

COMRISK : Un guide et une boîte à outils pour l'implication des populations dans l'évaluation et la gestion d'un site ou sol pollué

Benoît Hazebrouck, Geneviève Baumont, Céline Legout, Franck Marot

► **To cite this version:**

Benoît Hazebrouck, Geneviève Baumont, Céline Legout, Franck Marot. COMRISK : Un guide et une boîte à outils pour l'implication des populations dans l'évaluation et la gestion d'un site ou sol pollué. 2. Rencontres nationales de la recherche sur les sites et sols pollués, Oct 2009, Paris, France. pp.NC. ineris-00973360

HAL Id: ineris-00973360

<https://hal-ineris.archives-ouvertes.fr/ineris-00973360>

Submitted on 4 Apr 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

COMRISK

Un guide et une boîte à outils pour l'implication des populations dans l'évaluation et la gestion d'un site ou sol pollué

Benoît Hazebrouck¹, Geneviève Baumont², Céline Legout³, Franck Marot⁴

¹ Institut National de l'Environnement et des Risques Industriels (INERIS), Parc Technologique Alata B.P. 2 - 60550 Verneuil-en-Halatte – Tél. : 03 44 55 61 12 - benoit.hazebrouck@ineris.fr

² Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire (IRSN), BP17 - 92262 Fontenay-aux-Roses Cedex
Tél : 01 58 35 82 29 - genevieve.baumont@irsn.fr

³ Cellule interrégionale d'épidémiologie (Cire) d'Ile de France (InVS - Drass Ile de France),
58-62 r Mouzaïa - 75019 Paris - Tél. 01 44 84 23 54 - celine.legout@sante.gouv.fr

⁴ Agence de l'Environnement et de Maîtrise de l'Energie (ADEME), 20 Avenue du Grésillé - BP 90406
49004 Angers Cedex - Tél. 02 41 91 40 59 - franck.marot@ademe.fr

Résumé

Les populations sont de plus en plus considérées comme parties intégrantes de l'évaluation et de la gestion des risques liés aux sites pollués. Mais leur implication est également reconnue comme un exercice difficile, mal maîtrisé, voire périlleux. De nombreux cas de relations agitées, conflictuelles, entre gestionnaires et riverains, sont rapportés. Mais des exemples de réussites apparaissent également.

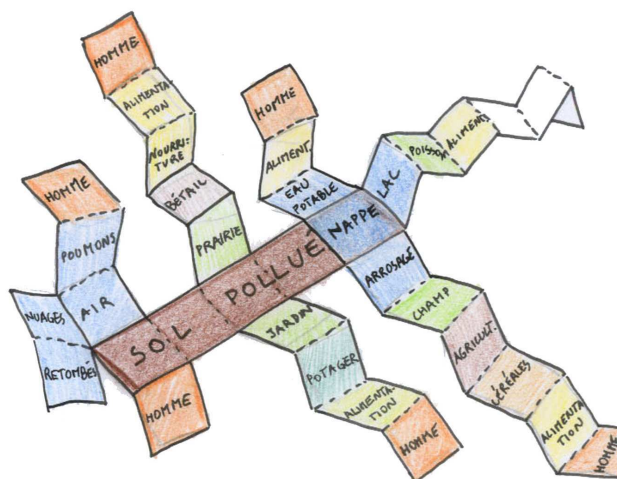
L'INERIS et l'IRSN, en collaboration avec la Cire Ile de France, ont développé pour l'ADEME un guide et une boîte à outils pour l'implication des populations dans l'évaluation et la gestion d'un site ou sol pollué.

Le guide et la boîte à outils s'adressent à tous les acteurs des sites et sols pollués : maîtres d'ouvrage avec leurs bureaux d'études et conseils, administrations, et tout autant populations (associations, particuliers, élus,...). En effet, ils sont construits dans l'optique que les différents intervenants, par delà les différences de points de vue, travaillent ensemble à la recherche de la meilleure solution. Il est dès lors naturel qu'ils puissent disposer des mêmes outils méthodologiques, accessibles à tous (www.comrisk.fr).

Le guide est organisé en fiches de préconisations opérationnelles, autonomes et illustrées d'exemples et de contre-exemples sur cas réels. Il propose au préalable une discussion synthétique des fondements des préconisations.

La boîte à outils comprend notamment :

- Des supports de communication sur l'évaluation et la gestion d'un site pollué : plusieurs jeux de brochures et de transparents, un poster, et des « supports d'événement » ((
-);
- Une Foire Aux Questions (FAQ) sur l'implication des populations et la communication sur les sols pollués et les risques associés ;
- Des modèles de document supports : plan d'implication des populations, règles d'une commission locale, chartre pour une concertation, éléments d'une lettre aux riverains, « message map »,...



(Kraus et Baumont, 2008)

Figure 1 : Dépliant présentant le schéma conceptuel d'exposition et les options de réduction des expositions

Le guide et la boîte à outils sont fondés sur une étude approfondie de l'état des connaissances et des pratiques concernant la perception et la communication des risques, et l'implication des populations dans l'évaluation et la gestion des risques liés à l'environnement.

Cet état de l'art s'est focalisé sur les sites et sols pollués, mais s'est également intéressé, pour élargir le spectre des informations utiles, à d'autres questions de risques liés à l'environnement, notamment celles gérées à l'échelle locale : décharges, impacts sanitaires et risques accidentels d'une installation classée, risques naturels (effondrement,...), implantation locale d'une antenne relais, ...

La revue des pratiques s'est intéressée aux contextes nationaux, aux guides et outils, aux documents de communication, et aux études de cas disponibles, en France, en Allemagne, en Suisse, au sein des réseaux européens, mais aussi aux USA et au Canada où l'implication des populations est davantage intégrée dans la gestion des sites. Il s'est enrichi de trois enquêtes menées en France expressément pour l'étude :

- Enquête exploratoire par sondage sur la perception des sols pollués et des risques associés, menée auprès de populations vivant à proximité de sites pollués (
- Figure 2),
- Deux enquêtes de retour d'expérience, par interview et/ou questionnaire, auprès d'un large panel d'acteurs ayant été impliqués dans des cas d'interactions avec les populations sur des questions de sites pollués ou d'autres questions locales de risques liés à l'environnement.

