



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 2

Préparation d'un programme



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'en 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 2
PRÉPARATION D'UN
PROGRAMME

AVANT-PROPOS

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements	3
Préface	5
Comment utiliser le Volume 2	5
Chapitre I Processus de participation du public	7
Chapitre II Phase 1 : Investigation préliminaire	11
Investigation informelle	11
Déterminer les problèmes importants	12
Évaluer le degré d'intérêt du public	12
Déterminer les personnes et les organismes clés	13
Chapitre III Phase 2, étape 1 : Déterminer le processus décisionnel de l'organisme	17
Mandat régissant la participation du public	17
Préparation de tableaux de cheminement décisionnel	20
La participation affecte le processus décisionnel	20
Chapitre IV Phase 2, étape 2 : Déterminer les publics	25
Motifs de non-participation	25
Obligations envers le public	27
Directives pour travailler avec le public	28
Conclusions concernant «le public»	31
Chapitre V Phase 2, étape 3 : Déterminer les éléments particuliers de la situation	35
Caractéristiques des questions relatives au projet ou aux politiques établies	35
Éléments caractéristiques du ou des publics	36
Caractéristiques des autres organismes gouvernementaux	38
Caractéristiques de la décision	39

ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC

VOLUME 2
PRÉPARATION D'UN
PROGRAMME

Chapitre VI Phase 2, étape 4 : Déterminer les objectifs du programme de participation du public	41
Quand la participation du public est-elle nécessaire?	41
Buts du processus de participation du public	44
Détermination d'objectifs précis pour chacune des étapes du processus	45
Chapitre VII Phase 2, étape 5 : Déterminer les exigences en matière d'échange d'information	49
Échange d'information et processus décisionnel	49
Participation du public et service traditionnel de relations publiques	55
Chapitre VIII Phase 3 : Préparation d'un plan d'action pour la participation du public	57
Préparation d'un plan d'action pour la participation du public	57
Éléments clés du plan d'action pour la participation du public	58
Longueur et complexité des plans d'action pour la participation du public	62
Énoncé des activités	63
Chapitre IX Phase 4 : Exécution du plan d'action	67
Chapitre X Phase 5 : Participation du public après la prise de décision	69
Annexe A : Surveillance permanente des événements	75
Annexe B : Présentation des renseignements relatifs à la participation du public	83
Annexe C : Études de cas	91



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 2
PRÉPARATION D'UN
PROGRAMME

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)

PRÉFACE

Comment utiliser le Volume 2

Ce manuel concernant la participation du public utilise plusieurs sources de renseignements :

- ❑ Un questionnaire distribué aux cadres d'exécution des organismes fédéraux représentés au Comité de direction, demandait quelles approches avaient été utilisées jusqu'à présent pour la participation du public, et quelles étaient les techniques et les méthodes pour lesquelles ils désiraient obtenir des conseils.
- ❑ Une analyse des manuels et de la documentation courante traitant de la participation du public.
- ❑ Un examen de dix études de cas de participation du public, durant les premières étapes de planification de petits projets. Ces études de cas sont des échantillons représentatifs de toutes les régions du Canada.
- ❑ L'expérience personnelle de spécialistes renommés qui ont tous oeuvré pendant des années dans le domaine de la participation du public.

Le questionnaire a permis de

conclure, entre autres résultats, que les techniques de collecte de données étaient couramment utilisées, mais que l'on souhaitait obtenir plus de renseignements au sujet des méthodes de consultation.

Pour employer de telles techniques à bon escient, il importe de connaître le contexte de prise de décision dans lequel la participation du public a lieu, ainsi que de comprendre le processus même de participation du public. C'est dans ce but que nous avons rédigé le présent manuel. Nous encourageons les lecteurs à consulter les volumes 1 et 2 avant d'utiliser n'importe laquelle des techniques décrites dans le volume 3.

Pour rendre plus clairs et corroborer les propos et sujets abordés dans le présent manuel, nous nous sommes servis d'exemples tirés des études de cas. En outre, les encadrés intitulés «Un praticien parle...», et que l'on retrouve par-ci, par-là dans tous les chapitres, font partager au lecteur les expériences de praticiens expérimentés dans le domaine de la participation du public. À la fin de chaque chapitre, l'encadré «Dernières remarques des praticiens...»

ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC

VOLUME 2
PRÉPARATION D'UN
PROGRAMME

Les tendances socio-démographiques profondes qui ont débuté dans les années 1970 ont entraîné des changements fondamentaux dans les attitudes et les valeurs de la population. Le besoin de consulter le public est donc plus pressant que jamais.

Les organismes qui ont eu recours à la participation du public pour la première fois ont constaté, dans bien des cas, que la préparation d'un plan de participation du public est l'acte le plus important qu'ils puissent poser pour institutionnaliser la participation du public dans les organismes gouvernementaux.

ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC

VOLUME 2
PRÉPARATION D'UN
PROGRAMME

Voici le choix qui se pose : les organismes peuvent soit accepter de bon gré d'avoir recours à la participation du public, soit y être forcés et résister à chaque étape du processus. Cette dernière attitude, cependant, comporte un net désavantage : le public n'est pas dupe et vous ne pouvez espérer améliorer les rapports avec un groupe qui sait très bien que vous le consultez uniquement parce que vous y êtes contraint.

donne un sommaire des points principaux et des suggestions pour l'utilisation.

Le sondage a révélé que le niveau d'expérience des administrateurs en matière de participation du public variait beaucoup : alors que certains ministères consultent le public depuis de nombreuses années, d'autres représentants d'organismes gouvernementaux n'ont que très peu d'expérience en la matière.

Étant donné l'éventail des expériences personnelles, le présent manuel a été préparé en partant du principe que le lecteur possède peu ou pas d'expérience en matière de participation du public. Par conséquent, certains lecteurs seront déjà familiarisés avec certains éléments présentés; dans ce cas, ils sont invités à passer directement aux sections suivantes.

Les membres de l'équipe espèrent que cette étude aidera les fonctionnaires des ministères et des organismes fédéraux à faire leurs premiers pas dans le domaine de la participation du public. Le lecteur se souviendra,

toutefois, que ce document ne peut lui fournir une expérience concrète. Vous êtes donc invités à prendre contact avec les personnes-ressources ayant acquis cette expérience dans d'autres ministères. Le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales peut vous mettre en contact avec des personnes qualifiées dans d'autres ministères; celles-ci pourront vous aider et vous donner de précieux conseils basés sur leur expérience en la matière.

Soulignons, en terminant, que cette étude est organisée dans le cadre des programmes de planification de la participation du public décrit précédemment dans le Volume 1, et présenté de nouveau ici dans le premier chapitre.

De plus, une série de «témoignages d'intérêt» et d'éléments clés à retenir sont mis en évidence dans le texte là où cela convient. Nous recommandons au lecteur de lire ces témoignages, au même titre que les citations des praticiens. Ils lui fourniront au minimum une excellente vue d'ensemble du processus de planification de la participation du public.

CHAPITRE I

PROCESSUS DE PARTICIPATION DU PUBLIC

Dans le premier volume, on a esquissé les éléments requis pour un processus de participation du public comme comprenant cinq phases distinctes. Ces cinq phases sont représentées dans la figure 1. Chacune de ces phases comprend un certain nombre d'étapes détaillées présentées dans la figure 2.

Un travail récent préparé par Environnement Canada sous la direction du Niagara Institute, donne un ensemble de principes et de directives pour la consultation du public. Ces principes et directives ont été utilisés pour la conception de plusieurs programmes de consultation importants sous les auspices d'Environnement Canada et corroborent la position générale adoptée dans ce manuel. Certes ces principes ne sont pas agencés dans le cadre d'un processus tel que celui exposé dans ce

manuel, mais ils énoncent cependant certains éléments de base d'un programme efficace de participation du public et c'est pour cette raison que nous les reprenons ci-après :

- reconnaître que tous dans le processus ont une contribution importante à faire;
- la nécessité de pouvoir avoir accès à une base d'information commune;
- la nécessité de consultation au sujet du processus lui-même;
- la nécessité d'énoncer clairement les problèmes et les objectifs;
- la conviction que la réalisation d'un consensus est possible mais que cela exige de la souplesse, des compromis et des réserves de temps et de ressources.

ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC

VOLUME 2
PRÉPARATION D'UN
PROGRAMME

Souvent, c'est la peur de l'inconnu et de ce qui pourrait se produire qui est la cause première de l'opposition à la consultation. Pourtant, les résultats de près de quinze ans prouvent que la plupart des craintes relatives à la participation du public ne sont pas justifiées et que les avantages que les organismes en tirent sont tangibles.

Figure 1

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 participants probables ainsi que les personnes clés qui les représenteront.

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 décisionnel propre à l'organisme, déterminer les publics, déterminer les éléments particuliers de la situation, rédiger des objectifs précis et déterminer les exigences en matière d'échange d'information.

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 de participation du public choisies.

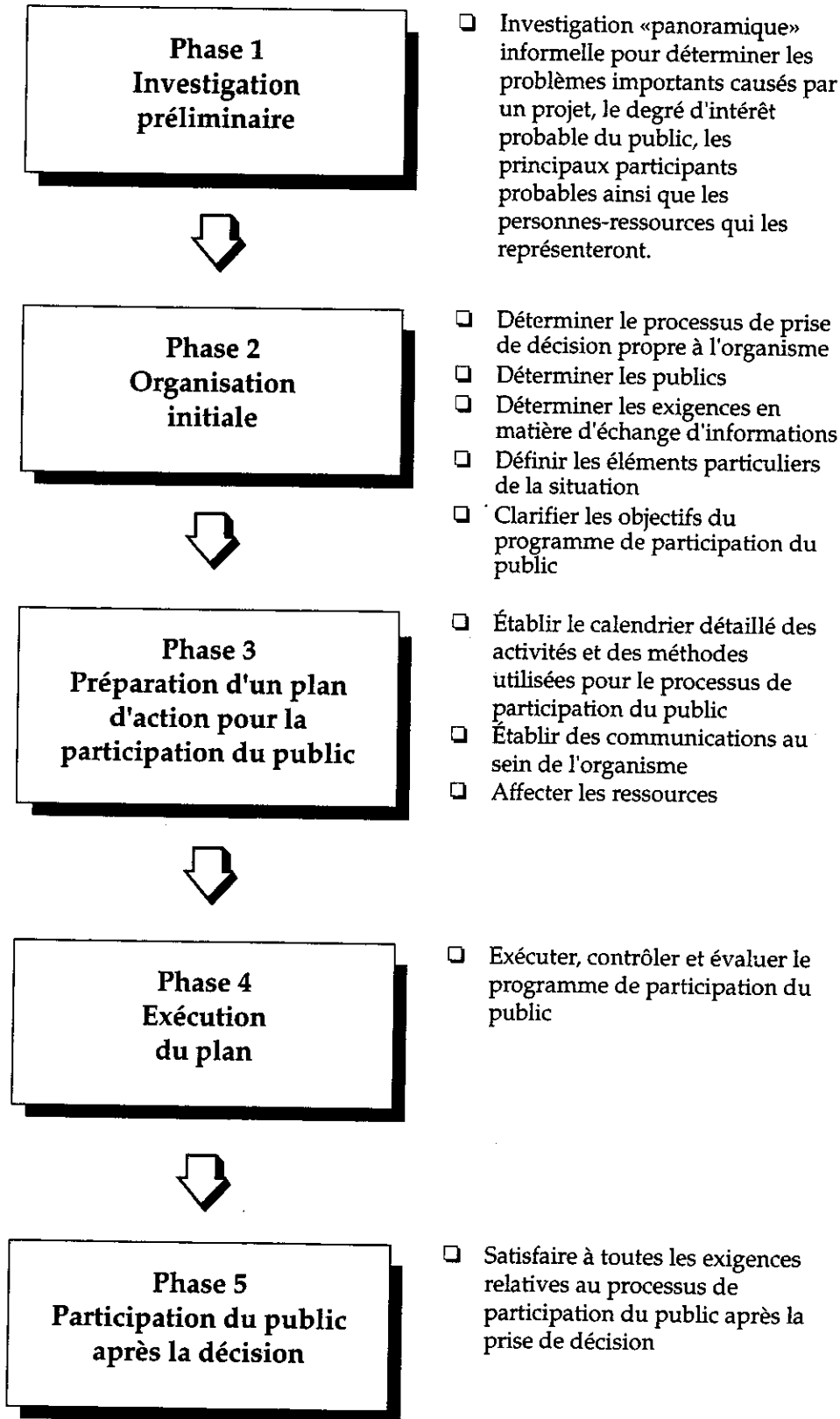
PHASE 4 – Exécution du plan

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.

