi ils ont résumé à l'intention des dirigeants de ces organismes les idées-forces du guide dans une partie consacrée à cette fin.

Le BFEEE estime que la mise en pratique efficace des méthodes et des techniques définies dans le manuel pour la participation du public permettra aux ministères de prendre des décisions avisées. Comme nous songeons à mettre le guide à jour de temps à autre, à la lumière de l'expérience, nous serons très attentifs aux observations de ses utilisateurs.

Le président exécutif,
Raymond M. Robinson

ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC

VOLUME 1
IMPLICATIONS
ADMINISTRATIVES
POUR LES DÉCIDEURS

AVANT-PROPOS

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements	1
Raison d'être du manuel	3
Plan du manuel	3
Contexte de la participation du public	5
Qu'entend-on par participation du public?	5
Objectifs de la participation du public?	6
Quand la participation du public est-elle nécessaire?	6
Le public : c'est qui?	7
Organiser la participation du public	9
Raison d'être de la préparation d'un plan de participation du public	14
Appui des décideurs et des cadres supérieurs	17
Examen et soutien par les cadres supérieurs	17
La participation du public est une partie intégrante de la planification d'un projet	17
Commencer la participation du public au sein de l'organisme	18
Admettre les exigences de temps et de budget	18
Participation directe des cadres supérieurs	19
Savoir quand un projet est en difficulté	20
Besoins d'affectation de personnel et d'organisation pour la participation du public	23
Style de prise de décision de l'organisme	23
Évaluation du rendement	23
Être un modèle de communication franche	24
Participation du public dans le cadre de l'organisme	24
Coordination au sein de l'organisme	25
Suggestions pour les décideurs qui examinent les programmes de participation du public	27
Les tendances relatives à la participation du public	31
Création d'un système de surveillance permanente des événements	31
Recours à la médiation environnementale et à la réalisation d'un consensus	33

ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC

VOLUME 1

IMPLICATIONS
ADMINISTRATIVES
POUR LES DÉCIDEURS

TABLE DES
MATIÈRES

REMERCIEMENTS

Praxis désire remercier les membres de l'équipe et le Comité de direction pour leur contribution importante à ce travail. Les membres du groupe d'étude ont tenu divers rôles : ils ont analysé et préparé les textes, révisé les travaux et participé à toutes les étapes du projet. Messieurs Jim Creighton, Bruce Fraser et Desmond Connor ont fourni certains travaux de recherche personnels, que nous avons incorporés intégralement au présent manuel ou adaptés selon les besoins.

Praxis désire également remercier le Comité de direction interministériel, organisé sous les auspices du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.

Nous adressons des remerciements particuliers au président du Comité directeur, Dr Gordon Beanlands, du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.

Membres du Comité de direction du gouvernement fédéral

Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales

Environnement Canada

Transports Canada

Affaires indiennes et du Nord

Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada

Énergie, mines et ressources

Environnement Canada, parcs

Travaux publics Canada

ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC

VOLUME 1

IMPLICATIONS
ADMINISTRATIVES
POUR LES DÉCIDEURS

Groupe d'étude principal

Praxis
Calgary (Alberta)

Richard Roberts
Sarah Kipp
Maureen Bush

Creighton & Creighton
Palo Alto (Californie)

Jim Creighton

Pacific Rim Consultants
Victoria (C.-B.)

Bruce Fraser

Membres régionaux

Desmond Connor
Connor Development Services
Victoria (C.-B.)

Jean René Proulx, ssDcc
Montréal (Québec)

Keith Storey
Mark Shrimpton
Community Resources Services
St. John's (Terre-Neuve)

Conseillers indépendants

Andrew Thompson, Fraser Gifford,
Barristers and Solicitors,
Vancouver (C.-B.)

Francis Bregha, retraité
Ottawa (Ontario)

Susan Carpenter, S.C. Associates
(anciennement de Accord
Associates)
Washington (D.C.)

Nick Poushinsky, conseiller, ministère
de la Santé, Gouvernement du
Manitoba, Winnipeg (Manitoba)

Jerome Delli Priscoli, U.S. Corps of
Engineers, Arlington (Virginie)

Larry Susskind, Harvard Negotiation
Project, Boston (Massachusetts)

Vern Millard, ancien président du
Conseil, Energy Resources
Conservation Board,
Calgary (Alberta)

RAISON D'ÊTRE DU MANUEL

Les quatre volumes du présent manuel ont été préparés à l'intention des organismes du gouvernement fédéral afin d'aider les cadres supérieurs lors de la préparation et de l'exécution de programmes de participation du public, au cours des premières étapes de la planification d'un projet, ainsi que dans le cadre de l'Évaluation environnementale initiale (EEI), définie dans le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE).

Ce document concerne des projets petits ou moyens qui, dans la plupart des cas, ne nécessitent pas des programmes de participation complexes ou des ressources importantes.

Par conséquent, ce manuel peut servir de guide pour les cadres supérieurs, les cadres d'exécution et les praticiens lors de la préparation de programmes de participation du public dont leur ministère ou organisme pourrait avoir besoin pendant le processus d'examen en matière d'environnement, ou pour des petits projets internes pour lesquels un processus d'examen par d'autres organismes ne serait jamais exigé.

PLAN DU MANUEL

Ce manuel est composé de quatre volumes :

Le résumé :

Destiné à la haute direction, ce résumé présente la raison d'être de la participation du public et expose brièvement l'organisation de cette participation.

Le volume 1 – Implications administratives pour les décideurs

Ce volume est conçu à l'intention des cadres supérieurs et des cadres d'exécution pour les aider à déterminer quand, dans leur organisation, la participation du public est nécessaire et comment établir celle-ci au sein de leur organisme. Le volume 1 forme un tout.

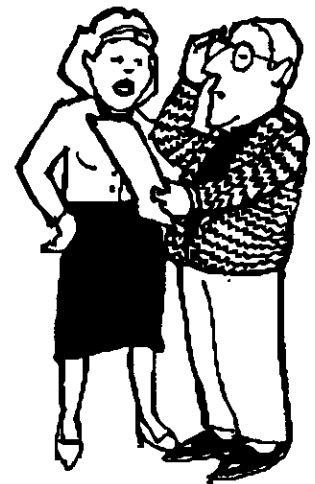
Le volume 2 – Préparation d'un programme de participation du public

Le volume 2 s'adresse aux cadres d'exécution et aux praticiens qui ont la responsabilité de préparer et d'exécuter un programme de participation du public. Ce volume indique la marche à suivre.

ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC

VOLUME 1

IMPLICATIONS
ADMINISTRATIVES
POUR LES DÉCIDEURS



**ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC**

VOLUME 1

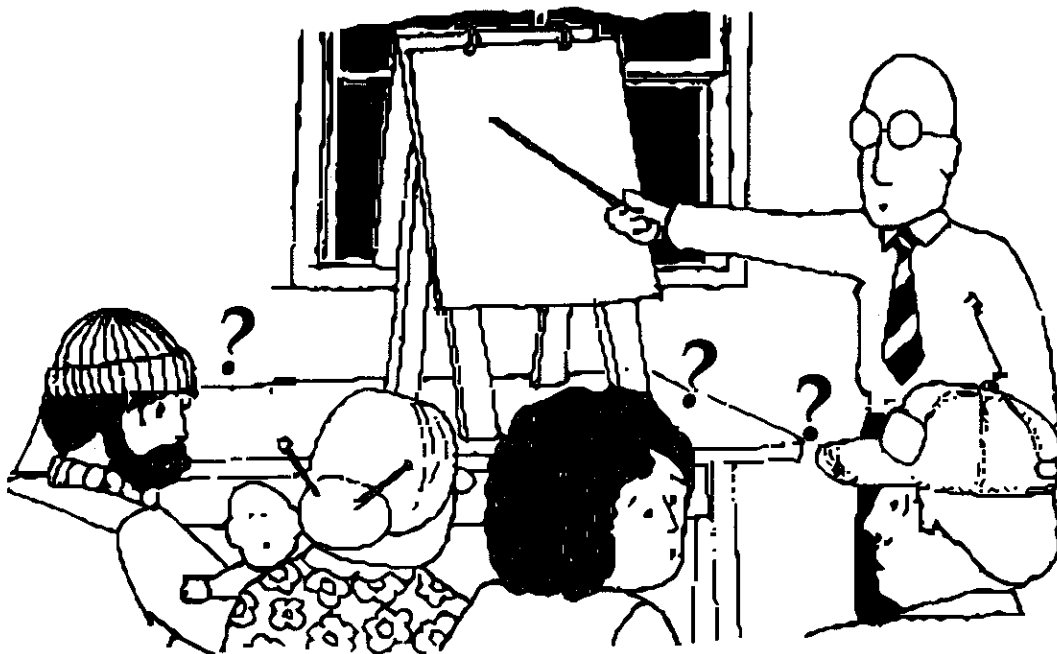
**IMPLICATIONS
ADMINISTRATIVES
POUR LES DÉCIDEURS**

Une chose que j'ai apprise au sujet de la participation du public : il ne s'agit pas d'une intervention unique et finale. On n'a pas fait ses preuves auprès du public après avoir mené un seul programme de participation. On veut connaître vos antécédents. Prouvez-moi que vous ne m'écoutez pas seulement aujourd'hui mais aussi la fois prochaine et puis encore la fois suivante.