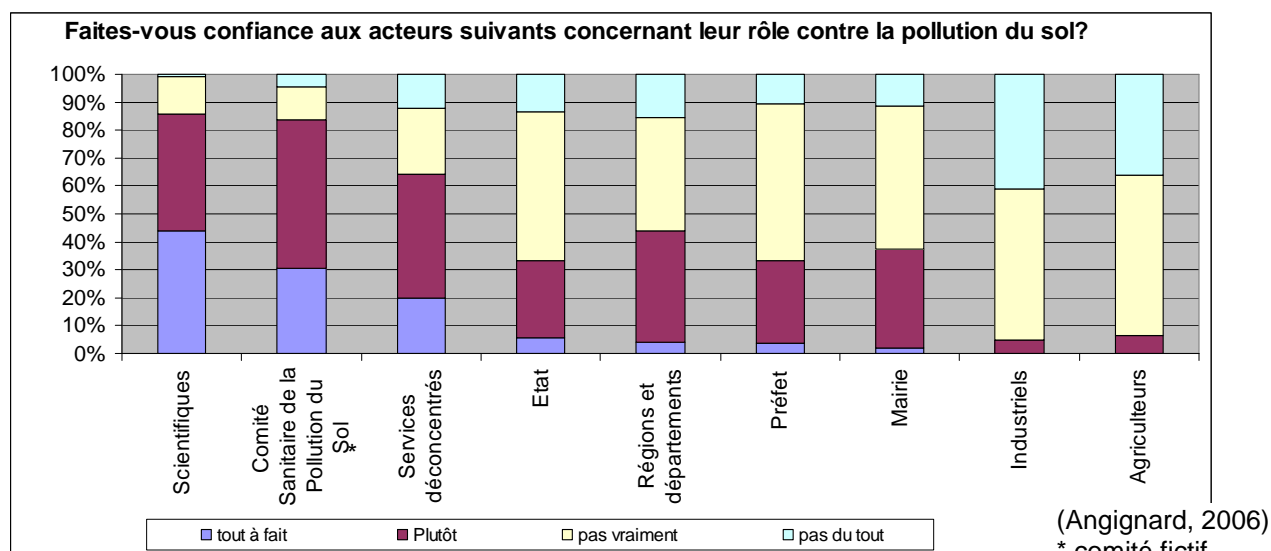


Figure 2 : Confiance accordée aux intervenants dans le domaine de la pollution du sol

Une principale conclusion de l'étude Comrisk est que la communication autour d'un site pollué devrait être intégrée dans une approche plus large d'implication des populations qui tienne compte des préoccupations et attentes de tous les acteurs vis-à-vis du site : risques pour la santé, mais aussi valeur des biens immobiliers, emploi, confiance ou défiance entre les acteurs, relation au territoire et conflits passés, etc. Cela requiert d'entrer dans un mode de relation plus large que la simple "communication" : un mode de relation où la confiance tient autant de place que les détails techniques, où il devient possible d'expliquer les logiques et modèles d'évaluation de chacun, d'échanger les vues sur les perceptions, les idées, les questionnements relativement au site et aux enjeux connexes, sur les langages et les modes d'échanges eux-mêmes.

L'implication des populations aide effectivement à trouver la meilleure solution pour le site, acceptable pour toutes les parties comme un résultat « honnête » sinon consensuel, et pas nécessairement plus onéreuse. Le guide aide à analyser le contexte spécifique au site, à définir en conséquence des objectifs et une stratégie pour l'implication des populations, et à choisir et adapter les outils d'implication.

1. INTRODUCTION

Les populations sont de plus en plus considérées comme parties intégrantes de l'évaluation et de la gestion des risques liés aux sites pollués. Mais leur implication est également reconnue comme un exercice difficile, mal maîtrisé, voire périlleux. De nombreux cas de relations agitées, conflictuelles, entre gestionnaires et riverains, sont rapportés. Mais des exemples de réussites apparaissent également.

En Europe et davantage encore en France, hormis des expérimentations académiques virtuelles sur des « groupes tests », le retour d'expérience et les recommandations en la matière sont rares et dispersées.

L'ADEME, qui gère des sites à responsables défaillants parfois dans des contextes de forte préoccupation sociétale, souhaitait disposer de recommandations et de supports pour la communication avec le public dans l'évaluation et la gestion d'un site ou sol pollué. L'INERIS et l'IRSN, en collaboration avec la Cire Ile de France, ont développé pour l'ADEME un guide et une boîte à outils en réponse à ce besoin.

Le guide et la boîte à outils s'adressent à tous les acteurs des sites et sols pollués : maîtres d'ouvrage avec leurs bureaux d'études et conseils, administrations, et tout autant populations (associations, particuliers, élus,...). En effet, ils sont construits dans l'optique que les différents intervenants, par delà les différences de points de vue, travaillent ensemble à la recherche de la meilleure solution. Il est dès lors naturel qu'ils puissent disposer des mêmes outils méthodologiques, accessibles à tous (www.comrisk.fr).

Le guide est également largement applicable à d'autres questions locales de risques liés à l'environnement : décharges, impacts sanitaires et risques accidentels d'une installation classée, risques naturels (effondrement,...), implantation locale d'une antenne relais, ...

Cet article présente et discute les grandes lignes et les fondements du guide et des outils associés.

2. METHODE

Le guide et la boîte à outils sont fondés sur une étude approfondie de l'état des connaissances et des pratiques concernant la perception et la communication des risques, et l'implication des populations dans l'évaluation et la gestion des risques liés à l'environnement.

Cet état de l'art s'est focalisé sur les sites et sols pollués, mais s'est également intéressé, pour élargir le spectre des informations utiles, à d'autres questions de risques liés à l'environnement, notamment celles gérées à l'échelle locale : décharges, impacts sanitaires et risques accidentels d'une installation classée, risques naturels (effondrement,...), implantation locale d'une antenne relais, ...

La revue des pratiques s'est intéressée aux contextes nationaux, aux guides et outils, aux documents de communication, et aux études de cas disponibles, en France, en Allemagne, en Suisse, au sein des réseaux européens (NICOLE, 2004; RESCUE, 2004; COWAM, 2006; Trustnet, 1999; Trustnet In Action, 2007), mais aussi aux USA et au Canada où l'implication des populations est davantage intégrée dans la gestion des sites. Elle s'est enrichie de trois enquêtes menées en France et de divers échanges :

- Enquête exploratoire par sondage sur la perception des sols pollués et des risques associés, menée auprès de populations vivant à proximité de sites pollués,
- Deux enquêtes de retour d'expérience, par interview et/ou questionnaire, auprès d'un large panel d'acteurs ayant été impliqués dans des cas d'interactions avec les populations sur des questions de sites pollués voire d'autres questions locales de risques liés à l'environnement (étude Comrisk ; étude Cire Ile de France - ATSDR : Poulet et Legout, 2005, et Legout, 2006).