Figure 2
Étapes de la préparation et de l'exécution d'un programme de participation du public



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

**VOLUME 2
 PRÉPARATION D'UN
 PROGRAMME**

L'un des éléments cruciaux de la préparation de programmes de participation du public est d'avoir la certitude que la raison pour laquelle vous allez trouver le public à un moment précis de votre processus décisionnel est tout à fait claire. Vous devez concevoir vos programmes de participation du public de telle manière que les commentaires du public soient aussi indispensables pour les décisions clés que le sont les données relatives à l'ingénierie, l'environnement ou la situation socio-économique.

Un praticien parle...

Ne sous-estimez jamais l'importance de s'asseoir et de prendre le temps de discuter avec les gens, par petits groupes, hors du cadre officiel des réunions. Je me souviens d'une série de réunions d'études que nous avons organisées. J'avais fait de mon mieux pour préparer quelques exercices par petits groupes, ce qui donnerait à chacun une chance de parler et qui amorcerait les échanges. Un groupe qui avait des soupçons au sujet de nos motifs distribuait des instructions aux personnes arrivant pour les réunions d'études; ces instructions expliquaient comment manipuler les travaux des réunions pour obtenir un résultat prédéterminé. À la fin de la réunion, quiconque se montrait en désaccord avec eux avait l'impression de passer sous un rouleau compresseur. Et le comble, c'est qu'après la réunion le chef du groupe en question m'a demandé si je voulais aller prendre une bière. Ce que j'avais réellement envie de faire c'était de lui botter les fesses.

Quelques jours plus tard, alors que j'avais eu le temps de me calmer, j'ai décidé d'aller tout de même prendre cette bière avec lui. Nous avons convenu d'organiser quelques séances avec son groupe et l'équipe de planification au cours desquelles on s'assoierait tout simplement pour discuter sans façons. Nous avons appris beaucoup et eux aussi. Une des choses apprises était qu'il faut avoir ce genre de rencontre sans façons avec les principaux groupes intéressés.

Lors d'une autre série de réunions d'études, quelques mois plus tard, ces mêmes personnes étaient présentes mais cette fois, elles collaboraient pour que chacun ait une chance de participer. **La grande différence, c'était qu'elles se sentaient comprises et qu'un climat de confiance mutuelle était établi entre nous.**

CHAPITRE II

INVESTIGATION PRÉLIMINAIRE

Procéder à une investigation préliminaire auprès du public intéressé ou directement affecté par un projet donné est un excellent investissement. Le processus décisionnel se déroulera d'autant plus facilement que l'on aura d'abord sondé l'opinion du public. Il est préférable de jeter un regard sur l'ensemble des problèmes en jeu avant de faire des déclarations publiques ou de prendre des positions qu'il faudra soit rétracter, soit défendre. Ceci fera économiser beaucoup de temps précieux et d'efforts dans tous les domaines depuis la compilation des premiers renseignements et le choix des méthodes de participation du public, jusqu'aux coûts engendrés par l'abandon du projet.

INVESTIGATION INFORMELLE

Que l'occasion se présente avant ou après l'annonce du projet, il faut procéder à une investigation informelle. Des visites et des appels téléphoniques personnels directs permettront d'avoir, de

première main, une appréciation de ce que les intéressés pensent et ressentent vraiment. Rencontrer les gens pour la première fois à une réunion officielle ou à une audience publique pourrait être un obstacle insurmontable à l'établissement d'un climat de confiance mutuelle, élément essentiel du succès des programmes de participation du public. C'est le moment de sortir de votre bureau, de croquer vos chaussures et d'aller écouter des opinions sans fard.

Même si vous ne possédez pas toute l'information nécessaire, ou même si vous n'avez pu encore analyser celle-ci, il est conseillé d'établir un premier contact avec les divers publics, plutôt que de le remettre à plus tard. Informez-les de votre programme de collecte des données et d'études afin que si vous devez répondre «je ne sais pas» à une question qu'on vous pose, les gens puissent vous croire.

Le plan directeur de la Calgary Area Aviation est un excellent exemple des avantages d'une consultation préliminaire. Au

ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC

VOLUME 2
PRÉPARATION D'UN
PROGRAMME

PHASE 1

Étude de cas :
Plan directeur de
la Calgary Area
Aviation

PHASE 1

Dans certains livres récents consacrés à d'excellents administrateurs, on dit que ceux-ci vont se promener çà et là, où les choses se passent. Ils agissent de la même façon au sein de leurs organismes pour mieux percevoir ce qui se passe vraiment plutôt que de se contenter de recevoir des nouvelles filtrées par des tiers. Pensez donc à l'investigation préliminaire auprès du public comme à ce genre d'allées et venues. Si vous vous contentez d'aller çà et là seulement chez des gens qui partagent les opinions de votre organisme, vous n'aurez rien gagné; cela ne vous sera pas plus utile que de chercher à obtenir les données nécessaires pour votre administration en vous adressant à des béni-oui-oui. Il est certain que si vous allez vous promener lorsqu'une crise mijote, rien que le fait que vous soyez là parlant aux gens fera tout au moins diminuer la tension; mais si vous allez vous promener çà et là régulièrement, vous ferez partie du paysage et vous pourrez percevoir tout changement annonciateur de problèmes à venir.

cours des premières rencontres avec les organismes clés, il était évident qu'il serait impossible d'en arriver rapidement à un accord, en raison des conflits d'intérêts et d'opinions. On a réalisé qu'un processus de planification plus complet, englobant la participation du public était nécessaire. Résultat : les participants se sont mieux compris au sujet de la situation et des besoins de chacun. Finalement, le comité en est arrivé à un consensus pour la recommandation finale. Ceci aurait été impossible si l'on n'avait pas organisé un programme de participation du public.

DÉTERMINER LES PROBLÈMES IMPORTANTS

Pendant l'investigation informelle, il est possible d'examiner les problèmes qui pourraient être causés par un projet. Ces discussions préliminaires vous permettront de faire la distinction entre les problèmes susceptibles de réellement inquiéter le public, et ceux qui ne sont qu'hypothétiques. Des mises en garde peuvent ainsi être transmises très tôt au personnel du promoteur du projet afin de déterminer si des modifications pourraient être

faites avant que la controverse s'amplifie.

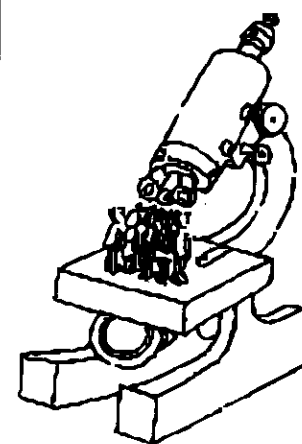
Tout communiqué concernant le projet, ainsi que la préparation interne de l'organisme pour la participation du public, seront faits en fonction de la complexité du projet et des questions qu'il soulève dans le public.

ÉVALUER LE DEGRÉ D'INTÉRÊT DU PUBLIC

En règle générale, les professionnels font eux-mêmes une évaluation préliminaire de la probabilité d'impacts négatifs du projet qu'ils proposent. Cette évaluation peut être le fruit de recherches exhaustives ou s'appuyer sur des opinions qualifiées. Il est toujours déconcertant, pour un professionnel, de constater que son évaluation des risques est mise en doute par l'intuition du public à ce sujet qui peut être très différente.

L'opinion du public au sujet des risques d'un projet peut être fort changeante. La couverture accordée par les médias, les expériences personnelles, les opinions professionnelles contradictoires, les rumeurs et

PHASE 1



les critiques virulentes peuvent influencer l'opinion du public plus que les preuves que possède l'organisme. Parler directement au public permet d'évaluer le climat émotif qui prévaudra lors de l'annonce du projet et de déterminer le genre d'informations qui sera nécessaire à partir de cette annonce.

Ne supposez pas que les problèmes que vous identifiez resteront les mêmes ni que de nouveaux problèmes ne surgiront pas au cours du processus. Le changement est la caractéristique lors de la préparation de projets. **Il est essentiel que vous surveilliez continuellement l'évolution des problèmes en jeu afin de rester maître de la situation.** Ce processus est connu sous le nom de surveillance permanente des événements et est exposé plus longuement dans l'Annexe A.

Lorsque vous évaluez le degré d'intérêt, il est bien de se souvenir que de nombreux organismes d'intérêt public font partie de réseaux. Des gens ayant l'expérience de projets entrepris ailleurs pourront vous parler de risques et de préoccupations qui pourraient être un réel défi

mais qui pourraient tout aussi bien ne présenter seulement qu'une ressemblance superficielle avec votre projet.

On a élaboré une technique de présentation visant à exposer les questions d'importance primordiale aux principaux décideurs. Elle se trouve à l'Annexe B du présent volume.

DÉTERMINER LES PERSONNES ET LES ORGANISMES CLÉS

Des efforts concertés pour s'assurer de bien identifier les personnes clés sont essentiels. Les parties intéressées ou affectées qui ne recevraient pas l'information courante pourraient interpréter ce fait comme délibéré de votre part et non l'attribuer à l'inadvertance. Demander aux personnes clés de vérifier votre liste de contacts et de vous indiquer d'autres personnes avec lesquelles vous devriez communiquer est un bon moyen de vous assurer que personne n'est oublié.

Lorsque vous dressez la liste des organismes, il est utile de vérifier s'ils ont un personnel permanent ou s'ils dépendent de services bénévoles.

PHASE 1

Un praticien parle...

Une erreur que j'avais l'habitude de faire était de sous-estimer les préoccupations du public parce que mes propres connaissances techniques me faisaient penser qu'il n'y avait pas de problèmes sérieux. J'optais donc pour une méthode de consultation du public plutôt superficielle, pensant toujours qu'il n'y avait pas de problème. Bien entendu, le public qualifiait cette attitude d'arrogante et j'étais vertement critiqué. **J'ai appris qu'il faut choisir des méthodes de consultation capables de supporter les échauffourées engendrées par un projet même si, à vos yeux, ces échauffourées ne sont pas justifiées.**

J'ai vu des projets se heurter à une vive opposition parce que l'on n'avait pas compris qu'un projet précédent avait échaudé le public. Je me souviens d'un projet d'exploitation forestière dans un bassin hydrographique public qui, même en des temps meilleurs, eut été sujet à controverse mais venant après une bataille, couronnée de succès pour empêcher une exploitation minière d'uranium dans ce même bassin, ses chances étaient nulles...

La capacité des organismes de donner suite aux demandes d'information ou de susciter des commentaires dépend beaucoup du calendrier de leurs réunions et de leur organisation. Vous devez en connaître assez au sujet des possibilités de communication des organisations pour éviter d'interpréter des limitations logistiques comme un manque d'intérêt.

D'autre part, des contacts avec des dirigeants d'organismes qui se réunissent irrégulièrement ne constituent pas nécessairement un contact avec les membres de cet organisme. D'autres organismes ont peut-être un réseau de communications qui diffère de celui de votre organisme.

Dernières remarques des praticiens...

- Ne craignez pas de procéder à des investigations informelles auprès du public et à la prospection des problèmes susceptibles d'affecter le déroulement du projet et cela dès le début du processus.

- Souvenez-vous que vous devez identifier les publics tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de votre organisme. Il serait vraiment embarrassant de découvrir que votre personnel ne partage pas votre opinion au moment même où vous allez vous entretenir avec la collectivité.