C'est la première fois qui est la plus difficile. Vous faites de votre mieux pour accomplir un excellent travail, mais le public est toujours aussi méfiant. De quoi vous donner l'envie d'abandonner. Mais mettez-vous à sa place, après avoir été négligé pendant des années, quelqu'un arrive et lui dit «je suis un bon gars, faites-moi confiance». Il faut qu'il voie que le changement est réel et qu'il ne s'agit pas d'un nouveau jeu. Les vrais résultats de la participation du public ne proviennent pas d'un seul programme en particulier, mais des effets cumulés de consultations régulières pour tout problème important.

Le volume 3 – Méthodes de participation du public : un recueil des idées et des techniques

Ce volume technique est un recueil de méthodes et de tactiques éventuelles utilisables par les praticiens. Les méthodes y sont décrites, ainsi que les processus dont on peut se servir pour leur exécution. Les avantages et les inconvénients de chaque méthode sont donnés.



CONTEXTE DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC

QU'ENTEND-ON PAR PARTICIPATION DU PUBLIC?

Il n'existe pas de définition unique de ce qu'on appelle «participation du public». L'idée de chacun de ceux qui y participent est différente. Cependant, on peut tenter de la définir le mieux possible de la manière suivante : la participation du public est un processus par lequel l'opinion de tous ceux qui sont intéressés par les décisions d'un organisme – personnes, organismes, gouvernements provinciaux, régionaux ou municipaux et autres organismes fédéraux intéressés ou affectés – est intégrée au processus de prise de décision d'un organisme.

Le processus de participation permet de définir les préoccupations du public, ses besoins et ses valeurs avant de prendre des décisions et ce, afin que la collectivité puisse contribuer à cette prise de décision. **La participation du public donne lieu à un échange d'informations, l'objectif général étant de permettre à l'organisme de prendre une meilleure décision.**

Le public ne peut avoir une opinion valable s'il n'a pas été mis convenablement au courant de toutes les solutions possibles

et des conséquences de celles-ci; c'est pourquoi l'information donnée au public est un élément central de tout programme de participation du public.

Cependant, la participation du public ne s'arrête pas à l'information qu'on lui donne. La diffusion de l'information consiste simplement à renseigner le public et n'est qu'une communication à sens unique. **Le but de la participation du public est à la fois d'informer le public et d'obtenir une réaction au sujet de ses besoins et des valeurs qu'il attribue aux choses et des solutions ou des mesures qu'il préconise.**

L'efficacité d'un programme de participation du public se mesure à l'amélioration des décisions de l'organisme et au discernement dont il fera preuve en réponse aux interventions et aux exigences du public.

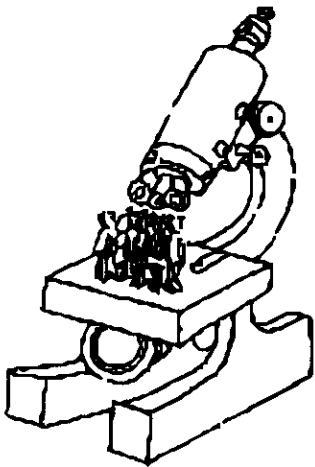
Dans tout programme faisant appel à la participation du public, l'organisme et ses représentants doivent faire preuve de sincérité, d'intégrité, d'éthique et de probité.

ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC

VOLUME 1

IMPLICATIONS
ADMINISTRATIVES
POUR LES DÉCIDEURS

L'essence même de la participation du public est la communication réciproque. Il n'y a de vraie participation du public que s'il y a une certaine information provenant de ce public (quoiqu'il puisse y avoir des moments au cours d'un programme de participation du public où il serait approprié de simplement diffuser de l'information).



Il existe plusieurs publics
plutôt «qu'un public».

OBJECTIFS DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC

Un programme efficace de participation du public doit être conçu en vue des objectifs suivants :

- identifier les préoccupations et les valeurs du public;
- recueillir des renseignements d'ordre économique, environnemental et social auprès du public;
- informer le public au sujet des actions et des solutions de rechange éventuelles ainsi que des conséquences possibles de celles-ci;
- établir une communication réciproque;
- établir et maintenir sa crédibilité; et
- finalement, améliorer la prise de décision générale de l'organisme.

QUAND LA PARTICIPATION DU PUBLIC EST-ELLE NÉCESSAIRE?

La nécessité de recourir à la participation du public est fonction de l'«importance» de la décision ou de l'importance de la «controverse» soulevée par celle-ci.

L'un des points importants de la participation du public est de faire en sorte que les organismes

et les publics se considèrent comme des collaborateurs et non comme des adversaires.

Cependant, lorsqu'on recourt à la consultation tôt au début d'un projet, le problème est de prévoir quels points seront jugés importants ou seront controversés. Un point qui semble relativement mineur pour l'organisme peut être considéré comme très important par ceux qui sont en dehors de celui-ci. Au moment où un problème devient l'objet de controverse, on peut avoir perdu l'occasion d'éviter une polarisation sur celui-ci ou de préparer des solutions de rechange.

La participation du public est nécessaire lorsque :

- la décision exige de faire un choix entre des valeurs sociales importantes;
- la décision affectera beaucoup plus les intérêts - qu'ils soient d'ordre économique, politique ou social - de certaines personnes ou de certains groupes que ceux d'autres personnes ou groupes;
- le public a l'impression qu'il a beaucoup à perdre ou à gagner;
- la décision concerne une question qui a déjà été source

Un praticien parle...

Lorsqu'un problème commence à prendre de l'ampleur, c'est comme un incendie de forêt. Si on arrive à le maîtriser au cours des premières quarante-huit heures, ce ne sera pas trop grave, mais passé ce temps vous risquez de ne plus pouvoir l'éteindre. Supposons que vous désiriez construire une ligne à haute tension ou une autoroute et que je craigne que cela puisse m'affecter. La première chose que je fais est de téléphoner à quelques voisins. A leur tour, ceux-ci s'inquiètent. Comme nous n'y connaissons pas grand-chose, notre imagination s'affole. Un danger inconnu est toujours plus effrayant qu'une menace concrète. Ensuite nous allons questionner les dirigeants de la communauté qui jouissent de notre considération - les représentants élus de l'endroit ou le président d'une association donnée. Si ces personnes s'excitent à leur tour, l'incendie fera bientôt rage et deviendra impossible à contrôler. Par contre, si au moment où nous allons leur parler, ces personnes ont déjà été mises au courant du projet et qu'elles peuvent nous rassurer, l'incendie est maîtrisé. Nous pouvons toujours ne pas être d'accord pour le projet, mais la crainte qui a alimenté le feu est éliminée.

Il faut absolument que vous alliez sur place au plus tôt pour prendre contact avec les représentants élus ou les dirigeants de la communauté. Si vous attendez six mois et qu'alors vous les informez simplement parce qu'il y aura sous peu des audiences publiques, vous ne disposerez d'aucun coup-feu et vous risquez d'être brûlé.

Utilisez le public comme une ressource, ne le considérez pas comme un obstacle.

- l'organisme a besoin de l'appui ou de l'intervention du public pour exécuter sa décision.

La participation du public sera bénéfique dans la plupart des processus de prise de décision. Le présent manuel est destiné à encourager un recours plus fréquent à la participation du public dès les premières étapes du processus de prise de décision, peu importe la dimension du projet.

LE PUBLIC : C'EST QUI?

C'est toute personne ou groupe de personnes ayant un intérêt particulier dans la question.

Le public n'est pas une entité, un tout monolithique. C'est plutôt la multiplicité sans cesse changeante d'affiliations, d'intérêts et d'alliances. Il y a plusieurs publics et non pas «un public».

Les gens participent lorsqu'ils sont très affectés. Par contre, ils ne le font pas lorsqu'ils pensent

Le succès des programmes de participation du public dépend inévitablement en grande partie de la nature des rapports personnels et de la confiance qui règne entre les parties. En l'absence de confiance, de respect et d'empathie, la participation du public est vouée à l'échec.

qu'ils ne le sont pas ou qu'ils n'ont aucune possibilité de changer la situation. Les gens peuvent considérer qu'ils sont affectés pour diverses raisons, dont :

- la proximité;
- des facteurs économiques;
- des préoccupations d'ordre social ou environnemental;
- certaines valeurs qu'ils attribuent aux choses.

Il est rare que la participation du public atteigne le «grand public». Elle est toujours centrée sur la partie restreinte du public qui se considère affectée par la décision. De plus, «le public» est différent pour chaque problème et augmente à mesure que la décision approche et que ses conséquences sont mieux comprises.

Lors de la préparation de programmes de participation du public, ce qu'il y a de mieux à faire est de penser aux divers genres de publics tels que :

- les décideurs ou le personnel technique d'autres organismes fédéraux, régionaux, provinciaux ou municipaux;
- les autres publics intéressés des organismes fédéraux, provinciaux ou municipaux;

- les chefs ou les membres de diverses associations d'intérêt;
- les particuliers directement affectés;
- les particuliers préoccupés par des problèmes semblables;
- les particuliers ou les associations qui, lorsqu'ils auront reçu plus d'information, pourraient se considérer comme affectés; et
- les gens qui, mis au courant du problème, ont décidé de ne pas participer pour le moment.

Ne tenez pas pour acquis que les associations d'intérêt seront toujours les mêmes : n'oubliez jamais qu'elles seront différentes pour chaque projet.

Il n'est pas dit que tous ces publics décideront de participer ou encore qu'ils seront intéressés par tous les aspects de la prise de décision. Par conséquent, «le public» d'un programme pourra varier aux cours des étapes de ce programme. Cela peut donner lieu à l'utilisation simultanée de différentes méthodes de participation, chacune conçue pour atteindre un segment particulier du public.