- Echanges directs avec un ingénieur en santé environnementale de l'ATSDR en charge des sites pollués et avec un ingénieur d'un bureau d'étude américain intervenant sur un site Superfund.
- Participation au travail inter-instituts sur la gouvernance des activités et situations à risques pour l'homme et pour l'environnement (AFSSET, INERIS, INRETS, InVS, IRSN : auditions d'acteurs de la société civile, réflexion, rédaction de documents méthodologiques).

Une première version des recommandations du guide a pu être testée auprès d'acteurs de terrain participant à des journées d'information dans deux DRASS et dans une municipalité. Les supports de communication ont été testés auprès de différents panels de populations non-expertes et plus ou moins concernées par des questions de site pollué.

L'ensemble de l'étude a bénéficié des remarques et recommandations d'un comité de suivi rassemblant différents points de vue : bureaux d'études, maîtres d'ouvrage, administrations, association locale et association nationale ; industriel, ingénieurs en environnement (chimie et nucléaire) et ingénieurs sanitaires, conseil en communication, sociologues, ...

3. RESULTATS

3.1 Définitions

Dans le présent article, **implication des populations** est utilisée comme terme général englobant l'Information, la consultation, la concertation, la collaboration, ainsi que la participation des populations à des actions concrètes.

Le terme de **populations** désigne les usagers ou riverains, toutes personnes intéressées, et leurs groupements et représentants (associations, syndicats, élus,...).

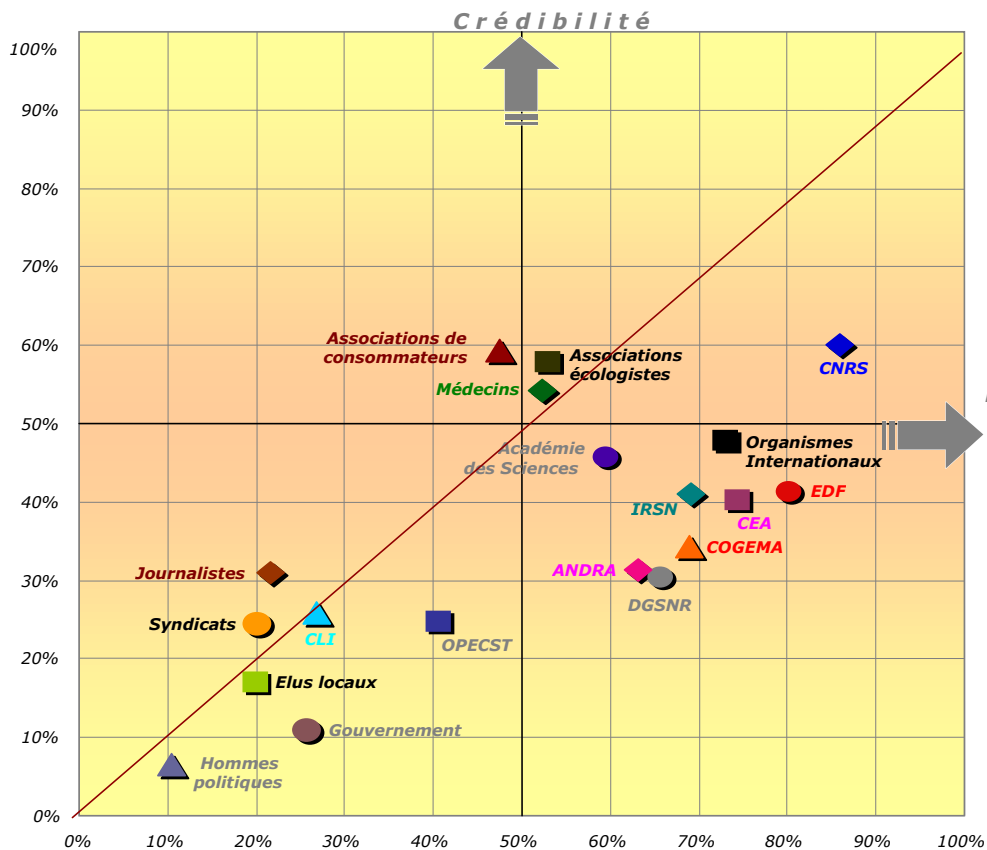
3.2 Pourquoi impliquer les populations dans l'évaluation et la gestion d'un site pollué ?

L'étude a identifié les raisons et intérêts suivants pour impliquer les populations dans l'évaluation et la gestion d'un site pollué :

Respecter les principes démocratiques et les obligations réglementaires : le droit de participer à l'élaboration des décisions publiques est inscrit dans la constitution et les lois françaises. Les textes de 2007 sur la gestion des sols pollués (MFE, 2007) appellent également à l'implication active du public directement concerné par les investigations de site ou les mesures de réhabilitation ou de limitation de l'exposition.

La légitimité des experts est restreinte aux études techniques, les experts ne sont pas légitimes pour faire des choix de gestion, de valeurs, de perceptions : ces décisions appartiennent au responsable du site, aux autorités ou à la population concernée.

Mais on observe un déficit de confiance envers les décideurs institutionnels (autorités, industriels,...) : cf. par exemple Figure 3 concernant le nucléaire civil, et Figure 4 sur la pollution des sols (sondage d'opinion dans l'étude Comrisk). Le déficit de confiance concerne la gestion du risque et les informations fournies. De ce fait, une implication directe de la population locale semble nécessaire pour permettre de la confiance et une certaine acceptation dans la gestion d'un site donné.



Questions: « Les sources d'information suivantes vous disent-elles la vérité sur le nucléaire en France? » et « Dans le domaine de l'industrie et de l'énergie nucléaire, pensez-vous que les intervenants et les organismes suivants soient techniquement compétents? »
 L'intitulé exact des organismes était donné à la personne interrogée.
 Réponse : oui / non / ne sait pas.
 Sur la figure est reporté le pourcentage de oui.
 (Baromètre IRSN 2006, Enquête 2005).