- Faites bien la distinction entre les problèmes vraiment susceptibles de causer des préoccupations du public et ceux qui sont hypothétiques.

- Ne présumez pas que les problèmes identifiés resteront tels quels, ni que d'autres problèmes ne surgiront.

PHASE 1

Des problèmes très contestés ne peuvent être résolus dans le cadre d'un programme à court terme de participation du public. N'attendez pas un miracle. Il faut établir un processus de participation à long terme pour en arriver progressivement à un consensus.

ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC

VOLUME 2
PRÉPARATION D'UN
PROGRAMME

CHAPITRE III

DÉTERMINER LE PROCESSUS DÉCISIONNEL DE L'ORGANISME

La deuxième phase du processus de planification de la participation du public est «l'organisation initiale». Elle consiste à entamer les recherches et la réflexion nécessaires pour préparer un plan d'action. L'organisation initiale comporte cinq étapes :

- déterminer le processus décisionnel propre à l'organisme;
- déterminer les publics en cause;
- déterminer les éléments particuliers de la situation;
- déterminer les objectifs du programme de participation du public;
- déterminer les exigences en matière d'échange d'informations.

Ce chapitre est consacré à la première étape qui est de déterminer le processus décisionnel de l'organisme.

Chaque organisme a un processus décisionnel qui est en fonction directe de son mandat et de ses attributions.

Les divers ministères qui s'occupent des parcs, des autoroutes, des aéroports, des installations de traitement des déchets ou d'exploitations minières ont des parties de processus semblables, mais ils ont aussi des parties de processus qui leur sont propres. On ne peut s'attendre à ce que le public connaisse toutes ces choses, sache quand intervenir ou quel droit il a de demander d'intervenir à un moment quelconque du processus décisionnel.

Lorsqu'un organisme entame la préparation d'un programme de participation du public, il doit s'assurer que cette participation soit prévue à des moments propices du cheminement d'une prise de décision clairement exprimée.

MANDAT RÉGISSANT LA PARTICIPATION DU PUBLIC

Parfois la participation du public est établie officiellement par la loi, une politique ou une réglementation. Par exemple, la réglementation relative au

ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC

VOLUME 2
PRÉPARATION D'UN
PROGRAMME

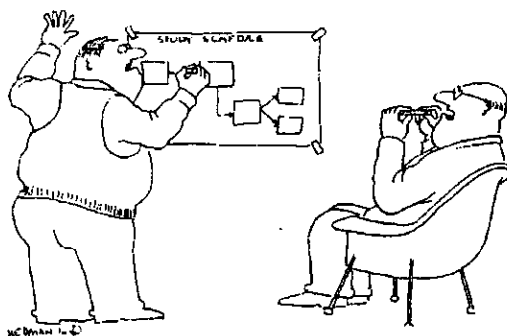
PHASE 2, ÉTAPE 1

Souvent les organismes éprouvent de la difficulté à expliquer leurs processus décisionnels en langage simple parce que l'organisme lui-même manque de clarté dans son processus ou encore qu'il est tellement satisfait par les détails que les gens en viennent à oublier les principes de base cachés par ces détails. Si vous éprouvez de la difficulté à expliquer quelque chose au public, saisissez cette occasion pour clarifier vos propres idées à ce sujet.

Un praticien parle...

Lorsque j'ai commencé à travailler pour des organismes gouvernementaux, j'ai très souvent entendu des gens dire qu'ils ne pouvaient faire telle ou telle chose parce que leur patron les en empêchait : il ne leur était pas permis de prendre des décisions. Puis, j'ai rencontré leurs patrons qui m'ont dit ne pouvoir prendre de décision sans l'assentiment de leurs patrons. J'ai finalement rencontré ces derniers qui à leur tour m'ont expliqué qu'ils avaient les mains liées : leur personnel prenait tant de décisions que leurs options étaient tout à fait limitées.

Tout le monde veut pouvoir participer aux décisions mais la vérité est que la décision n'est jamais vraiment prise à un moment précis. Les décisions importantes découlent de toutes les petites décisions prises auparavant. Quelqu'un prend la décision de définir le problème. Quelqu'un d'autre décide des solutions de rechange à envisager. Une autre personne fixe les paramètres de l'évaluation des solutions de rechange. Une autre encore détermine jusqu'à quel point il est possible d'interpréter la loi. Une fois le choix final fait, quelqu'un d'autre décide de la manière dont elle sera exécutée. **Laquelle de ces décisions est «la décision»?** Elles sont toutes importantes. **C'est là une des raisons majeures pour lesquelles vous avez besoin de la participation du public tout au long du processus décisionnel, et même une fois la décision prise, lorsqu'on procède à la réalisation du projet.**



Où le public intervient-il dans tout ça?

**PHASE 2,
ÉTAPE 1**

Étude de cas :
Fort McKay
Interface
Committee

Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement décrit formellement le processus décisionnel et les questions à soumettre à l'examen du public. Dans ce cas précis, on a déterminé le moment où faire intervenir le public et au moins une méthode de participation (les audiences publiques). Dans le cas d'audiences officielles, la participation du public doit suivre un cheminement précis qui exige de la part des administrateurs de l'organisme et des membres du public d'adopter une approche ordonnée.

Dans le cas de mandats de participation du public moins officiels, on dispose de plus de souplesse pour choisir le moment où faire intervenir le public et ces moments peuvent être négociés pour satisfaire aux circonstances locales. Les processus de décision à ce niveau sont souvent souples, ou permettent tout au moins au décideur d'exercer un certain pouvoir discrétionnaire pour leur application. La plupart des mandats confiés aux organismes par mesure législative sont suffisamment souples pour que l'on puisse consulter le public sur une décision sans pour autant contrevenir aux dispositions du mandat.

En pratique, un organisme peut faire face à des situations qui vont du contexte tout à fait formel au contexte informel, ou qui peuvent exiger à la fois le recours à des méthodes formelles et informelles, à diverses étapes du projet. On aura plus de latitude dans le choix des méthodes si on consulte le public au tout début de la préparation d'un projet. Si on attend pour faire appel à la participation du public que la controverse soit bien établie, il y a de grandes chances que toutes les parties tendent vers le recours à des méthodes formelles.

Que le contexte soit formel ou non, l'organisme qui a recours à la participation du public devra exposer en termes clairs le déroulement du processus de décision utilisé. Celui qui ne le ferait pas courrait le risque de sembler changer les règles en cours de route lorsque les participants découvriront certaines sections qu'ils croiront fabriquées par les administrateurs pour satisfaire à leurs propres besoins.

Le cas du Fort McKay Interface Committee illustre bien ce que l'on entend par souplesse au sein du processus de décision. Créé par la commission albertaine Energy Resources

**PHASE 2,
ÉTAPE 1**

Étude de cas :
Fort McKay
Interface
Committee

Conservation Board (ERCB), ce comité devait être un forum où la communauté autochtone pourrait discuter de ses préoccupations, dans un climat de coopération avec l'industrie et le gouvernement. Le comité avait pour mandat de débattre des projets à venir. Cependant, si la communauté n'était pas satisfaite des méthodes du comité, elle pouvait demander la tenue d'une audience publique.

**PRÉPARATION DE
TABLEAUX DE
CHEMINEMENT
DÉCISIONNEL**

Rien ne peut remplacer un tableau de cheminement décisionnel clair et précis. On peut décomposer chaque décision en une succession d'étapes indiquant les mesures à prendre, les renseignements pertinents sur lesquels chaque étape est basée, les responsables, les étapes où le public est appelé à intervenir et les conséquences de cette décision. Chaque personne participant à un processus de participation du public devrait posséder une copie de ce tableau de cheminement et y noter le déroulement des événements. Ce moyen permet : d'équilibrer les

attentes du public en fonction du mandat de l'organisme; de tenir les dirigeants et les politiciens au courant; et de fournir un cadre pour les demandes de ressources budgétaires et de personnel. On trouvera à la figure 3 les tableaux de cheminement décisionnel tant pour les processus formels qu'informels.

**LA PARTICIPATION
AFFECTE LE
PROCESSUS
DÉCISIONNEL**

La plupart des cheminements décisionnels d'un organisme sont préparés en vue de respecter le calendrier d'un projet et de satisfaire aux exigences budgétaires et organisationnelles. Pour l'administrateur ces cheminements sont sensés et enchâssés comme «normes de procédures». Mais lorsque le public entre en scène, il y a possibilité de frictions et de changements. Pour les adapter aux exigences de publics résolus, il faudra peut-être repenser certains processus consacrés par le temps, et la bonne volonté manifestée par l'organisme pour adapter les procédures existantes pourrait

**PHASE 2,
ÉTAPE 1**

Un praticien parle...

J'ai trouvé des organismes ayant des processus décisionnels compliqués, mais n'ayant aucun schéma illustrant le cheminement standard des décisions. Lorsque le public pose des questions au sujet du processus, chaque administrateur explique le cheminement à sa façon, selon ses impressions personnelles ou en utilisant ses propres termes, ce qui a pour résultat de créer la confusion dans l'esprit du public et de mettre l'organisme dans l'embarras. Parfois, la préparation d'un schéma du cheminement décisionnel provoque la surprise dans l'organisme qui réalise soudain à quel point son cheminement décisionnel est devenu complexe et le simplifie avant même de rencontrer le public.

être considérée par le public comme preuve de bonne foi.

Le cas de Fort McKay montre qu'il est possible d'obtenir des résultats positifs lorsque l'organisme fait preuve de souplesse. Dans sa démarche pour préparer une nouvelle approche pour résoudre le problème de Fort McKay, la commission pour la conservation de l'énergie de l'Alberta a créé un comité mixte réunissant des représentants de l'industrie, du gouvernement et de la communauté. Par après, ce

comité a joué un rôle important dans l'examen d'une demande de permis industriel, cas inhabituel dans le processus d'examen adopté par la commission. La commission a également apporté son appui au comité en assurant le financement des services de spécialistes.

Tel que montré dans cette étude de cas, la souplesse donne à la direction de l'organisme la possibilité de préparer des programmes de participation du public conçus suivant les besoins d'un projet

Un praticien parle...

Dans la vie pratique, il est rare que la prise de décision suive un cheminement rectiligne. La pression des événements avance ou retarde le calendrier, plusieurs étapes se trouvent combinées en une seule ou se déroulent simultanément, des éclairs de perspicacité provoquent des coupes dans les étapes ou des parties nouvellement engagées dans le processus exigent des changements. La valeur d'un tableau de cheminement réside en ce qu'il est une ossature à laquelle on peut rattacher les événements réels. Autrement, aux yeux du public, les imprévus des réalités de la vie risquent d'être considérés comme des manipulations d'un administrateur mal disposé.