ORGANISER LA PARTICIPATION DU PUBLIC

Les types de participation du public vont de la persuasion – et dans ce cas c'est l'organisme qui prend toutes les décisions – à l'autodétermination où la décision finale échappe entièrement à son contrôle. La plupart des programmes traditionnels de participation du public n'ont utilisé que les types les plus simples; cependant, plus récemment, la tendance s'oriente vers d'autres concepts tels que la planification conjointe et la délégation de pouvoirs.

La figure 1 résume divers types de participation du public. Les

deux premiers, la persuasion et la sensibilisation, ne sont pas vraiment des types de participation du public, bien qu'ils jouent un rôle important lorsqu'ils sont combinés avec d'autres méthodes. À l'autre extrémité de la gamme se trouvent la délégation de pouvoirs et l'autodétermination, qui ne sont utilisables que si le mandat de votre organisme vous donne latitude de le faire. Il s'ensuit que les approches les plus réalisables sont : la rétroaction, la consultation et la planification conjointe.

Figure 1 Types de participation du public

(Premier : participation la moins importante
Dernier : participation la plus importante)

Persuasion

Recours à des méthodes de participation dans le cadre d'efforts justifiés pour modifier les attitudes sans susciter chez le public l'espoir de participer au processus de planification.

Sensibilisation

Recours à la diffusion de l'information pour sensibiliser le public aux programmes et aux objectifs.

Rétroaction

Diffusion, par les autorités, de renseignements concernant l'état de la planification de politiques pour lesquelles ces autorités ont déjà pris position et pour lesquelles elles sollicitent la réaction du public.

Consultation

Recours au dialogue officiel entre les autorités et le public, sur la base d'objectifs précis déjà acceptés de

commun accord.

Planification conjointe

Prise de décision conjointe. Le public est représenté dans les comités ministériels de planification; on lui donne le droit de voter et de prendre part à la prise de décision. Les sujets de discussion doivent être précisés géographiquement et être compréhensibles par les participants de la région.

Délégation de pouvoirs

Transfert au public, ou à d'autres paliers de gouvernement ayant la compétence requise, de responsabilités normalement assumées par l'autorité.

Autodétermination

Processus de planification entrepris directement par le public.

ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC

VOLUME 1

IMPLICATIONS
ADMINISTRATIVES
POUR LES DÉCIDEURS

L'un des défis principaux auquel le praticien de la participation du public est confronté est l'évaluation de l'apport du public. Il faut du discernement pour faire la distinction entre ce qui est l'opinion générale et ce qui est celle de groupes d'intérêts particuliers. Il est en général plus facile de réagir seulement aux glapissements stridents... il faut donc vous assurer de bien connaître l'opinion de la population en général.

ORGANISER
LA PARTICIPATION
DU PUBLIC

*Pour le public c'est
l'impression qu'il a qui est
la réalité.*

Il y a divers degrés de participation du public, allant de l'information pure et simple dont le but est de faire connaître une décision au public, à l'invitation à être entendu avant la prise de décision, et à des approches plus intégrantes où le public peut influencer directement la décision ou avoir la possibilité de déterminer la décision conjointement avec l'organisme.

Le choix d'une méthode fait partie du processus illustré à la figure 2.

Il est très important de noter que l'utilisation d'une seule méthode

ne suffit pas pour satisfaire à toutes les exigences et à toutes les demandes émanant de divers publics à différentes étapes du processus. Une méthode d'analyse utilisée en sociologie consiste à utiliser plusieurs méthodes différentes pour un même projet. Si toutes ces méthodes aboutissent à des tendances similaires, les résultats sont exacts et vous êtes sur la bonne voie. Si, par contre, il y a divergence dans les résultats, c'est qu'une ou plusieurs des méthodes utilisées vous donnent une information inexacte. Vous devez alors déterminer laquelle est correcte.

Un praticien parle...

Une des leçons que j'ai apprises est qu'il faut prendre en considération ce que les gens ressentent. Que vous soyez d'accord ou pas, il vous faut accepter que c'est là ce qu'ils ressentent. Je me rappelle d'une session de formation relative à la façon de diriger une réunion publique. L'un des participants, un vrai cynique, ne croyait pas qu'il faille prendre les sentiments des gens en considération. Nous suggérions que la seule chose à faire est de résumer verbalement les propos de chaque intervenant et d'écrire ce résumé au tableau à feuilles mobiles pour que tout le monde puisse le voir. Lui était d'avis que son travail était de remettre les gens à leur place.

Quelques semaines plus tard, il dirigeait une réunion publique et, à un certain moment, quelqu'un commença à jouer de la guitare et entraîna l'assistance à chanter une chanson hostile à l'organisme. Celui qui dirigeait la réunion fut suffisamment intelligent pour se rendre compte que s'il essayait de jouer au dur et d'arrêter la manifestation, il se trouverait probablement avec une émeute sur les bras. Il se dit alors : «Que diable, autant essayer ce truc qu'ils m'ont enseigné au cours». Il se décontracta, attendit la fin de la chanson, et alors, il résuma les sentiments exprimés dans la chanson, vérifia avec le guitariste si le résumé était correct et un membre de son personnel écrivit ce résumé sur le tableau à feuilles mobiles. Que pensez-vous qu'il arriva? L'assistance au complet lui fit une ovation.

Figure 2

Phases du processus d'organisation de la participation du public

PHASE 1 – Investigation préliminaire

Une investigation préliminaire est nécessaire pour déterminer les problèmes publics importants qu'un projet pourrait causer, le degré d'intérêt probable du public, les principaux participants probables ainsi que les personnes ressources qui représenteront ceux-ci.

PHASE 2 – Organisation initiale

Cinq étapes préliminaires détaillées mènent à la préparation d'un plan d'action pour la participation du public : déterminer le processus de prise de décision propre à l'organisme, déterminer les publics, déterminer les facteurs particuliers de la situation, rédiger des objectifs précis et déterminer les exigences en matière d'échange d'informations.

PHASE 3 – Préparation d'un plan d'action

La préparation d'un plan d'action commence par le choix des méthodes de participation du public adaptées aux deux premières phases. Le plan d'action comprend l'établissement de communications au sein de l'organisme, l'affectation des ressources et la préparation du calendrier des activités essentielles pour mener à bien les méthodes choisies de participation du public.

PHASE 4 – Exécution du plan

L'évaluation du processus de participation du public se déroule conjointement avec le contrôle de l'avancement du projet original de l'organisme. L'évaluation des résultats de la participation du public est effectuée selon des critères qui mettent l'accent à la fois sur la satisfaction du participant au sujet du processus et sur les répercussions finales sur le projet.

PHASE 5 – Participation du public après la prise de décision

La participation continue du public est importante pour bon nombre des raisons qui justifient la participation dès le début. Une fois la décision prise, le public peut encore participer à la planification complémentaire, à la réalisation, à l'atténuation des effets, à la compensation et à l'évaluation du projet. Ceci est surtout vrai pour certains aspects du projet qui l'affectent directement. Par ailleurs, si le projet est abandonné, il est très important de faire connaître au public la situation et les circonstances qui ont mené à cette décision.

L'emploi de plusieurs méthodes vous protège également dans l'éventualité où l'une des méthodes choisies ne conviendrait pas pour le public en cause ou pour la situation donnée. Que faites-vous, par exemple, si personne ne se présente aux audiences

publiques et que l'ensemble de votre plan d'action repose sur les données d'information que vous comptiez recueillir lors de ces audiences? Si vous avez eu recours à plusieurs méthodes, vous avez une position de repli, en ce sens qu'il vous est possible d'utiliser d'autres méthodes.

ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC

VOLUME 1

IMPLICATIONS
ADMINISTRATIVES
POUR LES DÉCIDEURS

Allez chercher le public, dès le début, et prenez l'initiative; ensuite cultivez ce sentiment de responsabilité partagée.

*Soyez décidés à être franc,
dès le début.*

Figure 3 Étapes de la préparation et de l'exécution d'un programme de participation du public

Phase 1 Investigation préliminaire

- Investigation «panoramique» informelle pour déterminer les problèmes importants causés par un projet, le degré d'intérêt probable du public, les principaux participants probables ainsi que les personnes-ressources qui les représenteront.



Phase 2 Organisation initiale

- Déterminer le processus de prise de décision propre à l'organisme
- Déterminer les publics
- Déterminer les exigences en matière d'échange d'informations
- Définir les éléments particuliers de la situation
- Clarifier les objectifs du programme de participation du public



Phase 3 Préparation d'un plan d'action pour la participation du public

- Établir le calendrier détaillé des activités et des méthodes utilisées pour le processus de participation du public
- Établir des communications au sein de l'organisme
- Affecter les ressources



Phase 4 Exécution du plan

- Exécuter, contrôler et évaluer le programme de participation du public



Phase 5 Participation du public après la décision

- Satisfaire à toutes les exigences relatives au processus de participation du public après la prise de décision

La figure 3 donne les grandes lignes de chacune des étapes de la préparation d'un programme de participation du public. Elle peut également servir d'organigramme pour le processus de planification présenté dans le deuxième volume du manuel.

Il faut insister sur le fait qu'en pratique aucun processus de participation du public n'est aussi linéaire que figuré dans ce manuel. Il s'agit plutôt d'un processus itératif car, par exemple, certaines étapes du processus sont souvent modifiées suite à l'étape du contrôle et de l'évaluation.