Figure 3 : Crédibilité des intervenants dans le domaine nucléaire

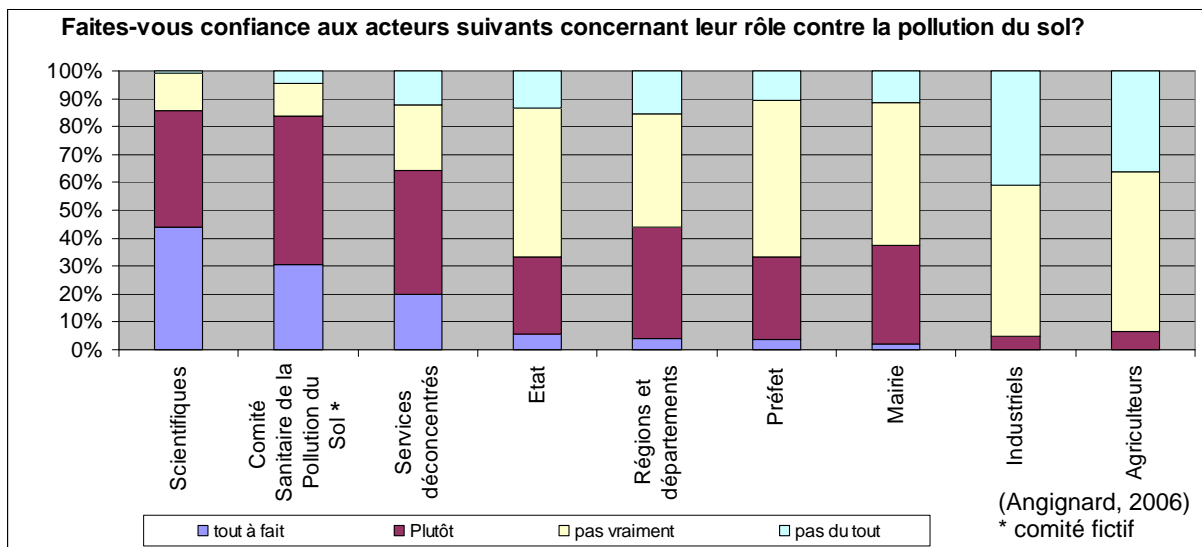


Figure 4 : Confiance accordée aux intervenants dans le domaine de la pollution du sol

Les préoccupations et attentes des populations concernant le site sont complexes et multiformes, et déterminantes pour l'acceptation des solutions qui sont proposées pour le site. Elles résultent d'un vaste ensemble d'interactions entre les acteurs locaux et avec le territoire, en lien avec un historique (Figure 5). Certaines peuvent être masquées, par exemple vis-à-vis du changement éventuel de niveau social ou de l'image d'un quartier, ou de la valeur foncière des biens. Les perceptions et les émotions jouent un rôle majeur. Pour être durable, une solution de réhabilitation doit répondre aux besoins locaux effectifs, et non seulement aux enjeux qui auront été mis en avant (par ex. le risque sanitaire) ou à la vision

des experts. La meilleure façon pour connaître et comprendre les préoccupations et attentes des populations est de parler aux gens. Et précisément cette attitude de –sincèrement-prendre en compte les préoccupations et attentes des populations, en reconnaissant leur légitimité et leur importance, au lieu d'essayer d'«éduquer» le public aux vues supposément justes de la question, contribue à construire la confiance et la crédibilité, vis-à-vis de l'évaluation et de la gestion du site mais également entre les différentes parties prenantes appelées à collaborer : « *Ne faites pas d'hypothèses au sujet de ce que les personnes savent, pensent, ou veulent. Au lieu de cela, prenez le temps de découvrir cela en écoutant des parties avec un intérêt pour l'enjeu et en reconnaissant leurs sentiments* » (US EPA, 2005).

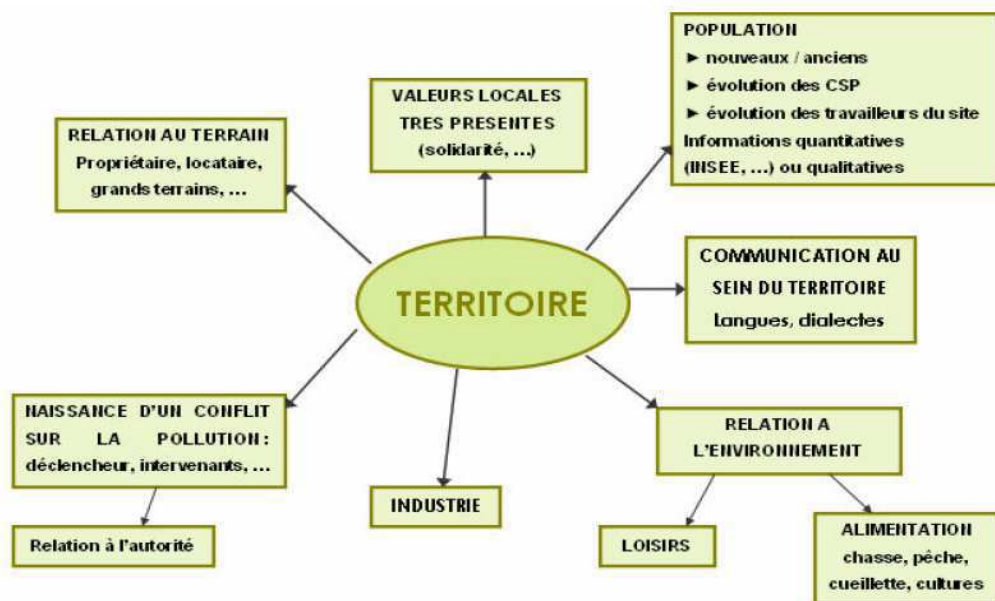


Figure 5: Les populations : un ensemble d'interactions et d'enjeux Le souhait des populations d'être impliquées dans l'évaluation et la gestion du site est une de ces préoccupations : cela est confirmé par les sondages d'opinion aussi bien que par des études de cas (US EPA, 1999). A travers ce souhait, les populations demandent généralement de la considération. Elles en attendent une meilleure information et une meilleure compréhension, mais aussi de pouvoir contribuer à une meilleure évaluation et gestion des risques (Tableau 1). Toutefois, il arrive que des personnes ou des associations ne souhaitent pas être impliquées, pour différentes raisons : stress d'évoquer le problème, crainte de soulever de nouveaux problèmes, situation de précarité, faible capacité à exercer ses droits, manque de confiance dans le processus et crainte de juste apporter une caution à des choix inacceptables,...

« Quels seraient selon vous les avantages d'une (...) structure réunissant des experts scientifiques, des décideurs politiques, des industriels, des associations, des citoyens et dont le but serait de s'occuper des situations à risques? » (Baromètre IRSN 2004)	
Mieux identifier les risques	29%
Contribuer à réduire les risques	28,9%
Avoir accès à des informations fiables	16,7%
Faciliter les échanges entre travailleurs d'une installation à risque et personnes habitant à proximité	14,5%
Faire émerger de nouveaux points de vue et idées	10,7%

Tableau 1 : Perception par le public des avantages d'une structure de concertation multipartite sur les situations à risques

L'implication des populations comme facteur de qualité dans l'évaluation et la gestion du site : les populations contribuent aux investigations dans les zones privées (maisons, jardins), apportent des questionnements utiles et des informations précieuses sur l'historique et les caractéristiques du site et sur les comportements locaux. In fine, elles sont elles-

mêmes souvent des acteurs de la mise en œuvre de solutions individuelles de limitation de l'exposition (ventilation des locaux, arrêt de la consommation de produits du jardin, limitation des poussières,...). La pluralité des points de vue est reconnue comme un facteur important pour une évaluation de site complète et pour une conception réaliste des solutions de limitation des risques.