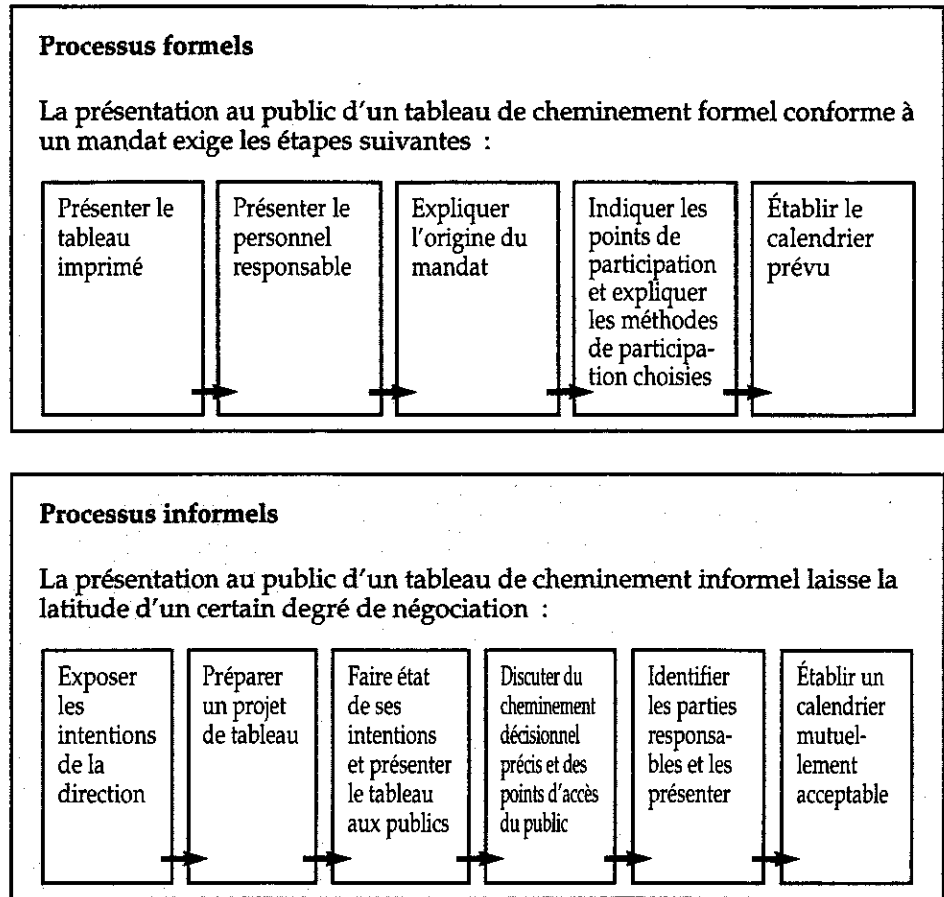
Étude de cas :
Fort McKay
Interface
Committee

**PHASE 2,
ÉTAPE 1**

Vous ne pouvez tout simplement pas faire un choix éclairé parmi les méthodes de participation du public qui s'offrent à vous tant que vous n'avez pas une idée précise de ce que vous désirez accomplir à chaque étape du processus décisionnel.

Figure 3

**Tableau de cheminement
décisionnel type**



particulier et les caractéristiques des publics en cause. Dans une évaluation d'impact la participation du public à

toutes les étapes du processus décisionnel type pourrait éliminer la nécessité d'un examen public formel.

PHASE 2, ÉTAPE 1

Lorsque vous concevez votre processus décisionnel, vous exposez les points qui importent le plus dans l'esprit des décideurs. Si votre processus décisionnel ne tient compte que des méthodes «éprouvées» utilisées par l'organisme dans le passé pour résoudre des problèmes, le public s'en rendra vite compte. Si vous accordez plus d'importance au contrôle qu'à la transparence ou à la crédibilité, cela sera également évident aux yeux de tous. Si vous accordez plus d'importance à l'opinion de certains groupes qu'à celle d'autres groupes, le public ne sera pas dupe. Avant de vous présenter devant le public, assurez-vous que votre processus de décision reflète bien les valeurs que vous défendez. Sinon votre processus sera plus éloquent que vos paroles.

Un praticien parle...

J'ai constaté que l'un des pièges du tableau de cheminement est qu'il donne l'impression au public que sa participation se résume à un bref intermède dans un calendrier menant inexorablement à la construction du projet. Le «concepteur» a alloué deux semaines pour consulter le public, ce qui laisse supposer qu'il faut tomber d'accord dans les délais fixés. On crie alors au simulacre et le processus déraile. **La plupart des publics sont très sensibles aux avertissements d'urgence qui paraissent vouloir limiter les possibilités raisonnables d'intervention.**

Dernières remarques des praticiens...

- ❑ Gardez à l'esprit qu'un processus efficace de participation du public peut éliminer la nécessité d'avoir recours à des examens/des audiences publiques.
- ❑ Soyez disposés à faire preuve de bonne foi envers le public et adaptez les procédures décisionnelles existantes si vous êtes appelés à le faire.
- ❑ Ne dites pas au public que vous souhaitez sa participation, tout en ne prévoyant qu'un budget de deux semaines pour celle-ci. On vous accusera de mauvaise foi et l'entièreté du projet perdra toute crédibilité.
- ❑ Organisez l'ensemble du processus décisionnel de telle façon que la participation du public soit constante plutôt que d'être un ajout au processus après coup. Il n'y a pas de moment précis où l'on prend la «décision».
- ❑ Expliquez votre processus de décision en langage simple de tous les jours. Si vous éprouvez des difficultés à expliquer le processus au public, saisissez cette occasion pour clarifier vos propres idées.

ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC

VOLUME 2
PRÉPARATION D'UN
PROGRAMME

CHAPITRE IV

DÉTERMINER LES PUBLICS

ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC

VOLUME 2
PRÉPARATION D'UN
PROGRAMME

PHASE 2,
ÉTAPE 2

La deuxième étape de l'organisation initiale consiste à déterminer les publics en cause. Le présent chapitre est consacré aux éléments importants de cette étape.

Le public n'est pas un tout monolithique. C'est plutôt la multiplicité sans cesse changeante d'affiliations d'intérêts et d'alliances diverses. Il y a plusieurs publics et non pas «un» public. Ces publics sont issus de l'adoption d'intérêts communs. Les gens participent lorsqu'ils considèrent être sérieusement affectés et pensent pouvoir faire quelque chose à ce sujet. Ils ne participent pas lorsqu'ils considèrent ne pas être affectés ou qu'ils pensent n'avoir aucune possibilité de porter remède à la situation. En conséquence, le public est différent pour chaque programme de participation et augmente à mesure que l'heure de la décision approche.

Si les gens ressentent fortement un impact, il est probable qu'ils participeront et, s'il en est ainsi, ils seront plus portés à faire pression, à l'échelle

politique et auprès des médias, que d'autres qui ne se considèrent pas sérieusement affectés. **C'est là une réalité politique qui n'est pas limitée à la participation du public.**

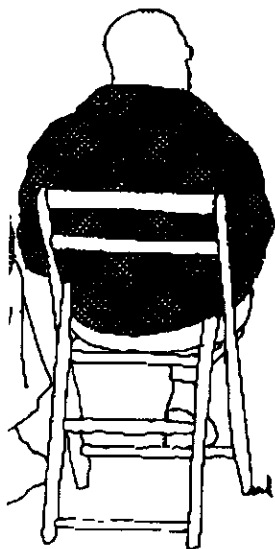
En fait la «majorité silencieuse» est un mythe; elle n'existe pas parce qu'elle repose sur l'idée fausse que si les gens se taisent c'est parce qu'ils sont d'accord. Cependant, chacun choisit quand participer et se joindre à une minorité qui se fait entendre au sujet d'un problème, et quand faire partie de la majorité silencieuse pour d'autres problèmes. La composition de la majorité silencieuse et de la minorité bruyante change constamment. Une définition résume bien cette idée : «la majorité silencieuse n'est qu'un groupe de minorités momentanément désengagées».

MOTIFS DE NON-PARTICIPATION

Plusieurs raisons peuvent inciter le public à ne pas participer :

- Les gens considèrent qu'ils sont bien représentés par**

PHASE 2,
ÉTAPE 2



quelqu'un dans la minorité bruyante. Les dirigeants de groupes d'intérêts en vue servent souvent de «remplaçants» pour un groupe plus important qui considère que ces remplaçants les représentent. Bien des gens font partie d'un groupe, pour lequel ils ne font guère plus que payer les cotisations exigées, afin que ce groupe défende leurs intérêts. Dans d'autres cas, les gens ne paient pas de cotisations et ne se joignent à aucun groupe parce qu'ils considèrent qu'il existe un ou des groupes qui défendent la cause qui les intéresse.

- ❑ **Les gens ne pensent pas que les impacts justifient une participation.** Chacun établit des priorités et choisit les activités auxquelles participer. Pour certaines personnes, la priorité est de gagner leur pain quotidien et de veiller sur leur famille. D'autres participent à une foule d'activités. D'autres encore s'intéressent aux questions qui, selon eux, ont une grande influence sur leur vie. Souvenez-vous que tout citoyen a le droit de participer ou non.
- ❑ **Les gens ne réalisent pas qu'ils sont affectés par une décision.** Si on néglige d'informer les gens des impacts éventuels il se peut qu'ils ne participent pas parce qu'ils ne réalisent pas qu'ils pourraient être affectés. Lorsqu'ils découvriront que la réalité est autre, ils se sentiront doublement trahis : trahis à cause des impacts et trahis parce qu'ils n'ont pas été suffisamment informés de ceux-ci avant que la décision soit prise.
- ❑ **Les gens pensent qu'il leur est impossible d'avoir une influence sur la décision.** Lorsqu'ils pensent cela, ils deviennent apathiques. À défaut de méthodes bien définies permettant aux gens d'avoir une influence sur la décision, seules les associations d'intérêts parfaitement bien organisées seront susceptibles de participer. À mesure qu'un organisme acquiert de l'expérience pour faire participer le public, sa crédibilité augmente et les gens auront plus d'espoir et seront moins apathiques.
- ❑ **Les gens pensent que la décision a déjà été prise.** Si le public pense que la décision a déjà été prise, il pourrait refuser de prendre part

au programme de participation et choisir d'autres moyens de faire connaître ses préoccupations.

OBLIGATIONS ENVERS LE PUBLIC

Lorsque les gens choisissent de participer ou non, leur décision est basée sur les informations qu'ils possèdent au sujet des impacts aussi bien que sur leur évaluation de ce que leur participation affectera la décision. Ceci, conjugué avec le danger d'une prise de décision par une élite réduite, crée des obligations envers le public dont il faudra tenir compte au moment d'organiser et d'exécuter les programmes de participation.

- ❑ L'organisme fédéral a l'obligation d'informer le public au sujet des décisions prochaines et de leurs répercussions possibles, de sorte que les gens puissent décider de participer ou non en connaissance de cause.
- ❑ Si le public décide de participer, l'organisme doit l'informer de la marche à suivre.
- ❑ Même si peu de gens décident de participer, l'organisme doit s'assurer qu'il

recueille tous les points de vue et pas seulement l'opinion d'un public limité tel que «les utilisateurs».

- ❑ L'organisme doit fournir l'information et une possibilité d'accès à la direction pour tous les intéressés et pas seulement pour quelques-uns.

Une fois que l'organisme a rempli ces obligations, il appartient à chacun et chacune de décider s'il veut ou non participer.

Dans le cadre du Fraser River Estuary Management Program (FREMP - Programme d'aménagement de l'estuaire du Fraser), un principe de base majeur du programme de participation du public est la responsabilité partagée. Dans ce programme on a pris l'initiative de favoriser la prise de conscience et la diffusion de l'information au sujet de l'estuaire et du programme qui était accessible à tous ceux que cela intéressait. Toutefois, les citoyens et les groupes d'intérêts avaient la responsabilité de suivre les activités du FREMP, de recueillir eux-mêmes l'information additionnelle et de présenter leur opinion. Le FREMP n'a pas cherché à envoyer ces renseignements à chaque

ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC

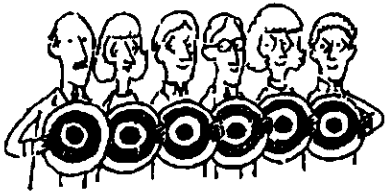
VOLUME 2
PRÉPARATION D'UN
PROGRAMME

PHASE 2,
ÉTAPE 2

Étude de cas :
Fraser River
Aménagement de
l'estuaire

PHASE 2,
ÉTAPE 2

Étude de cas :
Fraser River
Aménagement de
l'estuaire



La participation de toutes les parties affectées (industries en cause, public, ministères et organismes gouvernementaux) est indispensable pour trouver des solutions acceptables pour les problèmes délicats.

résidant de l'estuaire mais a veillé à faciliter les choses à tous les gens désireux de se renseigner ou de se faire entendre.

**DIRECTIVES POUR
TRAVAILLER AVEC LE
PUBLIC**

Déterminez le public cible pour chaque problème en cause. Définir le public cible est un processus qui consiste à examiner systématiquement quels sont les groupes qui manifestent un intérêt pour un problème donné. Notez que le degré auquel les gens se sentent affectés dépend de leur impression subjective. Les gens qui, de l'avis des responsables de l'organisme, sont les plus affectés par un problème manifesteront peut-être un intérêt moindre que d'autres personnes que les responsables de l'organisme considèrent comme marginalement affectés.