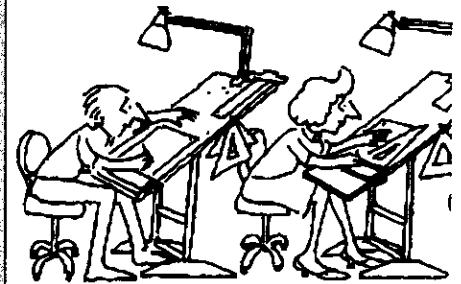
Un praticien parle...

La création d'un comité tripartite composé de représentants de la collectivité, de la société et du gouvernement à Fort McKay a jeté un éclairage nouveau sur la façon de traiter les problèmes. Auparavant, la confrontation était la norme; maintenant, les ministères et les organismes gouvernementaux ont été capables d'adopter une approche plus sympathique et plus créative pour la solution des problèmes dans le cadre de la collaboration au sein d'un comité.

Le comité tripartite a été capable de s'occuper avec succès d'un nouveau projet d'un milliard de dollars d'une entreprise privée, sans devoir recourir à des audiences publiques. L'entreprise estime avoir ainsi économisé 200.000 \$. La collectivité en a bénéficié également, parce que le processus d'examen a déterminé plusieurs programmes et installations communautaires éventuels. Les fonds nécessaires pour ces installations furent accordés par la suite. Le gouvernement en a également tiré profit en ayant eu l'occasion de participer à un programme qui a permis de procéder à des aménagements constructifs.

ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC

VOLUME I
IMPLICATIONS
ADMINISTRATIVES
POUR LES DÉCIDEURS



*Il n'est rien de pire que
d'agir sans comprendre
clairement le fond des
choses.*

Thomas Carlyle

RAISONS POUR LA PRÉPARATION D'UN PLAN DE PARTICIPATION DU PUBLIC

Il existe plusieurs raisons importantes justifiant la préparation d'un plan d'action.

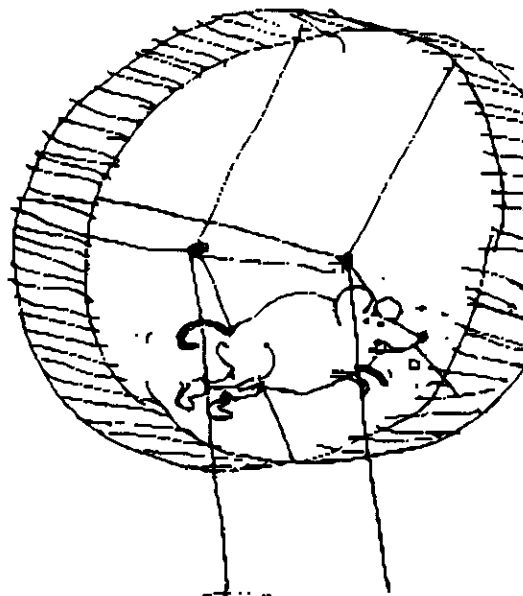
Analyse systématique :

Le processus de planification exige une analyse approfondie : de la façon dont la participation du public s'insère dans la prise de décision, des divers publics susceptibles d'être préoccupés et de la meilleure façon de solliciter leurs commentaires. Puisque cette analyse est essentielle pour une participation du public efficace, la préparation d'un plan de participation est un moyen de vous assurer que vous avez

conçu un programme adapté à la situation donnée. On peut effectuer une bonne planification systématique sans rédiger un plan détaillé, tout comme on peut faire un plan sans procéder à une bonne analyse, mais préparer un plan donne un cadre qui favorise une meilleure analyse.

Intégration au processus de prise de décision :

Comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, une des caractéristiques les plus importantes d'une participation efficace du public est qu'elle fasse partie intégrante de la prise de décision. Le processus de planification utilisé pour préparer votre plan de participation doit être conçu pour assurer cette intégration.



Coordination interne :

Pour mener à bien un programme de participation du public, il faut faire appel au personnel des divers services d'un organisme. Outre les services directement intéressés au problème en cause, un programme de participation du public fait également appel :

- au personnel du service des publications pour la préparation de documents, de rapports et de bulletins d'information;
- au personnel chargé des relations publiques pour la préparation de communiqués de presse, de la publicité et des annonces;
- au personnel du service juridique ou au personnel responsable d'une réglementation afin de s'assurer que le programme

est conforme aux exigences des lois et règlements;

- au personnel local ou régional qui sera chargé du soutien logistique sur place et qui pourrait jouer un rôle très important pour votre programme;
- au personnel technique d'autres ministères susceptible d'être appelé à faire des présentations ou à répondre à certaines questions au cours des audiences publiques.

L'avantage d'un plan de participation est de préciser qui doit faire quoi et quand. Si d'autres services de l'organisme ont un rôle à jouer, leur participation à la préparation ou à l'analyse du plan d'action de participation du public les incitera à s'engager fermement pour ce programme.

Un praticien parle...

Lorsque nous avons débuté, le temps consacré à la participation du public était souvent fonction de «l'indicateur de cauchemar». On se réveillait au milieu de la nuit, couvert de sueurs froides à la pensée de ne plus avoir parlé au public depuis des mois. Nous sortions alors de notre isolement et tenions une espèce de réunion publique - il ne nous était jamais venu à l'esprit qu'il y eût autre chose à faire - et nous apprenions un tas de choses qui, si nous les avions sues trois mois plus tôt, auraient pu avoir un effet considérable sur ce que nous faisons. Mais, étant donné que nous ne voulions pas mettre trois mois de travail au rebut, nous allions résolument de l'avant. Ensuite le public était frustré parce que rien de ce qu'il avait dit n'avait eu de résultats.

Finalement, nous nous sommes rendu compte que nous devions nous asseoir et prévoir quand et pourquoi nous devrions parler au public au cours du processus. Un des gros bénéfices était le gain de temps. Les membres du personnel qui se plaignaient au sujet du temps consacré à la participation du public s'aperçurent tout à coup que celle-ci ne prenait tant de temps que parce qu'elle était accolée au processus au lieu d'y être intégrée. Une fois la participation du public intégrée au processus de planification, le temps nécessaire diminue d'une façon sensationnelle.

Vous devez absolument garder à l'esprit de ne pas vous limiter à une seule méthode lors de la préparation d'un programme de participation du public. Mettre tous ses oeufs dans le même panier peut avoir pour résultat l'effondrement du processus que vous tentez de mener à bien. Répartissez vos ressources entre plusieurs méthodes. Qu'aurez-vous si personne ne se présente à votre réunion publique et si vous n'avez pas la souplesse nécessaire pour faire autre chose?

**ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC**

VOLUME 1

**IMPLICATIONS
ADMINISTRATIVES
POUR LES DÉCIDEURS**

Une règle de base élémentaire est de renseigner les gens, dès le début au sujet du projet et du processus, des principales décisions à prendre et des exigences-clés d'information. Ensuite tenez-les au courant. Si vous n'avez pas de réponse à leur offrir au cours des premières étapes, faites-le leur savoir et dites-leur quand ils peuvent espérer obtenir des réponses ou de plus amples renseignements.

Soyez honnêtes au sujet de ce que vous pouvez ou ne pouvez pas faire; n'alimentez pas de faux espoirs.

Bien plus, la préparation d'un plan d'action donne l'occasion aux différentes unités de l'organisme de discuter du genre de participation envisagée du public. Parfois, des désaccords entre divers groupes dans l'organisme ne font surface que lorsque le programme de participation du public est bien en route. Il peut en résulter que les services de soutien nécessaires, qui devraient être fournis par d'autres éléments de l'organisme, ne soient pas pourvus en temps utile ou encore que l'organisme paraisse divisé ou avoir une attitude incohérente vis-à-vis du public. Un plan permet de discuter et de négocier ces divergences avant qu'elles n'affectent votre capacité d'exécuter un programme efficace.

Examen par la direction :

Le plan est un document qui donne la possibilité à la direction d'examiner les programmes proposés de participation du public. Le plan lui fournit l'information requise pour comprendre l'importance politique éventuelle d'un problème et d'établir, dès l'origine, un indicateur de problème. On s'assure ainsi de réduire au minimum les chances de voir la direction prise par surprise, tout en donnant au

personnel un moyen d'alerter la direction au sujet des rebondissements politiques dont celle-ci ne serait peut-être pas consciente autrement.

Examen public :

Si vous êtes aux prises avec un processus de décision sujet à controverse, un moyen d'établir votre crédibilité est d'offrir aux particuliers ou aux associations concernés d'examiner le plan de participation du public. Leur engagement à l'égard du processus peut les amener à accepter plus facilement les résultats de ce processus. Donner l'occasion aux associations d'examiner le plan prouve votre volonté de collaborer et les rassure au sujet de leurs chances de participation. De plus, s'ils pensent que votre programme ne convient pas, cela vous donne le temps requis pour le réajuster. En fait, seules les associations organisées, ayant un intérêt direct dans un problème, seront intéressées à examiner le plan.

Documentation :

Si le public conteste le bien-fondé du programme, l'existence d'un plan d'action documenté aide l'organisme à justifier le niveau de participation du public.

APPUI ACCORDÉ PAR LES DÉCIDEURS ET LES CADRES SUPÉRIEURS

Sans être mêlés directement, au jour le jour, aux opérations d'un programme de participation du public, les décideurs et les cadres supérieurs peuvent avoir une influence considérable sur la façon dont la participation est traitée au sein de l'organisme. La direction contribue au succès d'un programme de participation du public par des moyens indirects, tels que le style de prise de décision, la structure de l'organisme, les ressources et les moyens de formation affectés au processus de participation.