La complexité des dossiers est un faux argument pour ne pas impliquer les populations. De fait, l'évaluation des risques est fondée sur des concepts de tous les jours. Aussi bien des expérimentations sur des groupes tests (par ex. Bonano *et al*, 2000, Petts *et al.*, 2003) que les études de cas sur des sites réels et que les commentaires de leurs intervenants, montrent que l'évaluation et la gestion d'un site pollués est pleinement accessible aux néophytes, moyennant de l'engagement personnel, en temps et en ouverture d'esprit, des diverses parties : avec le temps, une acculturation a lieu, et les néophytes deviennent de véritables experts. En outre, aux yeux des populations, la relation personnelle avec les responsables du site est souvent plus importante que les détails techniques.

Bilan : succès et limites. Les retours sur cas et l'étude bibliographique mettent en évidence les possibles bénéfiques -et objectifs- suivants de l'ouverture aux populations de l'évaluation et de la gestion d'un site pollué ou d'une autre question locale de risque lié à l'environnement :

- Améliorer l'information des populations et leur compréhension du dossier ;
- Améliorer la compréhension par les gestionnaires de la position des populations vis-à-vis du site ;
- Répondre à une attente légitime d'information, d'écoute, de considération, de la part des populations ;
- Améliorer la transparence et l'équité de la prise de décision ;
- Répondre aux obligations réglementaires ;
- Améliorer la qualité technique de l'évaluation et de la réduction des risques ;
- Mieux répondre aux attentes et préoccupations des populations et des autres parties vis-à-vis du site ;
- Prévenir et apaiser les crises, gérer les désaccords dans la sérénité ;
- Aboutir à une certaine adhésion sur un projet de gestion.

Néanmoins, l'implication des populations ne résout pas tout : « *La concertation ne supprime pas les conflits, elle les explicite* » (Mermet, 2007), et l'on ne peut pas préjuger de son résultat (CNDP, 2007). Des échecs relatifs ont été observés dans certains cas, qui peuvent éventuellement être reliés à une insuffisance de l'implication.

3.3 Difficultés

Dans la plupart des cas en France, l'implication des populations dans l'évaluation et la gestion des sites pollués est imposée sous la pression de crises (donc dans les pires conditions) ou par le besoin d'une contribution des populations dans les investigations ou dans les actions de limitation des risques. Elle est ainsi majoritairement limitée au strict nécessaire en termes de durée (celle de la crise) et de champ (aspects techniques). Trustnet (1999) arrivait à la même conclusion au niveau européen.

Des doutes apparaissent dans le public sur la sincérité de l'ouverture aux populations, qui est alors vue comme une astuce de management pour gagner du temps ou faire "cautionner l'inacceptable" par les populations, ou encore pour effectuer un "traitement social" de la question à la place d'un véritable traitement de la pollution.

De nombreuses attitudes contraires au dialogue ont été observées dans les études de cas françaises, révélant le refus de l'autre comme interlocuteur, la méfiance vis-à-vis de l'autre, des difficultés de langage et de communication, et aussi des mensonges et des manipulations. Par exemple, un représentant de l'Etat a décrit l'association de riverains comme « nos adversaires », tandis que certaines associations expliquent comment « faire des vagues » pour « faire bouger les autorités ». A l'opposé, une certaine timidité de

particuliers ou d'experts devant les autorités (notamment le préfet) dans des réunions officielles d'allure solennelle peut faire obstacle à une discussion ouverte.

Le cadre français pour l'implication des populations dans des situations de sites pollués est encore en développement : il n'existe pas de procédure ou de structure de dialogue de référence, pas ou peu de formation des acteurs publics, pas de retour d'expérience organisé. C'est le contraire aux Etats-Unis, où en outre un support financier et technique est offert à la population pour l'aider à s'impliquer.

Un fonctionnement cloisonné, hermétique, peu réactif de la gestion des sites : la responsabilité de la gestion du site et de son suivi est répartie entre le maître d'ouvrage et différentes administrations (Environnement, Santé,...). Chaque organisme a sa propre logique et son propre mode de fonctionnement. Souvent, l'information ne circule pas facilement entre eux, et des différences de discours apparaissent entre administrations. L'implication des populations est gérée de près par le préfet et non directement par ses services techniques. Cette organisation apparaît peu réactive face aux demandes du public, qui restent souvent (longtemps) sans réponse. Le public connaît mal cette organisation et les processus de circulation de l'information et de décision. Ces différents éléments affectent la crédibilité du processus aux yeux du public. Celui-ci accepte en outre difficilement le principe « pollueur-maître d'ouvrage », qui implique que le pollueur a la responsabilité des études et des opérations de réhabilitation et donc un pouvoir d'influence sur ces études et travaux. Il en résulte des incompréhensions, des suspicions, de la méfiance, et *in fine* souvent le rejet des solutions proposées. D'où une définition "française" de la concertation comme une « tentative de dépasser les rigidités d'un pays » (Mermet, 2007). Dans ce contexte, les experts sont souvent amenés à se demander pour qui ils travaillent : pour les autorités ou pour les populations.

En comparaison, l'organisation nord-américaine de gestion des sites pollués apparaît nettement plus simple, ramassée, directe et réactive. Par exemple l'US EPA et ses branches locales assurent les rôles conjugués de payeur, décideur, évaluateur, opérateur, à la fois gestionnaires et experts, et ce autant dans la gestion d'un site particulier que dans la définition de la politique des sites pollués. Elles peuvent intervenir directement en maître d'ouvrage sur un site, même avec un responsable solvable, si elles l'estiment nécessaires, quitte à se faire rembourser ensuite. Les agents sur le terrain décident et gèrent eux-mêmes l'implication des populations, et se présentent explicitement comme « *travaillant pour les riverains* ». Ils disposent de pouvoir de police étendus, allant pour certains d'entre eux jusqu'à l'investigation criminelle et à l'usage de la force armée. Il semble que la séparation pratiquée (relativement récemment) en Europe entre expertise et décision est remplacée aux Etats-Unis par un contrôle par les populations. L'implication des populations y apparaît d'autant plus essentielle. L'US EPA et l'ATSDR collaborent étroitement à travers des procédures et des outils communs, et à travers une "équipe de site" fonctionnant en mode projet (la fonction dans le projet passe avant l'appartenance à l'organisme).