Définir le public cible n'a pas pour but d'exclure certains groupes ou individus. Les objectifs visés sont plutôt les suivants :

- ❑ S'assurer de la représentativité de la minorité active qui prendra part au programme de participation du public.

- ❑ Établir la crédibilité en informant les publics susceptibles d'être affectés, plutôt qu'en les laissant découvrir eux-mêmes qu'ils pourraient l'être.
- ❑ Faire participer, dès le début du processus, les publics susceptibles d'être affectés, alors qu'ils peuvent encore exercer une certaine influence, plutôt que de le faire plus tard, alors qu'ils seront acculés à des relations adversaires contre partisans.

Évitez la tentation de consulter seulement les personnes qui seront probablement en faveur d'une action proposée ou d'une décision, ou avec lesquelles vous avez déjà eu de bons échanges. Pour qu'une participation soit efficace, il faut inclure dans les discussions les groupes qui manifestent leurs critiques. Il vaut mieux écouter les critiques tôt dans le processus, alors que l'organisme n'a pas encore de solution arrêtée ou qu'il lui est encore possible de faire des modifications qui répondent aux préoccupations exprimées par le public. Un consensus politique n'a de chance d'être réalisé que si tous les points de vue ont été pris en considération.

PHASE 2, ÉTAPE 2

Vous ne pouvez pas imposer vos échelles de valeurs personnelles à d'autres personnes et supposer qu'elles sont semblables aux leurs. Les valeurs d'une personne née en milieu urbain peuvent être totalement différentes de celles d'une personne provenant d'un milieu rural. La même chose est vraie dans le cas de pêcheurs de métier vis-à-vis de pêcheurs sportifs. La seule façon de bien comprendre ces différences est de vous rendre sur place et de vivre la situation. Ce n'est pas votre bureau qui vous donnera la réponse ou le jugement nécessaire pour prendre la bonne décision.

Il est préférable pour un organisme de prévenir le public qu'une décision pourrait l'affecter, plutôt que de le laisser découvrir ce fait plus tard; lorsque le public le découvre lui-même, il a l'impression que l'organisme essaie de lui forcer la main ou de l'induire en erreur d'une manière ou d'une autre. Prévenir les gens peut parfois être difficile parce que certaines personnes susceptibles d'être intéressées, telles que celles vivant à proximité de l'emplacement d'un projet, peuvent ne pas être organisées. Dans certains cas, il faudra que l'organisme aide ces personnes à s'organiser, car il est plus facile de collaborer avec un groupe organisé qu'avec plusieurs personnes dont les opinions peuvent être conflictuelles.

Au Canada, il y a de nombreux exemples d'organismes publics qui prennent des décisions sans participation du public et font ensuite face à une vive opposition du public; parfois on peut sauver le projet, d'autres fois l'opposition est si forte qu'il faut l'abandonner.

À Steveston, la Fraser River Harbour Commission (Commission portuaire du fleuve Fraser) avait déjà déversé sur l'une des îles, au coût de 800 000 \$, le sable provenant de dragages lorsque l'opposition du public arrêta le projet. On établit alors un processus de consultation pour trouver un moyen acceptable de disposer du sable dragué et de rétablir l'harmonie entre la Commission portuaire et la communauté. On s'est embarqué dans un processus conjoint

Un praticien parle...

Lorsque j'ai débuté, je pensais que faire participer le public signifiait obtenir la collaboration de Pierre et Marie Tout-le-monde. J'ai rapidement découvert que dans la plupart des cas, Pierre me répondait fermement «Laissez-moi tranquille». Après tout, il est généralement plus agréable de regarder un match à la télé que d'aller à une réunion pour enguirlander ses voisins. En outre, tout le monde a des priorités, telles que gagner sa vie, par exemple, qui passent avant des choses aussi excitantes que la planification à long terme.

Mais j'ai aussi découvert qu'il y avait des gens que je ne pouvais laisser à l'écart du processus qu'au risque de les marquer à jamais. Je n'avais pas besoin de comprendre pourquoi ils pensaient être très affectés, contrairement à leurs voisins. S'ils pensaient être affectés par la décision, ils l'étaient en fait. Le secret, c'est de diffuser parmi le public des informations suffisantes, appropriées et fiables afin de repérer ces personnes avant qu'elles ne vous repèrent. Il vaut mieux inviter ces personnes à participer que de les entendre dire que vous les avez exclues.

**PHASE 2,
ÉTAPE 2**

Étude de cas :
Fraser river
Aménagement de
l'estuaire

de solution des problèmes qui a permis de trouver une solution acceptable, tant par la communauté que par les organismes gouvernementaux. Cependant, la Commission portuaire fut forcée d'enlever le sable déjà déversé. Le coût du programme de participation du public, programme qui a permis de trouver la solution, s'est élevé à 34 000 \$.

Évitez de sous-estimer la compétence professionnelle des citoyens. Les groupes de citoyens comprennent souvent des personnes qui possèdent une compétence et une expérience dans les domaines relatifs aux problèmes en cause. Le fait pour ces personnes d'être en dehors de l'organisme les rend parfois plus capables de résoudre les problèmes par des moyens qui n'auraient pas été envisagés par le personnel de l'organisme.

N'ignorez pas les publics professionnels d'organismes associés. Le personnel et les bénévoles d'organismes associés peuvent avoir des intérêts dans le projet et vouloir y apporter leur contribution.

N'ignorez pas non plus les «publics internes» au sein même de l'organisme. Le personnel de l'organisme doit

être engagé dans le programme de participation du public et informé du processus de décision établi pour le problème en cause. Certains problèmes et certaines décisions, par exemple, peuvent avoir des implications pour d'autres divisions de l'organisme.

Vern Millard, ancien président de l'organisme de réglementation de l'énergie de l'Alberta, la Energy Resources Conservation Board (ERCB), déclarait : «Pendant plusieurs années, les programmes de participation du public ont été réalisés par presque tous les demandeurs et ont largement contribué à réduire au minimum le nombre d'audiences publiques. Cependant, ces programmes ne sont pas toujours menés efficacement et le ERCB a eu tendance à présumer que lorsque des objections sont formulées au sujet d'une installation énergétique cela signifie que le programme est inefficace.

Cette explication est toutefois trop simpliste. Des événements récents ont montré que les objections concernant certaines installations énergétiques résultaient en fait des préoccupations du public au sujet des normes gouvernementales relatives à

CONCLUSIONS CONCERNANT «LE PUBLIC»

Le texte précédent permet de tirer certaines conclusions fondamentales au sujet d'une définition du «public» acceptable et démocratiquement justifiable :

- ❑ Il n'y a rien de tel que «le public», il n'y a que «des publics». On compte uniquement diverses collectivités. «Le public», et même «la majorité», ne sont en fait que des ensembles de millions de minorités qui s'associent, se défont et se reforment indéfiniment.
- ❑ Pour toute décision à prendre, le public est composé de gens qui considèrent qu'ils sont sérieusement affectés par la décision. Cette conclusion est basée sur la manière et la raison pour laquelle, en fait, les gens participent. Démocratiquement, cela est justifiable en raison du rôle joué par les groupes d'intérêts et parce que ceux qui se considèrent les plus affectés sont ceux qui sont les plus visibles et, en général, les plus bruyants.
- ❑ Les gens considèrent qu'ils sont affectés pour de nombreuses raisons. Par exemple, la proximité de l'emplacement du projet, les pertes ou les gains économiques, l'établissement ou le maintien d'un service, les répercussions sociales ou environnementales, ou des valeurs personnelles et une philosophie politique.
- ❑ Parce que les gens participent lorsqu'ils considèrent qu'ils sont affectés, l'importance et la composition du public seront différentes pour chaque programme de participation du public; lorsque les problèmes changent, d'autres gens considèrent qu'ils sont affectés.
- ❑ Dans le cas d'un problème particulier, le public augmente en même temps que la controverse. Il s'agit en fait d'un énoncé «par définition» puisque le mot «controverse» laisse entendre qu'un certain nombre assez considérable de personnes ont choisi de joindre les rangs de la minorité bruyante dans le cas de ce problème particulier.
- ❑ Le public augmente au fur et à mesure de l'approche de la décision. Les répercussions d'une décision deviennent plus claires lors de l'examen de ses conséquences. Il en résulte que davantage de personnes réalisent qu'elles sont affectées et décident de participer. Lorsqu'on détermine des solutions de rechange au cours d'un projet, ces solutions, à leur tour, ont des impacts sur de nouveaux groupes. Par conséquent, la solution au problème d'un groupe peut en fait devenir un problème pour un autre groupe. En outre, lorsque la décision finale est imminente, les manoeuvres politiques entre groupes d'intérêts augmentent la probabilité d'efforts pour enrôler le public non organisé. Lorsque certaines solutions de rechange sont rejetées, ou que des mesures d'atténuation sont déterminées, certaines personnes qui auparavant pensaient être affectées se retireront du programme de participation. La plupart du temps, ceci est compensé par l'arrivée de personnes qui commencent à participer au fur et à mesure de l'approche de la décision.

La conclusion la plus importante que l'on puisse tirer de cette discussion est que «le public» sera différent pour chaque décision. Certaines décisions peuvent entraîner la participation d'un public très restreint mais, espérons-le, très représentatif, alors que d'autres décisions soulèveront l'intérêt de centaines, voire de milliers de personnes. Au moment de la préparation d'un programme de participation du public, une des premières tâches sera de déterminer soigneusement les publics ayant un intérêt dans la décision et l'importance de cet intérêt. Rien n'est plus décourageant pour le personnel d'un organisme que de consacrer beaucoup de temps et de ressources à un programme de participation du public, pour constater ensuite que personne n'est intéressé. Par ailleurs, grossièrement sous-estimer l'intérêt du public peut mener l'organisme à se faire accuser d'exclure le public, ou même d'essayer de dissimuler quelque chose ou de conclure des ententes secrètes.

ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC

VOLUME 2
PRÉPARATION D'UN
PROGRAMME

PHASE 2, ÉTAPE 2

Si vous trouvez des personnes au sein de l'organisme qui sont réticentes vis-à-vis de la participation du public, demandez-leur quelle idée elles se font du «public». En général, elles répondront que le public c'est une masse de gens énorme et confuse. La première chose à faire pour les amener à accepter la notion de participation du public est de les amener à changer d'idée au sujet de ce qu'est le public. En termes concrets, il est des problèmes pour lesquels le nombre de personnes essentielles ayant participé était inférieur à dix alors qu'il en est d'autres ou ce nombre peut dépasser plusieurs centaines.

**PHASE 2,
ÉTAPE 2**

L'une de vos principales obligations envers le public est de lui fournir suffisamment de renseignements pour que les gens puissent prendre la décision de participer ou non, en connaissance de cause.

Un praticien parle...

Dans les années 1970, il y avait un organisme d'administration des terres qui avait un comité consultatif pour chacune de ses divisions administratives. Un bûcheron abattait des arbres sur la terre; un propriétaire de ranch faisait brouter le troupeau sur la terre; un guide conduisait les chasseurs dans l'arrière-pays, et ainsi de suite. Toutes ces personnes faisaient l'éloge du travail accompli par les représentants de l'organisme. C'était bien, sauf que l'organisme en question commençait à être contesté par les médias et le gouvernement, avec la montée des mouvements environnementalistes. Le problème était que les membres choisis pour faire partie du comité partageaient tous la philosophie de l'organisme. Cela revenait à se regarder dans un miroir et se dire : «Vous faites du bon boulot.» Le moyen de consultation choisi excluait systématiquement tous les groupes qui critiquaient l'organisme, de sorte que ce dernier n'entendait que ce qu'il désirait entendre. **Il n'est pas nécessaire de rassembler des milliers de personnes dans le cadre du programme de participation, mais vous devez absolument être certains que vous écoutez tous les points de vue sur la question.**

des questions délicates telles que la santé et la sécurité publiques ou l'environnement. Un demandeur conçoit un projet d'installation énergétique de façon à ce qu'il satisfasse aux normes gouvernementales, mais si le public n'est pas d'accord au sujet de ces normes, le problème ne sera pas résolu

par un programme de participation du public entrepris par le demandeur. De toute évidence, ceux qui sont responsables des normes (l'organisme de réglementation et les ministères) devront également participer au programme de participation du public».