EXAMEN ET SOUTIEN PAR LES CADRES SUPÉRIEURS

Il est important que les cadres supérieurs revoient et soutiennent tout processus de prise de décision entraînant la participation du public et qu'ils se sentent à l'aise avec ce processus.

Dans tout processus il existe des points qui nécessitent l'intervention de ces décideurs. Il faut préciser ces points sans détour, avec l'accord des décideurs, afin que ceux-ci soient disponibles au moment opportun et n'interviennent pas lorsque leur intervention n'est pas nécessaire. En outre, il ne faut pas perdre de vue que les décisions sont prises à différents

paliers et par différents décideurs au sein de l'organisme. Toutes ces dispositions doivent être précisées clairement dès le début du processus.

Quand on travaille avec le public, il vaut mieux faire état des obstacles en toute franchise plutôt que de risquer de modifier un processus pour l'accommoder aux fluctuations des contraintes ou des limitations. Le public peut avoir l'impression qu'on le trompe et éprouver du ressentiment si des changements soudains se produisent au cours du processus. Il risque de devenir plus sceptique que si on ne lui avait donné aucune possibilité de participer.

LA PARTICIPATION DU PUBLIC EST UNE PARTIE INTÉGRANTE DE LA PLANIFICATION D'UN PROJET

La participation du public doit faire partie intégrante du processus de planification d'un projet. Elle ne peut être un appendice que l'on ajoute au moment où le public commence à s'inquiéter au sujet des conséquences des décisions prises. La participation du public doit être organisée au tout début du processus, tout comme on le fait pour toute autre

ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC

VOLUME 1

IMPLICATIONS
ADMINISTRATIVES
POUR LES DÉCIDEURS



**ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC**

VOLUME 1

**IMPLICATIONS
ADMINISTRATIVES
POUR LES DÉCIDEURS**

La réticence manifestée à l'égard de la participation du public s'explique par la crainte de l'inconnu, la peur de ce qui pourrait arriver.

considération technique. Il faut qu'elle ait l'appui total de toute l'équipe dès le début si l'on veut qu'elle soit un succès.

**COMMENCER LA
PARTICIPATION DU PUBLIC
AU SEIN DE L'ORGANISME**

Il n'y a pas de moment exempt de risque pour entreprendre la participation du public. Un organisme qui vient d'entreprendre l'exécution de programmes de participation du public se heurte souvent au problème suivant : s'il offre au public la possibilité de participer pour certains problèmes, il risque d'éveiller dans le public l'idée qu'une telle participation doit lui être offerte pour tous les problèmes, y compris ceux pour lesquels les décisions prises sont sur le point d'être exécutées. Les directeurs craignent souvent que le fait de donner l'occasion au public de participer dans certains cas, n'entraîne des questions au sujet de l'absence d'offre de participation du public pour des décisions antérieures. Le public peut même exercer des pressions pour que l'on reconsidère de telles décisions dans le cadre d'une participation complète du public. Cependant, il est bien évident que l'on ne peut revenir en arrière et réexaminer toutes les décisions prises par l'organisme. Les faits ont prouvé qu'une telle

inquiétude peut être justifiée mais que le problème a rarement été aussi important que prévu.

**ADMETTRE LES EXIGENCES
DE TEMPS ET DE BUDGET**

Si elle veut établir des budgets et des calendriers réalistes, la direction ne peut pas sous-estimer les dépenses et le temps supplémentaires nécessaires pour la participation du public.

Il faudra peut-être des années de participation du public, de formation et d'effort pour que le personnel d'un organisme reconnaisse que la direction ne plaisante pas au sujet de cette participation. L'imposition, au cours de cette période, de délais irréalistes ou de contraintes budgétaires trop serrées pour les programmes de participation du public seront interprétés comme une absence de soutien plutôt que comme un effort pour contrôler les dépenses.

Il faut aussi beaucoup de temps parce que communiquer avec le public requiert presque inévitablement le recours à un travail d'équipe. Or ce n'est pas parce que des gens ont été désignés pour faire partie d'une équipe qu'ils «sont» une équipe; une bonne équipe doit se construire et cela prend du temps, car il faut que les

membres apprennent à se connaître et à se faire confiance mutuellement.

D'une façon analogue, il faut normalement plusieurs années de participation valable du public avant que celui-ci commence à avoir vraiment confiance dans le processus de participation. Il en est de même pour le personnel. Il faudra donc probablement plusieurs années pour que l'ensemble du personnel d'un organisme soit convaincu du sérieux de l'engagement de l'organisme envers la participation du public. Par conséquent, l'exécution de la participation du public est souvent inégale, selon qu'elle est réalisée par un service plutôt qu'un autre. On risque ainsi de semer la confusion dans l'esprit du public si une partie d'un organisme exécute des programmes de participation valables, alors qu'une autre partie du même organisme ne fait de tels programmes que pour la forme.

PARTICIPATION DIRECTE DES CADRES SUPÉRIEURS

Les cadres supérieurs peuvent donner la preuve de leur intérêt actif pour le processus de participation du public en assistant aux réunions publiques importantes. Ceci ne veut pas dire qu'ils doivent toujours diriger la réunion. En fait, il sera probablement beaucoup plus utile qu'un cadre supérieur ouvre la réunion, annonce son intention d'écouter attentivement l'opinion des participants, puis passe la main à une autre personne qui a l'habitude de diriger des réunions publiques. Lorsque la direction est trop franche lors d'une réunion, elle peut susciter de faux espoirs dans le public, et les déclarations faites dans de telles circonstances pourraient être regrettées plus tard. Lorsque la direction de la réunion est confiée à une autre personne, cela indique clairement que cette dernière le fait non pas à cause de son poste ou de son importance, mais afin de donner à la réunion l'organisation nécessaire pour qu'elle se poursuive facilement et d'une façon ordonnée et soit, en fin de compte, efficace.

ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC

VOLUME 1

IMPLICATIONS
ADMINISTRATIVES
POUR LES DÉCIDEURS

Le tout est de choisir le bon moment. Vous pouvez élaborer le programme le plus complexe dont l'exécution pourrait exiger des mois, voire des années. Vous pouvez avoir la meilleure participation et les meilleures données possibles, mais si la décision a été prise des mois à l'avance, que vaut, en fin de compte, le programme élaboré?

SAVOIR QUAND UN PROJET EST EN DIFFICULTÉ

Quiconque a beaucoup d'expérience dans le domaine de la participation du public sait qu'il lui est arrivé d'avoir grandement sous-estimé la gravité de la controverse engendrée par certains problèmes et d'avoir surestimé l'intérêt accordé à d'autres. C'est là une raison majeure d'entreprendre la participation du public au plus tôt lors de l'étude d'un projet. En effet, cette participation permettra d'évaluer l'importance des préoccupations du public avant que la tension ne commence à monter. En outre, cela permet à l'administrateur de nouer des relations avec les principaux intéressés. Il est sage d'avoir des contacts fréquents et informels avec ces personnes et ces associations au fur et à mesure que le projet évolue, car ce genre de contact régulier constitue le meilleur «signal d'alarme».

Mais comment un administrateur pourra-t-il se rendre compte que les choses se gâtent? Ceux qui ont l'expérience de la résolution des conflits disent qu'il y a un type d'escalade prévisible d'un conflit si rien n'est fait pour arrêter cette escalade. Ci-après, vous avez une liste des indicateurs de l'escalade éventuelle d'un conflit :

- prolifération des problèmes au fur et à mesure que de nouveaux groupes en ajoutent;
- les problèmes passent du cas particulier aux généralisations (par exemple, de l'opposition à un projet précis à l'aménagement en général);
- les critiques exprimées à l'égard du projet se transforment en attaques contre l'organisme ou certaines personnes;
- les personnes considérées comme modérées commencent à s'inquiéter des problèmes;
- les chefs politiques, peu importe le niveau de gouvernement, commencent à se servir du problème pour leurs propres intérêts politiques;
- des dirigeants plus radicaux s'emparent de la direction des associations;
- les voies de communications habituelles sont coupées et les gens parlent seulement avec ceux qui sont de leur avis.

Si plus qu'un de ces facteurs se manifestent, c'est un signe que la pression monte et seul un engagement significatif dans la participation du public sera susceptible d'éviter que l'escalade atteigne un point où le contrôle de la situation

Un praticien parle...

L'essentiel en participation du public ne sont pas les techniques de pointe, bien qu'elles puissent être utiles dans certains cas; ce qui est essentiel, c'est que le public sache clairement que vous vous souciez de ce qu'il a à dire et que vous êtes prêts à faire de votre mieux pour y répondre. Je me souviens d'avoir préparé deux personnes pour aller organiser des programmes de participation du public. L'un était Jean l'astucieux; prompt et ayant réponse à tout, il aurait pu convaincre Adam d'abandonner sa feuille de vigne. L'autre, Nicole la sincère, était très timide et peu sûre d'elle en présence des audiences et n'avait pas grande allure, mais elle avait vraiment les choses à coeur. Que pensez-vous qu'il arriva? Au bout de deux semaines, Jean l'astucieux revenait au gîte pour réparations. Par contre, peu importe à quel point Nicole la sincère avait cafouillé, ce que les gens avaient constaté c'est qu'elle voulait sincèrement les écouter et cela faisait toute la différence. Les gens vous pardonneront pour un tas d'erreurs s'ils constatent que l'intention de bien faire y est. Par contre, si vous faites semblant d'être sincère, les gens ne seront pas dupes.