Comparant la situation en France, en Amérique du Nord et en Allemagne en matière d'implication du public dans les questions de santé-environnement, les auteurs formulent l'hypothèse que de profondes différences culturelles peuvent expliquer la moindre ouverture au dialogue en France : à l'école, dans la famille et dans la société, une culture française de l'honneur et de la confrontation peut être opposée à une culture du dialogue et du compromis.

L'implication des populations implique un coût, en termes de délais, d'argent, de charge de travail et de charge psychologique, et de risques d'échecs : il s'agit généralement pour les intervenants d'un travail inhabituel irrégulier et incertain avec un engagement personnel extraordinaire dans un contexte fortement émotionnel et souvent chargé d'agressivité. La question du bilan coût-bénéfice de l'implication des populations sur un site pollué reste à étudier notamment sous l'angle financier. Certains organismes insistent sur la réduction des coûts permise par une solution de gestion *in fine* plus durable (INSPQ, 2003). Pour l'US

EPA (1999), « bien que du temps et de l'énergie doivent être investis pour promouvoir l'implication du public, l'investissement rapporte des dividendes significatifs dans la population sous forme de compréhension et de bonne volonté » et « limitera la probabilité que l'évaluation du site et le projet de réhabilitation doivent être refaits ». L'US EPA (2005a) met en avant plusieurs cas de solutions concertées moins coûteuses que la solution initialement imaginée par l'US EPA, du fait de l'amélioration des études apportées par la concertation.

3.4 Stratégies pour l'implication des populations sur un site

L'analyse ci-dessus met en évidence la diversité des situations de sites pollués dans lesquelles peut s'inscrire l'implication des populations. La stratégie d'implication des populations doit être adaptée à cette situation du site. Quatre composantes de cette stratégie ont été identifiées :

- Objectifs (voir le paragraphe "succès et limites" ci-dessus);
- Degrés d'implication (par exemple Figure 6 ci-après);
- Champ de l'implication (Encadré 1);
- Stratégie de mise en œuvre de l'implication: positionnement des intervenants, méthodes, moyens (compétence, outils, budget), planning.

- Evaluation du site et des solutions, expertise : informations, idées, questionnements,...
 - Prise de décision sur les études et les solutions
 - Mise en œuvre pratique de mesures de réduction des risques
 - Enjeux connexes de la gestion du site
 - Echancier, délais
 - Choix de procédures de validation et de prestataires
 - Communication avec la population moins impliquée
 - Organisation de l'implication des populations

Encadré 1 : Champs d'implication des populations dans l'évaluation et la gestion d'un site

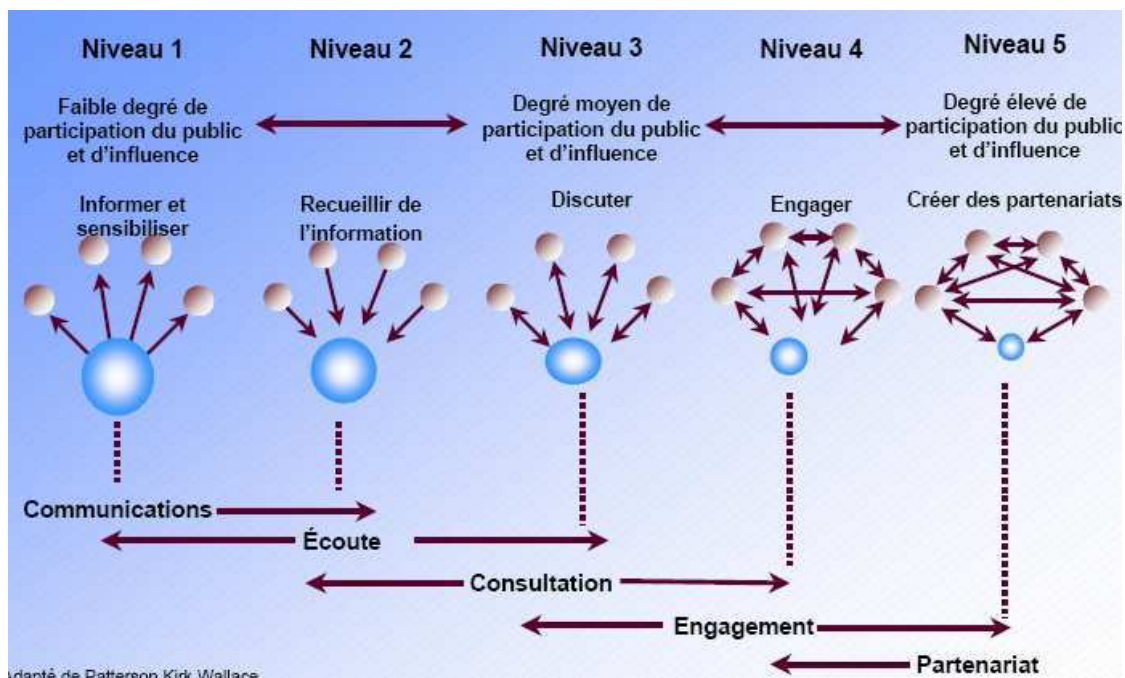


Figure 6 : Continuum de la participation du public selon Santé Canada (2000)

3.5 Elaboration d'une stratégie et d'un plan d'implication des populations

L'élaboration d'une stratégie et d'un plan d'implication des populations est divisée en deux étapes :

1. Caractérisation des enjeux et du contexte, commençant par le recensement des populations et des autres parties prenantes, et de leurs caractéristiques :
 - Niveau d'éducation et niveau social, typologie, conflits passés et interactions actuelles entre intervenants, relation au site et à la nature,...
 - Préoccupations et attentes concernant le site, incluant les perceptions du risque (liste de Covello (1985) adaptée aux sites pollués).

Cette étape conduit à une reformulation de la question posée par la pollution du site de sorte à intégrer l'ensemble des enjeux pertinents.