PHASE 2, ÉTAPE 2

Il y a un élément bien plus important que le nombre de personnes qui choisissent de participer : c'est leur représentativité. Vous ne pouvez pas vous permettre d'avoir un programme de participation du public qui omet sélectivement des points de vue importants qui seront ensuite exprimés en dehors de votre programme de participation par d'autres formes d'intervention, y compris des protestations ou des poursuites judiciaires.

Un praticien parle...

Lors d'un cas récent, concernant un programme de prospection de ressources énergétiques au large des côtes, les organismes gouvernementaux et les promoteurs ont tenu une série de réunions d'études publiques et communautaires pour faire connaître leurs intentions à la population. Tant le gouvernement que l'industrie ont fait venir leurs experts en biologie, en technologies d'écoulements accidentels de pétrole et en technologies d'urgence, pour n'en citer que quelques-uns. Tout le monde avait présumé que l'auditoire serait composé de gens d'affaires locaux et de la population autochtone ainsi que de quelques «partisans du retour à la terre». Imaginez la surprise lorsqu'ils s'aperçurent lors des réunions publiques que parmi ces «partisans du retour à la terre», il y avait des détenteurs de doctorats dans ces mêmes disciplines... et en fait, plus qualifiés que les «experts». Il devint rapidement évident que les «experts» étaient surpassés et qu'il était temps qu'ils retournent chez eux pour compléter leurs connaissances afin de pouvoir répondre aux questions très pertinentes. C'était plutôt gênant, et certainement stressant, pour tous les intervenants présents.

La morale de cette histoire... avant de vous aventurer en public vous devez connaître votre auditoire, ainsi que son niveau de compétence. Si cela s'avère impossible, alors préparez-vous en conséquence. Soyez prêt!

Dernières remarques des praticiens...

- Reconnaissez que vous avez l'obligation d'informer suffisamment le public au sujet des conséquences de l'activité proposée afin que les citoyens puissent choisir de participer ou non au processus décisionnel relatif à cette activité.

- Il y a plusieurs publics. Le public est composé d'intérêts, d'affiliations et d'alliances qui changent constamment.

- Assurez-vous de bien déterminer les problèmes afin que vous puissiez atteindre tous les publics susceptibles d'être affectés et de les approcher plutôt que de laisser le soin au public de les découvrir par d'autres moyens et que ce soit lui qui vous approche.

- Il n'y a plus de «profanes» de nos jours. Dans le public nombreux maintenant sont ceux qui ont plus d'expérience que les gens qui mènent des programmes de participation du public.

ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC

VOLUME 2
PRÉPARATION D'UN
PROGRAMME

CHAPITRE V

DÉTERMINER LES ÉLÉMENTS PARTICULIERS DE LA SITUATION

ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC

VOLUME 2
PRÉPARATION D'UN
PROGRAMME

PHASE 2,
ÉTAPE 3

Ce chapitre est consacré à la troisième étape de l'organisation initiale, qui est d'examiner les éléments particuliers d'une situation. Lorsque l'on prépare un programme de participation du public, il est primordial de déterminer tous les éléments relatifs à un projet. Il devient alors possible d'adopter une approche appropriée et de choisir des méthodes de participation du public compte tenu des éléments particuliers d'un problème donné.

Quatre types d'éléments peuvent avoir un effet déterminant sur les moyens d'approche et les méthodes d'un processus de participation du public :

- les caractéristiques des questions relatives au projet ou aux politiques;
- les caractéristiques du public;
- les caractéristiques des autres organismes clés; et
- les caractéristiques de la décision.

C'est la combinaison de ces divers éléments qui, en fin de compte, déterminera l'approche générale que vous devrez adopter pour la préparation de votre plan d'action et, finalement, l'ensemble du programme de participation du public.

CARACTÉRISTIQUES DES QUESTIONS RELATIVES AU PROJET OU AUX POLITIQUES ÉTABLIES

Il est nécessaire d'examiner les questions relatives à un projet ou aux politiques en tenant compte de plusieurs éléments :

La complexité technique :

Plus un projet s'annonce complexe du point de vue technique, plus il faudra fournir d'explications aux publics intéressés pour qu'ils puissent comprendre quelles questions sont de première importance. Ces explications devront être présentées par écrit pour permettre à tous de bien en comprendre le sens.

**PHASE 2,
ÉTAPE 3**

Étude de cas :
Centre de
traitement des
déchets de Swan
Hills

*Les gens réactionnaires
peuvent devenir des
collaborateurs positifs s'ils
sentent qu'ils font partie
du processus.*

Étendue géographique : On devra peut-être avoir recours à des approches et des méthodes différentes en fonction de l'étendue de la région géographique. Une région urbaine à haute densité de population devra peut-être être traitée différemment d'une vaste région rurale, même si leurs populations respectives sont égales.

Champ d'intérêt : Certains problèmes revêtent peut-être de l'intérêt seulement pour un groupe d'utilisateurs ou pour des experts techniques, alors que d'autres problèmes soulèvent l'intérêt d'un public plus vaste. Il faudra utiliser des techniques adéquates pour atteindre ces divers publics. Bien comprendre ces publics est la clé de ce processus.

Notion du risque : La notion du risque présenté par un projet varie parfois d'un public à l'autre et entre ceux-ci et l'organisme. Il est donc possible qu'il faille utiliser des méthodes différentes pour des groupes différents, susceptibles d'être affectés.

Le processus de participation du public dans le cas du Centre de traitement des déchets de Swan Hills illustre bien à quel point un processus peut être influencé par la

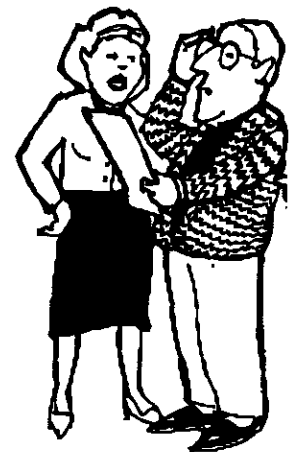
nature particulièrement délicate d'un projet. Dès le début du processus, on avait déterminé que l'acceptabilité de l'emplacement de l'installation était un objectif d'importance cruciale, en fait aussi importante que les critères techniques. Ce facteur décisif a influencé les étapes suivantes y compris l'emphase mise sur la franchise de l'information, et la décision de ne prendre en considération que les collectivités qui manifesteraient de l'intérêt pour le projet éventuel après avoir reçu de l'information au sujet de celui-ci.

**ÉLÉMENTS
CARACTÉRISTIQUES
DU OU DES PUBLICS**

Le responsable du programme de participation du public doit examiner le type de public auquel on demande de participer :

Public informé/non informé : Le degré et l'exactitude de l'information que l'on communique au public avant de proposer un projet peuvent avoir un impact à la fois sur la demande d'information et sur les méthodes à utiliser pour augmenter la crédibilité des renseignements aux yeux du public.

**PHASE 2,
ÉTAPE 3**



Public hostile/apathique :

L'hostilité ou l'apathie peuvent être des réactions soit au problème en cause, soit à l'organisme même et à ses antécédents en matière de relations publiques. Si l'on rencontre de l'hostilité, les méthodes de participation choisies devront permettre de balayer celle-ci avant de pouvoir entreprendre quelque travail constructif que ce soit. Par contre, si le public manifeste de l'apathie, il faudra lui fournir suffisamment d'information pour lui permettre de décider de participer ou non.

Public divisé/solidaire :

Quand le public est solidaire face à une question, l'organisme sait à quoi s'en tenir et peut travailler à une solution puisqu'il connaît les éléments en cause. Il est plus ardu de communiquer avec un public divisé, car il peut être partagé pour de nombreuses questions, pas seulement celles qui concernent le projet en cause. Il peut s'avérer impossible de faire travailler ces gens ensemble même s'ils finissent par s'entendre au sujet des points importants du projet.

Intérêts locaux, provinciaux ou nationaux : Selon que les publics sont d'origine locale ou

régionale, ou qu'ils sont des organisations provinciales ou nationales, il faudra adapter les conditions du processus de consultation en conséquence. Lorsque des groupes d'intérêts nationaux viennent se mêler de problèmes locaux ou régionaux, une vive hostilité peut naître entre ces «publics» lorsque les divergences de vues font leur apparition.

Antécédents en matière de participation du public dans la région :

Si le public de la région a en mémoire une expérience de participation fructueuse, il est beaucoup plus facile de collaborer de nouveau avec les groupes d'intérêts. Si, par contre, des expériences précédentes ont été désastreuses, il faudra beaucoup de temps, d'explications et d'efforts pour réussir à travailler avec un public sceptique.

Maturité du conflit : Il est probablement plus facile de traiter ou de résoudre des problèmes aussitôt qu'ils apparaissent que lorsqu'ils auront évolué ou atteint ce stade où personne n'est prêt à abandonner une position prise. Il vaut mieux déterminer les problèmes le plus tôt possible, alors que les publics sont encore prêts à envisager des

PHASE 2, ÉTAPE 3

Parfois, les gens sont en extase devant la technique de participation du public, fascinés par une technique particulière ou par l'utilisation d'une technique informatique sophistiquée. Il n'existe toutefois pas de substitut à un programme qui est approprié au problème en cause, au public et à l'organisme. Davantage n'est pas nécessairement synonyme de meilleur, à moins que certaines circonstances tout à fait particulières l'exigent. Le défi est de réaliser un programme qui réponde précisément aux besoins de la situation, et non pas d'imposer une méthode prédéterminée qui a pu être sensationnelle dans un autre cas mais n'a aucun sens dans la situation particulière du moment.

solutions de rechange. Dans l'Annexe A on examine la détermination et le traitement des problèmes.

L'une des méthodes d'analyse des divers publics est appelée «Détermination des aires d'influence». Cette méthode est décrite dans le Volume 3, Méthodes de participation du public : un recueil des idées et des techniques.

CARACTÉRISTIQUES DES AUTRES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX

Les organismes fédéraux et leur clientèle : Les autres publics peuvent comprendre d'autres organismes fédéraux affiliés ou concurrents. On oublie souvent que ces organismes peuvent amener leur clientèle et constituer un groupe bien plus important que prévu à l'origine. Cette clientèle doit être reconnue et être incluse dans la participation.

Homologues provinciaux et territoriaux : Les autres publics peuvent également comprendre tout organisme provincial ou territorial au sein duquel le ministère fédéral est

susceptible d'organiser un programme de participation du public. Il est possible que ces organismes provinciaux ou territoriaux amènent aussi leur clientèle.

Délégation des responsabilités : Actuellement, le gouvernement fédéral délègue de nombreuses responsabilités aux gouvernements du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, ainsi qu'à des organisations autochtones un peu partout au Canada. La situation actuelle est fluide et il est essentiel que quiconque prépare un programme de participation du public concernant ces juridictions soit conscient de ces délégations de pouvoir et en tienne compte dans la préparation du programme.

Gouvernement local/gouvernement autochtone : Le rôle des gouvernements locaux et des gouvernements autochtones en tant que publics clés devient de plus en plus important au Canada. On ne peut pas présumer que ces gouvernements auront la même opinion au sujet d'un problème. Il faudra donc que le plan de participation du public tienne adéquatement compte des besoins de ces gouvernements locaux et autochtones.

Activités simultanées : On devra garder à l'esprit qu'un organisme n'est jamais seul à agir où que ce soit. Celui qui prépare un programme de participation du public doit connaître les activités des autres organismes (ou des autres directions de leur organisme) dans la région.

CARACTÉRISTIQUES DE LA DÉCISION

Le type de décision à prendre aura une influence sur le programme de participation ainsi que sur les méthodes choisies. Au nombre des types

de décision à envisager, mentionnons :

- Une décision de politique, affectant à grande échelle les procédures de fonctionnement de l'organisme.
- Une décision de réglementation, affectant aussi les procédures de fonctionnement de l'organisme, mais à plus petite échelle.
- Une décision sur les lieux, relative à un problème particulier, pertinente seulement pour une situation donnée sur les lieux.