BESOINS D'AFFECTION DE PERSONNEL ET D'ORGANISATION

La réussite d'un programme de participation du public dépend d'un certain nombre de facteurs organisationnels qu'il faut prendre en considération durant sa préparation et son exécution.

STYLE DE PRISE DE DÉCISION DE L'ORGANISME

La tâche du responsable du programme de la participation est facilitée si le style de prise de décision, au sein de l'organisme, correspond aux principes et aux méthodes démocratiques qu'on demande aux employés d'adopter. Si les valeurs traditionnelles de rendement, d'économie et de contrôle priment, elles seront en conflit avec des principes tels que la participation à la prise de décision et l'accès à l'information. Les efforts consacrés à la participation du public sont souvent voués à l'échec si les décisions au sein de l'organisme sont prises de telle façon que l'information provenant du public est soit ignorée par les décideurs, soit filtrée à un point tel qu'elle n'a que peu d'impact. Un programme de participation du public a peu de chances de servir à ses fins si les décisions au sein de l'organisme ne sont pas prises en étroite collaboration.

ÉVALUATION DU RENDEMENT

Les qualités qui déterminent le succès d'une personne dans le monde bruyant et émotif de la participation du public sont souvent mal évaluées par les organismes. En conséquence, le responsable d'un programme de participation du public risque de n'avoir que bien peu de reconnaissance pour un travail pourtant très bien fait. Si les organismes veulent récompenser ceux qui s'occupent de cette participation, il faudra modifier les critères d'évaluation de façon à récompenser ceux qui ont réussi à résoudre les problèmes, même si cela a été bruyant, plutôt que ceux qui ont simplement étouffé les cris. Et puisque la participation ne donne pas toujours des résultats positifs, il faut penser à récompenser ceux qui prennent des risques, même s'ils n'ont pas toujours réussi. Pour cela, il faudra adopter d'autres critères que les critères ordinaires d'évaluation des performances tels que le déroulement sans heurts d'un projet ou sa réalisation dans les limites de temps et de budget établies.

ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC

VOLUME 1
IMPLICATIONS
ADMINISTRATIVES
POUR LES DÉCIDEURS



**ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC**

VOLUME 1

**IMPLICATIONS
ADMINISTRATIVES
POUR LES DÉCIDEURS**

Le choix de la personne destinée à travailler avec le public, ou qui coordonnera les programmes de participation, est critique pour la réussite de l'organisme en ce domaine. L'organisme doit repérer les personnes qui possèdent l'attitude voulue pour travailler avec le public et, ensuite, leur donner la formation supplémentaire nécessaire. Aucune formation ne peut modifier le comportement naturel de quelqu'un.

**ÊTRE UN MODÈLE DE
COMMUNICATION
FRANCHE**

Il est essentiel que la haute direction soit un exemple de communication franche avec tous les groupes intéressés. Ce «signal d'alarme» est un des moyens d'éviter l'escalade d'une controverse. La direction ne doit pas communiquer seulement avec les groupes qui font partie de sa propre sphère d'intérêts tout en évitant les autres. Cette attitude peut donner l'impression que l'organisme est partial et que ses messages ne

sont que de la propagande destinée à vendre son point de vue, plutôt qu'une évaluation objective de la situation.

**LA PARTICIPATION DANS LE
CADRE DE
L'ORGANISME**

Idéalement, la personne chargée des contacts avec le public devrait également être un des décideurs. Le décideur qui est trop loin du public n'a pas l'expérience de la réalité émotionnelle de l'opinion publique. Une partie du message du public est l'intensité

Un praticien parle...

Je me souviens d'un programme gouvernemental important, en vertu duquel on avait donné des fonds aux communautés pour qu'elles présentent un plan collectif. Des comités locaux furent créés, un personnel nombreux fut engagé, des contrats furent accordés à des firmes de conseillers et, comme suite à une arrière-pensée, on avait même prévu un agent responsable de la participation du public. Le seul problème était que ce responsable était toujours un cadre inférieur, une espèce d'excroissance sur l'ensemble de la politique. Il courait à droite et à gauche, recueillant toutes sortes de commentaires du public, mais ne parvenait jamais à attirer l'attention de qui que ce soit. Le travail de la direction était de l'engager, mais rien n'obligeait à aussi l'écouter. Si mes souvenirs sont bons, à la suite de cette expérience, bon nombre des responsables de programmes de participation du public décidèrent que la planification n'était pas leur domaine et se lancèrent dans les affaires. Il faut que vous ameniez la direction à considérer effectivement que le programme de participation du public est leur programme. Même si elle dispose d'effectifs pour les aider à mener à bien ce programme, il faut qu'elle ait un lien presque affectif avec ce programme, sans quoi rien ne sera changé.

Si l'on attend des administrateurs qu'ils exécutent efficacement des programmes de participation du public, il faut leur donner la formation qui convient et l'assistance technique nécessaire : spécialistes d'autres organismes ou ministères, conseillers en participation, manuels et guides de participation du public.

avec laquelle ce dernier ressent certaines choses et si les décideurs en sont trop éloignés, ils risquent de mal juger l'importance des préoccupations du public.

Si l'on veut que l'administrateur prenne la participation du public à coeur, il est indispensable que l'organisme donne d'excellentes raisons d'avoir recours à celle-ci. La politique de l'organisme, ainsi que les exigences au sujet de la participation du public, doivent être claires et largement diffusées; de plus, chaque responsable d'un programme doit disposer du personnel et des ressources nécessaires pour exécuter ce programme. Dans de telles conditions, le programme de participation du public devient une façon normale d'agir dans cet organisme.

Une autre solution consiste à créer une équipe spécialisée, consacrée à la participation du public. Cette solution comporte également des risques, car le décideur est éloigné du processus de participation. Le personnel chargé d'assurer les rapports avec le public, ou le service des relations publiques, ont la tâche peu enviable de transmettre au décideur les préoccupations du public et vice-versa. Si l'administrateur du programme ne sent pas qu'il

a personnellement la responsabilité de ce programme, il aura moins tendance à réagir aux commentaires du public.

En conséquence, rendre l'administrateur responsable de l'efficacité des efforts de participation du public concernant ses programmes ne peut être fait que dans la mesure où l'aide nécessaire lui est fournie par le personnel chargé de la participation du public ou des relations publiques : il appartient à la plupart des organismes de réaliser l'équilibre en ce domaine. Ceci veut dire, en fait, que la participation du public est un travail d'équipe dans lequel l'administrateur est responsable du programme, mais avec l'aide et les conseils du personnel de la participation du public, pour assurer le succès du programme.

COORDINATION AU SEIN DE L'ORGANISME

Lorsque les programmes de participation du public font partie de la vie de tous les jours, on peut mener à n'importe quel moment plusieurs programmes auxquels divers services sont mêlés. Il est inévitablement nécessaire de coordonner ces programmes, afin d'éviter qu'ils se chevauchent inutilement et de s'assurer que les différents groupes dans l'organisme

déterminent quand la participation du public est nécessaire. Il faut également mettre le doigt sur les déficiences et s'assurer que l'aide nécessaire sera fournie. La solution typique de ce problème est soit de nommer un directeur ou un coordonnateur de la participation du public, soit de créer une équipe composée des principaux administrateurs qui seront le plus vraisemblablement responsables de programmes de participation du public. Parfois, on combine les deux méthodes, le coordonnateur étant le responsable de l'exécution des décisions prises par l'équipe.

L'avantage du coordonnateur unique est que la responsabilité repose clairement sur une seule personne, tandis que dans le cas d'une équipe, la responsabilité est confuse. L'avantage d'avoir une équipe de direction est que lorsque les administrateurs assument la responsabilité de coordonner le programme, cela réduit le risque qu'ils aient l'impression que la participation du public relève uniquement de subalternes. Certains organismes ont commencé par nommer un directeur de la participation du public et plus tard, une fois l'ensemble de l'organisme convaincu de la nécessité de la participation du public, ils ont créé une équipe au niveau des directeurs, lesquels

sont chargés de conseiller le directeur de la participation au sujet de l'ensemble du programme.

Qu'il y ait un seul coordonnateur ou un comité de direction, la fonction de coordination comprend les tâches suivantes :

- consulter les administrateurs de programmes ou de projets, et aider la direction à déterminer les problèmes imminents nécessitant un programme de participation du public;
- concevoir des moyens de s'assurer que l'information au sujet des tactiques et des méthodes de participation du public, de ses succès ou de ses échecs, soit transmise aux échelons organisationnels;
- coordonner la formation et le perfectionnement professionnel du personnel chargé des programmes de participation du public;
- aider la direction à évaluer le bien-fondé des programmes de participation du public;
- coordonner la préparation des documents d'information destinés aux médias et concernant la participation du public, documents qui

plusieurs ou même pour tous les programmes de participation du public;

- ❑ conseiller la direction au sujet de la nécessité d'établir une politique ou des lignes de conduite pour les activités relatives à la participation du public;
- ❑ préparer des programmes de recherche pour encourager des méthodes innovatrices ou évaluer l'efficacité;
- ❑ s'assurer que toutes les unités organisationnelles engagées dans un projet donné soient au courant du programme de participation du public et y réagissent de façon cohérente, pour éviter de semer la confusion dans l'esprit du public ou d'annuler les effets positifs des programmes de participation du public; et
- ❑ veiller à ce que la communication soit maintenue avec le public durant la période, parfois très longue, qui s'écoule entre la planification d'un projet et sa réalisation.