2. Analyse des enjeux et du contexte en vue du choix d'une stratégie :

- **Aucun degré d'implication n'est mieux qu'un autre** dans l'absolu. Par exemple, en cas d'urgence, une simple information peut être le degré le plus adapté. Ou bien les populations peuvent souhaiter moins de débats et davantage d'action de dépollution.
- Mais une bonne information et une gestion de site optimisée techniquement, plus durable, requièrent d'établir une relation plus large que la simple "communication", où la confiance est aussi importante que les détails techniques, où il devient possible d'expliquer les logiques et modèles d'évaluation de chacun, d'échanger les vues sur les perceptions, les idées, sur les questions relatives au site et sur les enjeux connexes, et sur les langages et les modalités d'échange. Ainsi, **le dialogue devrait être favorisé**, comme préconisé dans les guides de l'US EPA (1999, 2005).
- « *Une stratégie devrait considérer la taille et la diversité de la population, le niveau d'intérêt exprimé par les membres de la population, la géographie du site et de la population, et les ressources et le temps disponibles des membres de la population et de l'équipe de site* » (US EPA, 1999). Le guide Comrisk propose une grille d'orientation entre les 5 degrés d'implication adaptée de Santé Canada (2000).
- **L'implication des populations devrait débuter dès que possible**, si possible à froid, en amont, avant l'apparition de problèmes ou la montée d'inquiétudes, de sorte à « *construi[re] la confiance avant qu'elle ne soit nécessaire* » (NICOLE, 2004).
- Pour profiter pleinement des apports des populations, et pour davantage de cohérence, de transparence, de confiance, il est préférable d'**ouvrir la totalité du champ des études à la concertation**, depuis la définition de la question et des cahiers des charges en amont jusqu'à la surveillance et l'évaluation des résultats. L'arrêt de la concertation devrait être concerté.

Un engagement individuel et collectif des différents acteurs sur des valeurs et des attitudes de respect et d'ouverture sont nécessaires : attitude d'écoute, disponibilité, empathie, adaptation du langage, humilité, cohérence entre administrations. La mise en œuvre pratique peut requérir une formation spécifique à la culture du dialogue.

4. LE GUIDE ET LA BOITE A OUTIL

Le guide est organisé en fiches de préconisations opérationnelles, autonomes et illustrées d'exemples et de contre-exemples sur cas réels (Encadré 2). Il propose au préalable une discussion synthétique des fondements des préconisations.

La boîte à outils comprend notamment :

- Des Supports de communication sur l'évaluation et la gestion d'un site pollué : plusieurs jeux de brochures et de transparents, un poster, et des "supports d'événement" (Figure 1) ;
- Une Foire Aux Questions (FAQ, Encadré 3) sur l'implication des populations et la communication sur les sols pollués et les risques associés ;
- Des modèles de document supports : plan d'implication des populations, règles d'une commission locale, chartre pour une concertation, éléments d'une lettre aux riverains, « *message map* »,...

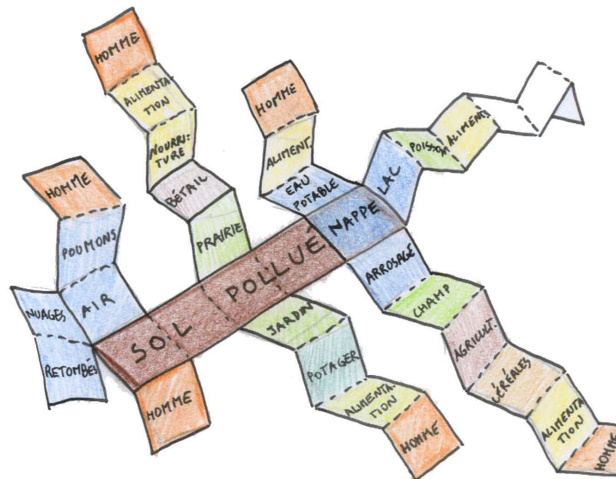
R1	Constituer et organiser une équipe de site R1-1 Constituer et structurer une équipe de site R1-2 Engager l'équipe de site sur des valeurs et un comportement R1-3 Former l'équipe de site aux compétences requises R1-4 Soutenir l'équipe de site
R2	Elaborer sa propre stratégie d'implication des populations R2-1 Elaborer sa stratégie d'implication des populations, vue d'ensemble R2-2 Recenser les parties et leurs préoccupations / attentes R2-3 Analyser le contexte et ses enjeux, reformuler la question R2-4 Définir les objectifs, le degré et le champ d'implication souhaités R2-5 Définir sa stratégie de mise en œuvre et son plan d'action pour l'implication des populations
R3	Mettre en place et ajuster le processus d'implication des populations R3-1 Mettre en place et ajuster le processus d'implication des populations, vue d'ensemble R3-2 Afficher des principes pour l'implication des populations R3-3 Clarifier les rôles vis-à-vis de la gestion du site, les préoccupations et attentes, la question posée R3-4 Choisir et partager des objectifs, un degré et un champ d'implication des populations R3-5 Choisir et partager des règles d'interaction entre les acteurs R3-6 Définir, partager, suivre un plan d'action pour l'implication des populations
R4	Bien communiquer R4-1 Bien communiquer, vue d'ensemble R4-2 Etre proactif R4-3 Démystifier l'expertise, la rendre accessible R4-4 Faire sentir R4-5 Gérer les réunions

Encadré 2 : Sommaire des fiches de préconisations

- FAQ 1 : Comment s'adapter à l'interlocuteur dans la discussion des études et la présentation des résultats au public ?
- FAQ 2 : Comment être à la fois clair pour les profanes et précis pour les spécialistes ?
- FAQ 3 : Quels mots et formulations faut-il privilégier ou au contraire chercher à éviter ?
- FAQ 4 : Comment illustrer les résultats d'une étude de risques ? Quel impact sur la conception de l'étude ?
- FAQ 5 : Peut-on discuter/ présenter les résultats d'une étude de risques sans chiffres ?
- FAQ 6 : Peut-on recourir à des teneurs seuils génériques dans les sols en France ?
- FAQ 7 : Vaut-il mieux parler de qualité de sol (permettant tel usage), plutôt que de risque (acceptable) ?
- FAQ 8 : Comment parler de substances avec des effets sans seuil ou avec des effets à seuil ?
- FAQ 9 : Comment expliquer un niveau de risque de 10-5 ?
- FAQ 10 : Doit-on, comment, être transparent sur les incertitudes ?
- FAQ 11 : Le scénario extrême est-il de nature à rassurer, lorsqu'il reste sous les référentiels d'exposition / de risque ?
- FAQ 12 : Comment répondre à une demande des populations de mesure d'un paramètre donné ?
- FAQ 13 : La mesure est-elle la solution pour lever les interrogations ?
- FAQ 14 : Comment expliquer qu'on "n'enlève pas toute la pollution" et qu'on calcule plutôt un seuil de dépollution ?
- FAQ 15 : Comment arriver à une acceptation des populations sur les interventions relevant d'une restriction d'usage ?
- FAQ 16 : Peut-on parler d'exposition / de risque acceptable pour une population ?
- FAQ 17 : Peut-on comparer des niveaux d'exposition/de risque dus à un site pollué à des niveaux de risque de la vie courante pour les relativiser ? Si oui, lesquels ?
- FAQ 18 : Comment expliquer à la population que c'est le niveau de 10-5 qui a été choisi comme seuil de risque de référence par les gestionnaires ?
- FAQ 19 : Qui est le mieux placé pour communiquer sur les études de risque, en termes d'acteurs et de qualification ?
- FAQ 20 : Peut-on identifier des "signaux d'alerte", annonceurs ou révélateurs de crise ?
- FAQ 21 : Comment rassurer sur la qualité et l'impartialité des études ?
- FAQ 22 : Quel est le bilan coûts-bénéfices de l'implication des populations sur un site ?