Dernières remarques des praticiens...

- Prenez le temps de faire un plan préliminaire du programme de participation du public et d'analyser les caractéristiques particulières du problème qui affecteront le choix de l'approche et des méthodes appropriées.
- Assurez-vous de concevoir un programme qui réponde parfaitement aux besoins particuliers de la situation plutôt que d'imposer une méthode prédéterminée qui peut avoir réussi parfaitement dans un autre cas mais n'a aucun sens dans le cas particulier qui vous occupe.

ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC

VOLUME 2
PRÉPARATION D'UN
PROGRAMME

**PHASE 2,
ÉTAPE 3**

ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC

VOLUME 2
PRÉPARATION D'UN
PROGRAMME

CHAPITRE VI

DÉTERMINER LES OBJECTIFS DU PROGRAMME DE PARTICIPATION DU PUBLIC

Le présent chapitre couvre la quatrième étape de l'organisation initiale : déterminer les objectifs.

À ce stade, l'administrateur a déjà :

- fait une étude préliminaire de «reconnaissance» pour évaluer le degré d'intérêt du public.
- déterminé et clarifié le processus décisionnel de l'organisme et examiné les occasions propices pour la participation du public.
- identifié «le public» pour le problème en cause.
- examiné le problème en fonction d'un certain nombre de caractéristiques de la situation particulière.

L'information recueillie au cours de ces étapes permettra à l'administrateur de déterminer les objectifs du programme de participation du public. À ce stade l'administrateur doit déterminer exactement les raisons qui l'incitent à faire appel à la participation du public, le rôle du public et les objectifs qu'il espère atteindre grâce à la

participation du public.

Déterminer les objectifs est d'une importance capitale. La nature des objectifs affectera la nature du programme même et le degré de participation du public. Les objectifs varieront peut-être d'un stade à l'autre, selon les exigences que l'administrateur veut ou doit satisfaire aux divers stades du projet.

QUAND LA PARTICIPATION DU PUBLIC EST-ELLE NÉCESSAIRE?

De nombreuses tentatives faites pour déterminer à quel moment la participation du public est nécessaire convergent vers l'importance relative de la décision ou l'ampleur de la controverse. La difficulté, lorsqu'on utilise un critère tel que «l'importance», est que celle-ci dépend de la personne qui la considère. Un problème relativement négligeable aux yeux d'un organisme peut être très important pour un groupe d'intérêt ou un groupe d'usagers. Et au moment où le problème devient sujet à controverse on

ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC

VOLUME 2
PRÉPARATION D'UN
PROGRAMME

PHASE 2,
ÉTAPE 4

peut avoir perdu l'occasion d'empêcher la polarisation. Une approche plus utile est de considérer d'abord quelles décisions sont «politiques» et quelles décisions sont «techniques».

De nombreux problèmes considérés comme techniques par les cadres d'exécution ont trait en réalité à d'importantes hypothèses en matière d'équité, de répartition des richesses, de niveaux acceptables de sécurité et de protection de l'environnement. Le public, pour sa part, considère ces aspects comme hautement politiques.

Directives : Quand la participation du public est-elle nécessaire?

Q quatre règles de base peuvent servir à déterminer à quel moment la participation du public est nécessaire :

- ❑ **La participation du public est nécessaire lorsqu'on désire obtenir le support actif du public en faveur d'une activité ou d'une décision.** Chaque fois qu'un organisme a besoin du support actif du public et non d'un accord passif, il doit recourir à la participa-

tion du public. Celle-ci est un moyen de mettre les groupes et les particuliers dans le coup pour la décision et de les entraîner à supporter activement la réalisation de celle-ci. Bien que la participation du public ne soit pas une garantie de support d'une décision, il est peu probable d'obtenir un appui pour une décision ou une activité sujette à controverses si l'on ne recourt pas à la participation du public.

- ❑ **La participation du public est nécessaire chaque fois qu'un public clé estime qu'il a beaucoup à perdre ou à gagner en conséquence d'une décision.** Le mot clé de cette directive, c'est «estime». Tous les problèmes relatifs à la santé et la sécurité dans le cas de déchets toxiques, d'émanations acides ou d'énergie nucléaire revêtent une importance majeure aux yeux du public même si l'organisme, pour sa part, considère que les probabilités d'un risque sont minimales.
- ❑ **La participation du public est nécessaire lorsque la décision affectera considérablement les intérêts économiques, sociaux ou politiques de certaines**

personnes ou de certains groupes plus que ceux d'autres. Au-delà des bénéfices ou des coûts éventuels, il y a la question de la répartition équitable de ceux-ci. Les décisions les plus controversées découlent d'une répartition inéquitable des bénéfices et des coûts entre des groupes affectés.

- **La participation du public est nécessaire lorsqu'une décision affectera considérablement une question déjà controversée dans la collectivité.** Les sociologues parlent de «clivage des opinions» dans une collectivité lorsque des problèmes sont pour elle source de divisions et la cause d'une concurrence politique continue. On pensera, par exemple, aux commerçants installés au centre-ville par rapport à ceux installés en banlieue, aux «anciens» d'un quartier face aux nouveau-venus, aux groupes partisans d'une croissance sans frein vis-à-vis de ceux qui sont partisans d'une croissance contrôlée. La participation du public est particulièrement nécessaire dans les cas où la décision d'un organisme serait susceptible de renforcer la position de l'un des groupes dans un conflit de ce genre.

La nature du programme de participation du public dépend donc d'éléments tels que : le genre de projet, le niveau d'intérêt du public, ainsi que toute contrainte imposée à l'organisme.

Par exemple, dans le cas d'un projet de nature très délicate, tel qu'une centrale nucléaire ou une usine de traitement des déchets dangereux, on peut s'attendre à ce que le public exige qu'on l'écoute. Il est primordial que l'organisme présente les objectifs du projet de façon claire et franche et qu'il évite d'éveiller des espoirs irréalistes. Simultanément, il importe de donner au public l'occasion de faire entendre ses idées et d'en prendre note sérieusement.

Dans d'autres cas, l'intérêt public sera limité à quelques groupes d'intérêts et quelques



PHASE 2, ÉTAPE 4

Fixez des objectifs réalistes pour le processus de participation du public, et acceptez que les résultats aient des limites.

Déterminez les contraintes juridiques et budgétaires et les questions pour lesquelles la décision doit être prise au niveau politique. Indiquez approximativement le temps nécessaire pour obtenir des résultats.

Assurez-vous que les espoirs des gens soient inclus dans le mandat lorsque le groupe de travail définit les objectifs.

particuliers. Dans ces cas, il faudra centrer le programme de participation du public principalement sur ces groupes, mais tout en sondant régulièrement l'opinion du public en général.

Pour certains projets, les solutions qui s'offrent à l'organisme sont très limitées par des lois et des règlements en vigueur. Dans une telle situation, il peut être préférable que l'organisme assume les conséquences politiques et publiques d'une décision prise unilatéralement, plutôt que de voir le personnel ou les groupes publics perdre temps et énergie dans la préparation d'un programme de participation qui ne serait de toute façon pas utilisé. Il n'en reste pas moins que pour l'ensemble, l'organisme devrait consulter le public même si la décision finale ne peut être modifiée.

La participation du public peut concerner des problèmes tels que l'atténuation d'impacts environnementaux ou sociaux d'une activité ou le genre de programme de sécurité d'une installation sans pour cela nécessairement s'occuper de la question fondamentale de savoir si l'activité devrait ou non être entreprise.

En conclusion, on peut dire que la participation du public sera profitable à presque tous les processus décisionnels et à toutes les étapes de la planification et de la réalisation d'un projet. Le but principal de ce manuel est d'encourager un accroissement de l'utilisation de la participation du public dès les premières étapes de la planification d'un projet.

BUTS DU PROCESSUS DE PARTICIPATION DU PUBLIC

Après avoir déterminé que la participation du public est nécessaire, l'administrateur du projet ou le cadre d'exécution devra définir en termes clairs les grands objectifs du programme. Ces objectifs peuvent comprendre :

- la mise à contribution des compétences générales ou techniques des habitants de la région;
- la mise à profit de l'expérience et du savoir-faire du public pour trouver des solutions innovatrices aux problèmes;
- la réduction des coûts et des retards résultant de la non-participation du public;

- ❑ donner l'occasion au public d'être écouté avant la prise de décision;
- ❑ donner au public la possibilité d'influencer la décision;
- ❑ permettre au public de bien s'informer au sujet d'une décision; et
- ❑ accéder aux données relatives à l'endroit visé (par exemple, recueillir des renseignements concernant le profil démographique et les opinions des habitants).

DÉTERMINATION D'OBJECTIFS PRÉCIS POUR CHACUNE DES ÉTAPES DU PROCESSUS

La préparation d'un programme de participation du public nécessite une planification réfléchie. Il est

possible de guider les administrateurs de projets dans ce travail de planification, mais il est impossible de leur donner des recettes simplifiées pour le choix de la méthode convenant à chaque situation. Les étapes esquissées dans les chapitres précédents ont donné à l'administrateur de projet l'information nécessaire pour déterminer des objectifs pour chaque étape du processus.

Le lecteur trouvera à la figure 4 un exemple théorique d'objectifs par étape. Dans la réalité, les objectifs seraient détaillés et relatifs à la question en cause. La préparation de ces objectifs aidera l'administrateur à déterminer les besoins en matière d'échange d'informations (Voir Chapitre VII) et, finalement, à choisir les méthodes de participation du public (Voir Volume 3).

**PHASE 2,
ÉTAPE 4**

Vous ne pouvez faire un choix éclairé concernant les méthodes de participation du public à utiliser avant d'avoir une idée précise de ce que vous voulez accomplir lors de chaque étape du processus décisionnel. Souvenez-vous que ce que vous attendez du public change d'une étape à l'autre. Lorsque vous déterminez l'importance d'un problème, vous désirez recueillir et mettre à la disposition du public des renseignements différents de ceux que vous désirez lorsque vous évaluez des solutions de rechange.

Figure 4

Détermination des objectifs

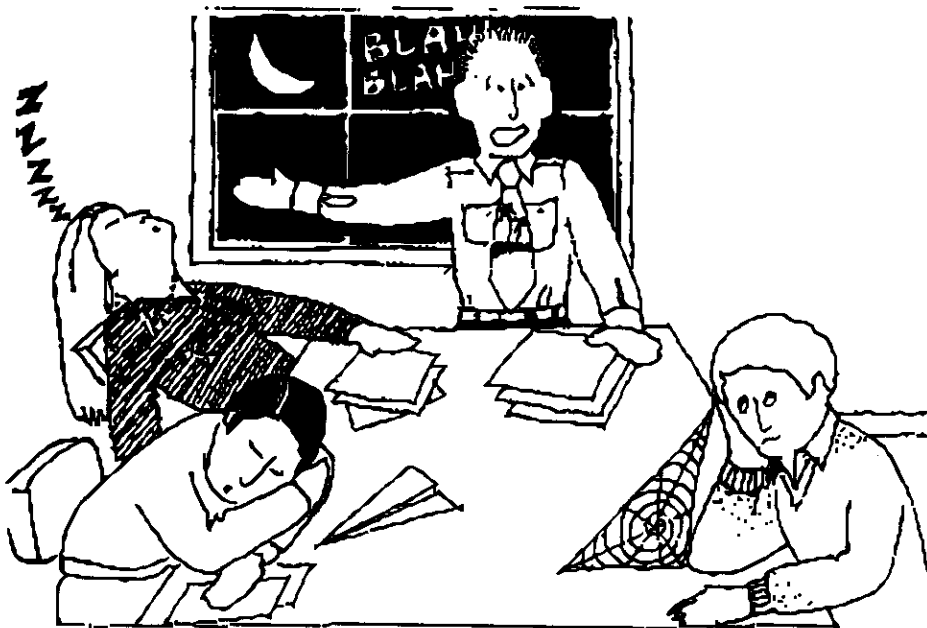
Étape	Objectifs
Identification des problèmes – évaluer l'opinion publique	Comprendre parfaitement le point de vue de tous les intéressés importants au sujet des problèmes. Évaluer le niveau d'intérêt du public à participer à d'autres activités éventuelles relatives aux problèmes.
Détermination détaillée des impacts	Entreprendre une étude de détermination de l'importance des impacts.
Évaluation des impacts	Se faire une idée exacte du point de vue du public au sujet des impacts. Déterminer la valeur relative que les divers groupes d'intérêts attribuent au projet, ainsi que les raisons de leur évaluation. Se faire une idée exacte des mesures d'atténuation considérées par le public.
Prise de décision	Prendre une décision viable à la fois sur les plans technique, économique et social, et acceptable du point de vue politique.
Prise de décision après approbation	Prévoir les conditions nécessaires pour assurer la participation du public après la prise de décision.