SUGGESTIONS POUR LES DÉCIDEURS EXAMINANT DES PROGRAMMES DE PARTICIPATION DU PUBLIC

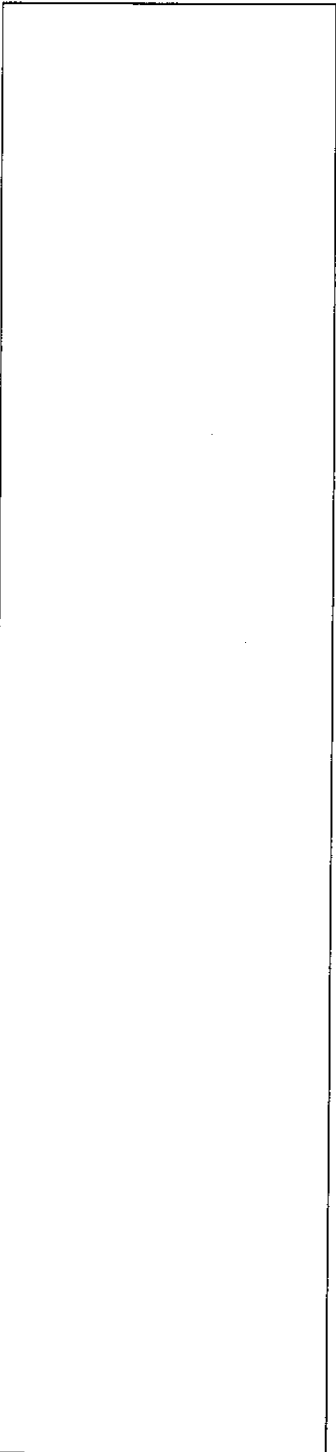
Lorsque la direction examine des programmes de participation du public, elle doit :

- ❑ **Chercher les rapports existant entre les commentaires du public et les décisions prises.** Pour qu'un programme de participation du public soit un tant soit peu valable, un principe de base est que les commentaires du public aient une certaine influence sur les décisions prises au cours du processus. Si l'on ne constate aucun rapport manifeste entre les commentaires du public et les décisions prises en cours de route (p. ex., considérations d'autres solutions, d'atténuation, etc.), c'est qu'il y avait probablement une déficience dans le programme, ou encore une absence de bonne volonté pour considérer les commentaires du public avec l'ouverture d'esprit nécessaire.

ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC

VOLUME I
IMPLICATIONS
ADMINISTRATIVES
POUR LES DÉCIDEURS





❑ Examiner quels publics ont été compris dans le programme. Une des erreurs les plus fréquentes en participation du public est de consulter une partie du public et d'ignorer un groupe qui se considère particulièrement affecté par la décision. C'est probablement ce groupe qui engagera des poursuites judiciaires ou qui poursuivra ses activités, de l'une ou l'autre manière, en dehors du processus normal de prise de décision.

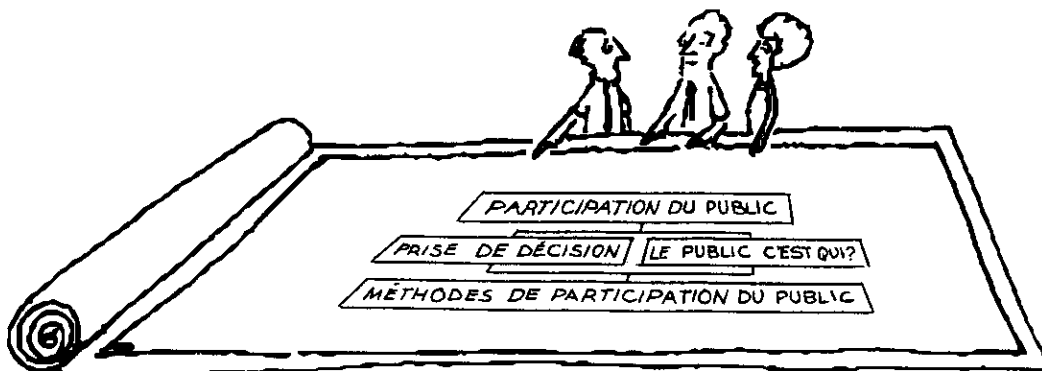
❑ S'assurer que des moyens sont prévus pour assurer que tout se fasse au grand jour. Pour la plupart des décisions importantes, il est des périodes, alors que les études techniques sont en cours, où le processus de prise de décision est moins apparent au public. Dans le cas de questions controversées, cette perte de transparence peut entraîner le soupçon d'ententes secrètes ou de modifications des données qui sapent la crédibilité des rapports

techniques, lorsque ceux-ci apparaissent finalement au grand jour. Assurez-vous de l'existence des moyens nécessaires pour maintenir la communication avec les publics importants durant ces périodes où les activités sont moins apparentes.

❑ Exiger que les documents soient rédigés dans une langue que le public puisse comprendre facilement. L'utilisation de jargon technique ou administratif rend les présentations de l'organisme incompréhensibles pour le public et donne l'impression que l'organisme s'efforce de le tenir à l'écart. Les cadres supérieurs, qui bien souvent sont à un ou deux échelons au-dessus des personnes chargées des présentations, devraient signaler les cas les plus flagrants et exiger que ces présentations soient traduites dans une langue compréhensible pour le public.

- Dans le cadre de l'examen par la direction, se substituer aux divers intervenants. Beaucoup de décisions qui bloquent les organismes dans une confrontation peuvent être évitées si la direction prévoit la réaction probable des divers publics aux actions de l'organisme. Un moyen d'éviter ce genre de situation est de se mettre à la place des gens pour considérer la proposition de l'organisme;

«si j'étais un industriel important, qu'en penserais-je, quelle serait ma réaction?» Cette façon de faire ouvre les yeux apprend à tout le monde à comprendre les divers points de vue et non pas seulement à être obnubilé par la position traditionnelle de l'organisme. Certes cette façon d'agir ne pourra jamais remplacer la participation effective du public, qu'il s'agisse de groupes ou de particuliers.



LES TENDANCES RELATIVES À LA PARTICIPATION DU PUBLIC

Cette section-ci a pour objet de mieux sensibiliser les cadres supérieurs à certaines tendances actuelles en matière de participation du public. Ces tendances sont nombreuses, mais il en est deux qui conviennent particulièrement bien aux cas présentés dans ce volume.

Première tendance : se tenir étroitement au courant des questions qui préoccupent le public et de ses priorités. Nous examinerons donc les méthodes que le preneur de décision principal doit utiliser pour ce faire. En utilisant les méthodes exposées dans le Volume 2, le décideur sera mieux préparé et comprendra mieux les problèmes publics et gouvernementaux et, de ce fait, pourra réagir plus rapidement et plus efficacement.

Deuxième tendance : établir un consensus avec les publics auxquels vous avez à faire. Alors que cette tactique est utilisée couramment aux États-Unis depuis quelques années, le Canada, pour sa part, a mis du temps à s'y intéresser. Ce phénomène est attribuable, avant tout, à la différence des systèmes politiques et judiciaires des deux pays. Comme de nombreux homologues américains l'on fait remarquer, «Peu importe ce que vous faites,

évitiez le système judiciaire. Tous les projets que nous proposons finissent par y passer, entraînant ainsi des retards importants et coûteux». La réaction des États-Unis à cet état de choses a été de recourir plus souvent à des programmes de participation du public, la plupart d'entre eux comprenant un éventail de méthodes de médiation et d'établissement de consensus.

Ces deux tendances sont décrites plus en détail dans les deux sections suivantes.

CRÉATION D'UN SYSTÈME DE SURVEILLANCE PERMANENTE DES ÉVÉNEMENTS

La surveillance permanente des événements agit comme un signal d'alarme. Plutôt que de simplement réagir à mesure que les problèmes surgissent, l'organisme peut déterminer les questions de première importance et planifier la meilleure solution finale possible. La «surveillance permanente des événements» est un moyen d'aider les stratèges de l'organisme à repérer les changements éventuels de l'environnement extérieur et de faire face à ceux-ci. Un programme structuré pour la surveillance permanente des événements permet à

ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC

VOLUME 1

IMPLICATIONS
ADMINISTRATIVES
POUR LES DÉCIDEURS

l'organisme de mieux traiter les problèmes et de mieux s'acquitter de ses fonctions principales, qui sont de déterminer des objectifs et de s'adapter à l'environnement socio-politique. Ceux qui travaillent toujours avec les publics, au dehors, disposent ainsi d'une «banque de données» au sujet de ce qui peut être dit ou a déjà été dit à propos des problèmes clés.

Les interventions d'audiences clés du secteur public, du secteur privé et des médias peuvent avoir une influence réellement paralysante sur la capacité d'un organisme d'exercer son mandat. Par conséquent, réagir à ces interventions relatives à des politiques ou à des projets importants est devenu un problème croissant pour les organismes gouvernementaux. Le défi consiste à agir de manière à augmenter les chances de l'organisme d'avoir une influence sur l'aboutissement des principaux problèmes d'une façon qui soit conséquente avec ce qu'il a déjà dit ou fait auparavant.

Par «surveillance permanente des événements» on entend : prévoir et identifier des problèmes, des opportunités ou des questions d'intérêt public et réagir d'une façon conséquente et coordonnée. Pour ce faire, il

faut s'organiser de telle façon que plusieurs employés de l'organisme soient spécialement chargés de s'en occuper.

Il est à noter que cette «surveillance permanente des événements» doit nécessairement comprendre la surveillance, non seulement de ce qui se passe dans l'organisme, mais aussi en dehors de celui-ci, afin de déceler les événements susceptibles d'affecter les plans de l'organisme.

La «surveillance permanente des événements» permet aussi d'assurer une certaine intégration au sein même de l'organisme et de prévenir des déclarations inconséquentes de politiques émanant d'un même organisme.

Un exemple : des comités responsables des questions fiscales et économiques d'un organisme bénévole étaient sur le point de faire séparément des présentations contradictoires au gouvernement. Un programme de traitement permanent des problèmes bien organisé aurait augmenté les chances de voir les deux groupes travailler ensemble pour discuter de la question et déterminer la meilleure position de l'organisme.

Un tel système peut également prévenir certaines situations où, par exemple, un sous-ministre adjoint prépare une position concernant un sujet, que le ministre communique ensuite aux médias, alors que le personnel chargé de la question apprend cette décision par le journal le lendemain.

Un système de surveillance permanente des événements devrait également assurer la tenue à jour des positions d'un organisme concernant certains sujets déterminés et veiller à ce que celles-ci soient à la disposition de ceux qui sont en relation avec les intéressés dans l'organisme et en dehors de celui-ci. La surveillance permanente des événements comprend la réaction à un problème qui se présente aussi bien que la planification des communications avec les publics intéressés, si nécessaire. L'organisation d'un système de surveillance permanente des événements est décrite plus en détail dans l'Annexe 1 du Volume 2 de ce manuel.

RECOURS À LA MÉDIATION ET ÉTABLISSEMENT DE CONSENSUS

Depuis peu, la participation du public aux questions environnementales est caractérisée par une augmentation de l'emploi de méthodes d'établissement de consensus et de méthodes de résolution des conflits telles que la médiation.

Bien qu'en Occident, les démocraties en soient arrivées à remplacer le consensus par les décisions de la majorité, une minorité très bien organisée et engagée peut, en réalité, effectivement opposer un veto à presque n'importe quelle action. Pour déterminer si le consensus est un objectif nécessaire à atteindre dans le cadre de votre programme de participation du public, il faut évaluer honnêtement votre capacité d'obtenir des résultats en l'absence d'un consensus. Si les opposants à un projet ont le pouvoir de rejeter une décision ou d'exiger un processus de révision long et fort coûteux, il faut alors chercher à établir un consensus.

Accepter que le but à atteindre est d'obtenir un consensus entraîne certaines exigences. Une première exigence : cesser de penser à un problème en tant

ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC

VOLUME 1
IMPLICATIONS
ADMINISTRATIVES
POUR LES DÉCIDEURS

En raison du caractère très démocratique de nombreux groupes d'intérêt, toute tentative d'établir un consensus doit faire appel, directement ou indirectement, à une grande partie de leurs membres.

ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC

VOLUME 1

IMPLICATIONS
ADMINISTRATIVES
POUR LES DÉCIDEURS

...s'éloigner des diverses formes d'affrontement et adopter plutôt un processus élargi de collaboration dans le cadre duquel les parties, en travaillant de concert, déterminent et trouvent un terrain d'entente.

que partisans et adversaires. Si un administrateur s'entête à considérer les gens comme des adversaires, ils le seront. Par contre, l'attitude correcte est de penser «il faut en arriver à une décision acceptable». Le besoin d'un consensus amène tout le monde, y compris les groupes minoritaires vigoureux, à la table de négociations.

D'abord et avant tout, si un administrateur veut en arriver à un consensus, il est essentiel que les intérêts de tous soient pris sérieusement en considération.

La pensée doit être : «Comment

puis-je réaliser l'accommodement favorable pour chacun de ces groupes»? Ceci ne veut nullement dire qu'il faille automatiquement accepter la position déclarée d'un groupe quelconque. Certains groupes peuvent ne pas avoir une évaluation réaliste de ce qui leur conviendrait le mieux; ce que l'administrateur doit donc faire est de trouver quelque moyen de satisfaire leurs intérêts réels, en les distinguant bien de leur position, de façon à leur faire accepter volontairement la décision finale.

Un praticien parle...

Permettez-moi de vous raconter une histoire qui s'est passée aux États-Unis. Une société d'électricité avait décidé de former un comité consultatif public pour revoir ses tarifs et m'avait demandé de participer à l'établissement de celui-ci. Nous avons obtenu de chaque membre du comité qu'il accepte de travailler en vue d'un consensus, et non pas seulement en vue d'une majorité des voix. Nous leur avons tenu ces propos : «Supposez que vous vous présentiez devant les membres du conseil d'administration et que vous leur annonciez que nous avons voté à 14 contre 12 en faveur d'une solution. Ce que vous leur dites, en fait, c'est que vous êtes profondément divisés et qu'ils peuvent se sentir libre d'agir comme bon leur semble. Par contre, si vous allez les trouver et leur dites que tous les 26 sont en faveur de cette solution, les membres du conseil devront considérer la chose sérieusement».

Tous adoptèrent l'idée, mais dès le premier problème une personne s'opposa avec véhémence à la position prise par la majorité. La plupart des membres voulurent tout simplement rejeter ses opinions, mais nous leur rappelâmes qu'ils avaient promis d'essayer d'en arriver à un consensus. Ils furent donc dans l'obligation de s'arrêter et de vraiment s'écouter les uns et les autres. Cela eut pour résultat qu'ils finirent par déterminer une nouvelle façon de venir en aide aux consommateurs à revenus modestes, solution qui a depuis été adoptée par la plupart des services publics aux États-Unis. **Avec la majorité des voix, vous pouvez l'emporter sur vos adversaires, mais si vous recherchez un consensus, vous devrez écouter attentivement l'opinion des autres... et les résultats peuvent parfois être impressionnants.**

Pour en arriver à un consensus, il est essentiel que le public participe dès le début. Ceci manifesterait clairement que l'organisme accorde réellement de l'importance aux idées et aux préoccupations des intéressés qui sont étrangers à l'organisme.

Au début du processus décisionnel, les gens peuvent discuter librement de leurs intérêts respectifs, sans nécessairement s'enfermer dans une position donnée. Cela augmente grandement les possibilités de trouver des solutions de rechange qui tiennent compte des intérêts des parties en cause.

Un des défis à la participation du public est d'apprendre à travailler efficacement avec des personnes qui croient en des valeurs différentes des critères traditionnels d'économie et d'efficacité. Le personnel de l'organisme peut éprouver certaines difficultés à réagir positivement aux valeurs adoptées par le public, telles que «justice sociale» ou «protection de l'environnement», à moins qu'elles puissent être respectées en n'entraînant que des conséquences mineures pour les valeurs «classiques», que sont l'économie et l'efficacité. Ceci peut entraîner un certain cynisme vis-à-vis de la participation du public et le

retour à des approches conflictuelles ou à des actions en justice.

La nécessité d'un consensus signifie également qu'un administrateur devra partager une plus grande partie de ses pouvoirs durant le processus décisionnel. Pour parvenir à résoudre efficacement les conflits, tous les principaux intéressés doivent être entraînés dans un processus de résolution du problème : ceci veut dire un partage des pouvoirs de direction et des risques inhérents. En fait, les administrateurs qui partagent leurs prérogatives y gagnent en pouvoir, parce qu'ils acquièrent une meilleure compréhension de la situation. On ne devrait recourir aux méthodes d'établissement de consensus que si l'administrateur veut réellement résoudre le problème et non pas s'il espère qu'il s'agit là tout simplement d'une combine qui produira un accord rapide sans vraiment avoir à partager le pouvoir décisionnel.

Un consensus ne signifie pas que tout le monde est également satisfait. D'un point de vue purement politique, un consensus signifie simplement que les principaux intéressés s'entendent pour dire que c'est la meilleure solution possible. Bien que tous les intéressés eussent

**ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC**

VOLUME 1

**IMPLICATIONS
ADMINISTRATIVES
POUR LES DÉCIDEURS**

préféré un résultat différent, ils considèrent que l'entente réalisée est la meilleure possible, compte tenu de la répartition des pouvoirs et des forces politiques en jeu.

Même cette définition a ses limites, parce que certains groupes pensent qu'ils peuvent obtenir un meilleur résultat si rien ne se fait. Chaque fois qu'un groupe peut réellement y gagner à vous empêcher d'agir, il y aura peu de chance de

parvenir à un consensus. En effet, la meilleure solution possible pour un tel groupe est qu'aucune décision ne soit prise. Si un administrateur doit absolument poursuivre ses activités, il faudra que la décision soit conçue de telle façon que ce groupe constate qu'une plus grande partie de ses intérêts sera satisfaite en laissant le projet se poursuivre plutôt qu'en le bloquant ou en le retardant.

Pensées finales des praticiens...

- La participation du public doit entraîner une communication réciproque.
- La plupart des processus décisionnels tireront avantage d'une participation du public.
- Le «public», c'est toute personne ou groupe de personnes qui a un intérêt dans une affaire.
- Le public intéressé sera différent pour chaque projet.
- Ayez recours à différentes méthodes de participation du public.
- Les cadres supérieurs doivent participer en accordant leur appui aux programmes de participation du public et en les examinant.
- Pour établir une communication franche avec une collectivité, il faut d'abord une communication franche au sein même de l'organisme.
- Surveillez attentivement toutes les questions courantes suscitant l'intérêt du public : il s'agit du meilleur «système d'alarme».
- Pour parvenir à un consensus, la participation du public dès les premières