Dernières remarques des praticiens...

- Déterminez clairement ce que vous désirez accomplir par votre programme de participation du public.
- Rappelez-vous l'importance d'avoir la participation du public au plus tôt.
- Soyez certains d'établir des objectifs pour chaque étape du programme de participation du public.

PHASE 2, ÉTAPE 4

L'une des raisons qui devraient vous inciter à être très clairs au sujet de ce que vous voulez est que le public est souvent très obligeant et vous donnera très exactement ce que vous demandez. Posez une question stupide et vous aurez une réponse qui risque fort d'être inutile. Mais ce ne sera pas la faute du public...



Ne laissez pas quelqu'un monopoliser la réunion, ni le décideur prendre le contrôle absolu de la séance.

ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC

VOLUME 2
PRÉPARATION D'UN
PROGRAMME

CHAPITRE VII

DÉTERMINER LES EXIGENCES EN MATIÈRE D'ÉCHANGE D'INFORMATION

Dans ce chapitre on décrit la dernière étape de la phase 2 de «l'organisation initiale» qui consiste à établir l'ensemble des données d'information dont doivent disposer l'organisme responsable et le public.

Pour que le public puisse participer valablement, il doit être informé convenablement. Il s'ensuit que l'information est un élément excessivement important pour tout programme de participation du public. Mais un tel programme ne s'arrête pas à l'information donnée au public; dans un programme de participation il faut une communication réciproque et non une information à sens unique vers le public.

ÉCHANGE D'INFORMATION ET PROCESSUS DÉCISIONNEL

La quatrième étape nous a permis de voir clairement ce qu'il faut faire avec le public lors de chaque étape du processus décisionnel. La cinquième étape consiste à déterminer le genre d'information à obtenir du public, et de donner des

directives pour la diffusion d'information dans le public.

Un moyen pratique de s'acquitter de cette tâche efficacement est de préparer une série de tableaux à raison d'un tableau pour chaque élément de l'étape. Chaque tableau doit esquisser :

- l'étape pertinente du processus décisionnel (voir chapitre III);
- les divers publics qui devraient participer à cette étape (voir chapitre IV);
- toutes circonstances particulières (voir chapitre V);
- les objectifs du programme de participation du public (voir chapitre VI).

Une fois achevé le plan d'action pour la participation du public (voir chapitre VIII), chaque tableau pourra être étendu pour comprendre les méthodes choisies pour une situation donnée. La figure 5 comprend une série de tableaux concernant un processus décisionnel théorique, qui illustre comment le choix des objectifs influence

ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC

VOLUME 2
PRÉPARATION D'UN
PROGRAMME

PHASE 2, ÉTAPE 5

Ce que j'ai appris par le programme d'information du gouvernement c'est que les déchets spéciaux ne sont pas aussi dangereux que le public le pense. La façon dont je vois la chose c'est que plus vous apprenez, moins le sujet vous effraie.

**PHASE 2,
ÉTAPE 5**

l'échange d'information. Dans cet exemple chaque étape du processus a sa propre série d'objectifs de participation du public, son propre échange d'information et, enfin, sa propre série de méthodes. Dans ce manuel nous utilisons des termes généraux; cependant, dans les situations réelles, il faudra donner une description plus détaillée et plus précise de l'échange d'information. Un certain nombre d'études de cas entreprises par Environnement Canada, Parcs, examinées dans le cadre de ce manuel, illustrent bien le recours à des méthodes différentes à diverses étapes du processus compte

tenu des objectifs de chaque étape, et de l'information qui doit être échangée. Par exemple, le processus de planification tant dans le cas du parc national de la péninsule de Bruce que du parc-réserve national de l'Archipel Mingan, combinait plusieurs méthodes, dont :

- des pochettes d'information
- des réunions d'information
- des jours d'accueil
- des bulletins
- des contacts directs avec les habitants
- la création de comités pour l'examen d'événements particuliers.

Figure 5
Détailler l'échange d'information pour chaque étape
d'un processus décisionnel théorique

ÉTAPE 1
DÉTERMINER LE PROBLÈME/ÉVALUER
L'INTÉRÊT DU PUBLIC

Objectifs de la participation du public :

1. Comprendre parfaitement le point de vue de tous les intéressés importants au sujet du problème.
2. Évaluer le niveau d'intérêt à participer à d'autres activités éventuelles relatives au problème.

Information à destination du public :

La nature de l'étude et du processus décisionnel.
Ce que l'organisme sait déjà au sujet du problème.
Le genre d'activités possibles dans le cadre de la participation du public.
Les problèmes qui seront vraisemblablement présentés.

Information à recueillir auprès du public :

Comment les différents groupes considèrent le problème.
Comment le problème les affecte.
L'intensité des impacts.
Les publics que ce problème intéresse ou affecte.
Quels publics veulent participer.
À quel point les groupes veulent participer.
Quelles sont les méthodes les plus acceptables ou les plus appropriées.

Circonstances particulières :

Méthodes de participation du public :

ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC

VOLUME 2
PRÉPARATION D'UN
PROGRAMME

PHASE 2,
ÉTAPE 5

Avoir une idée claire de l'information que vous devez obtenir du public fait progresser les objectifs du programme de participation d'un pas. Vous devez être très précis au sujet de l'information précise qui vous est nécessaire. Ceci vous dira qui peut vous fournir cette information. Certaines informations ne pourront provenir que des administrations locales (réglementation concernant le zonage ou la planification, par exemple), alors que les informations concernant les valeurs attribuées par le public devraient provenir de toutes les couches de la population.

ÉTAPE 2
EXAMEN DÉTAILLÉ DES IMPACTS

Objectifs de la participation du public :

1. Dresser la liste des impacts importants.
-

Information à destination du public :

Résumé du problème, tel qu'il est défini à l'étape 1.
Éventail des impacts connus par l'organisme.
Éléments généralement considérés à l'étape de l'analyse.

Information à recueillir auprès du public :

Autres impacts connus du public.
Autres éléments qui, de l'avis du public, devraient être considérés dans l'analyse.

Circonstances particulières :

Méthodes de participation du public :

Figure 5
(Suite)

ÉTAPE 3
ÉVALUATION DES IMPACTS

Objectifs de la participation du public :

1. Se faire une idée exacte du point de vue du public au sujet des impacts.
2. Déterminer la valeur relative que les divers groupes d'intérêts attribuent au projet ainsi que les raisons de cette évaluation.
3. Se faire une idée exacte des mesures d'atténuations considérées par le public.

Information à destination du public :

Éléments et méthodes utilisés pour l'évaluation du projet, y compris tout facteur de pondération.
Description de l'évaluation finale et du processus décisionnel.

Information à recueillir auprès du public :

Autres impacts, y compris l'importance de ces impacts.
Autres éléments à analyser.
Méthodes d'évaluation suggérées.
Ce que les divers publics aiment et n'aiment pas concernant le projet.
Modifications que l'on peut apporter au projet pour le rendre acceptable.
Classement par ordre des solutions de rechange.

Circonstances particulières :

Méthodes de participation du public :

ORGANISER ET
EXÉCUTER
DES PROGRAMMES
DE PARTICIPATION
DU PUBLIC

VOLUME 2
PRÉPARATION D'UN
PROGRAMME

**PHASE 2,
ÉTAPE 5**

Lorsque vous fournissez des renseignements au public, il ne suffit pas de présenter aux gens une pile de documents et de leur dire : «Voilà l'information... à vous de réagir!». L'information doit être présentée sous une forme assimilable. Si, par exemple, vous animez une réunion d'étude dont l'objet est d'évaluer diverses solutions, le défi sera de présenter de façon succincte et précise l'information relative aux solutions, tout en fournissant suffisamment de renseignements pour que les participants puissent formuler une opinion valable.

**PHASE 2,
ÉTAPE 5**

Ne pensez pas que votre travail est terminé dès que vous avez achevé la rédaction de votre texte relatif à « tout ce que tout le monde veut savoir au sujet du projet ». Maintenant vous devez rendre cette information utilisable.

**Figure 5
(Suite)**

**ÉTAPE 4
PRISE DE DÉCISION**

Objectifs de la participation du public :

Prendre une décision qui soit viable à la fois sur les plans technique, économique et social et acceptable du point de vue politique.

Information à destination du public :

Recommandation proposée pour le projet.
Raisons du choix/éléments ayant servi à la prise de décision.
Processus menant à la décision finale.
Décision finale.
Raisons de la décision.

Information à recueillir auprès du public :

Réactions à la recommandation formulée.
Modifications qui pourraient rendre la décision plus acceptable.
Étapes recommandées pour la réalisation.

Circonstances particulières :

Méthodes de participation du public :

Un praticien parle...

N'oubliez jamais la règle des «graphiques d'une valeur de 10 000 \$». Si vous allez à une réunion pour exposer l'activité projetée, illustrée à grand renfort de magnifiques cartes et graphiques, et que vous annoncez à votre auditoire que vous êtes ouvert à d'autres solutions, il ne vous croira pas. Le public est assez intelligent pour comprendre qu'un organisme qui a dépensé 10 000 \$ en graphiques et cartes pour «vendre» son projet n'a pas l'intention de le modifier. Si vous y allez avec quelque chose qui soit susceptible d'être considéré comme préliminaire, il vaut mieux que cela ait l'air d'être préliminaire. Des dessins proprement faits ou des esquisses sur un tableau à feuilles mobiles auront plus de chances de réussite que des présentations graphiques de luxe. Ou encore amenez-vous avec suffisamment de cartes pour que le public puisse les couvrir de leurs solutions de rechange. C'est le genre de petites choses qui diront au public votre réelle intention.

PARTICIPATION DU PUBLIC ET SERVICE TRADITIONNEL DE RELATIONS PUBLIQUES

Pour que la participation du public soit crédible, il faut être objectif et résolu à tenir compte de tous les points de vue. On a toujours considéré que le service des relations publiques d'un organisme pouvait manquer d'objectivité afin de présenter l'organisme sous un jour favorable.

Un document qui permet au public de penser que l'organisme a une position préconçue, ou qu'il n'est pas

prêt à écouter la critique ou encore à considérer d'autres solutions, minera sérieusement les efforts déployés en vue de la participation du public. Tous les documents utilisés dans un programme de participation du public doivent être conçus non pas pour convaincre le public du bien-fondé de l'avis de l'organisme, mais bien pour l'informer adéquatement et lui permettre ainsi de participer efficacement. Des directives traitant des relations avec les médias sortent du cadre de ce manuel; il existe d'autres publications traitant des programmes relatifs aux affaires publiques ou aux relations avec la presse.

**PHASE 2,
ÉTAPE 5**

Dernières remarques des praticiens...

- Pour que le public puisse participer efficacement il faut l'informer adéquatement.
- Réfléchissez aux genres de renseignements que vous désirez obtenir du public et que vous désirez lui fournir lors de chaque étape du processus.
- Préparez-vous à être injustement critiqués; planifiez vos programmes d'information aussi bien que vous le vouliez, les gens se plaindront de la qualité, de la quantité, de la pertinence et de la distribution des renseignements.