Encadré 3 : Index des FAQ

Figure 7 : Dépliant présentant le schéma conceptuel d'exposition et les options de réduction des expositions (Kraus et Baumont, 2008)



5. CONCLUSIONS

Une principale conclusion de l'étude Comrisk est que la communication autour d'un site pollué devrait être intégrée dans une approche plus large d'implication des populations qui tienne compte des préoccupations et attentes de tous les acteurs vis-à-vis du site : risques pour la santé, mais aussi valeur des biens immobiliers, emploi, confiance ou défiance entre les acteurs, relation au territoire et conflits passés, etc. Cela requiert d'entrer dans un mode de relation plus large que la simple "communication" : un mode de relation où la confiance tient autant de place que les détails techniques, où il devient possible d'expliquer les logiques et modèles d'évaluation de chacun, d'échanger les vues sur les perceptions, les idées, les questionnements relativement au site et aux enjeux connexes, sur les langages et les modes d'échanges eux-mêmes.

L'implication des populations aide effectivement à trouver la meilleure solution pour le site, acceptable pour toutes les parties comme un résultat « honnête » sinon consensuel, et pas nécessairement plus onéreuse. Le guide aide à analyser le contexte spécifique au site, à définir en conséquence des objectifs et une stratégie pour l'implication des populations, et à choisir et adapter les outils d'implication. Le guide et la boîte à outils sont accessibles à tous sur www.comrisk.fr.

REMERCIEMENTS

L'étude a été financée par l'ADEME.

L'étude et la boîte à outils ont été réalisées avec la collaboration d'Amandine Cochet à la Cire Ile de France, de Marjory Angignard et de Florence Kraus, stagiaires pour l'IRSN, de Philippe Hubert et Corinne Hulot à l'INERIS, des membres du comité de suivi et des panels de test des supports, et de nombreux autres intervenants de divers horizons qui ont apporté des documents, des retours d'expériences, des idées et des conseils. Nous les en remercions.

REFERENCES

Angignard, Marjory, 2006. Enquête sur la perception des sols pollués et de leurs conséquences sanitaires. Rapport de Stage du Master de "*Science du Risque*" des universités Montpellier I, Montpellier II et Montpellier III et de l'Ecole des Mines d'Alès, stage encadré par G. Baumont de l'IRSN.

Angignard, M., Ferrieux, D. (2007): Pollution des sols: perception des conséquences sanitaires, In Préventique sécurité n°91, Pages 34-38.

Bonano E. J., G. E. Apostolakis, P. F. Salter, A. Ghassemi and S. Jennings, 2000. Application of risk assessment and decision analysis to the evaluation, ranking and selection of environmental remediation alternatives. *Journal of Hazardous Materials*. Volume 71, Issues 1-3, 7 January 2000, Pages 35-57. PII : S0304-3894(99)00071-0. Elsevier Science B.V.

CNDP, 2007. Site internet de la Commission Nationale du Débat Public. Consultation 2007. <http://www.debatpublic.fr/index.html>.

Covello VT. 1985. Social and Behavioral research on risk: uses in risk management decision-making. In NATO ASI Series G, *Environmental Impact Assessment, Technology Assessment and Risk Analysis*. Vol. 4, Springer Verlag, Berlin, p. 1-14.

COWAM, 2006. Roadmap for Local Committee Construction - Better paths towards the governance of radioactive waste. Community Waste Management (COWAM). Summer 2006. www.cowam.org/final/docs/pdf_Cowam_2_WP1_ROADMAP_for_Local_Committee_Construction.pdf.

IRGC, 2005. Risk governance : towards an integrative approach. International Risk Governance Council. September 2005.

IRSN, 2004. Baromètre IRSN 2004. La perception des situations à risques par les Français.

- IRSN, 2006. Baromètre IRSN 2006. La perception des situations à risques par les Français. Résultats d'ensemble. Avril 2006.
- Legout, 2006. Evaluation quantitative des risques sanitaires : retour d'expérience. Céline Legout, Cire Ile de France. XI^{es} Rencontres internationales en santé environnement. 30 juin 2006.
- Mermet, Laurent, 2007. «La concertation ne supprime pas les conflits, elle les explicite». Journal de l'Environnement. 12/02/2007.
- MFE, 2007. Sites et sols pollués - Modalités de gestion et de réaménagement des sites pollués. French Ministry for Ecology and Sustainable Développement. 08 February 2007. « Lettre de la Ministre au préfets » and 3 appendixes.
- NICOLE, 2004. Communication on contaminated land. Lida Schelwald – van der Kley. 54 p 2004. www.nicole.org.
- Petts J., Pollard S., Gray A.J., Orr P., Homan J., Delbridge P., 2003. Involving lay audiences in environmental risk assessments. Proceedings Consoil 2003. 12-16 May 2003. 8th International FZK/TNO Conference on Contaminated Soil.
- Poulet, C., et Legout, C., 2005. Réhabilitation des sites pollués : quelle implication des riverains ? Rencontre Cire et DDASS d'Ile de France. 31 mai 2005.
- RESCUE, 2004. Methodological guide of «best practices» in citizen participation for brownfield regeneration). Programme RESCUE (Regeneration of European Sites in Cities and Urban Environments). Work Package 5 - Deliverable 5-1. August 2004. www.rescue-europe.com.
- RIVM, 2004. The influence of outrage and technical detail on the perception of environmental health risks. Jochems D, Bruggen M van. 131 p, 2004. RIVM Rapport 300060001. <http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/300060001.html>.
- Santé Canada, 2000a. Politiques et boîte à outils concernant la participation du public à la prise de décisions. Secrétariat de la consultation ministérielle, Direction générale des communications et de la consultation, Santé Canada. 2000. 169 p. http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/pubs/public-consult/2000decision/index_f.html.
- Trustnet, 1999. The TRUSTNET Framework -A New Perspective on Risk Governance. September 1999. www.trustnetinaction.com.
- Trustnet In Action, 2007. Final Report. 25th June 2007. www.trustnetinaction.com.
- US EPA, 1999. Supplement to RAGS Part A : Community Involvement in Superfund Risk Assessments. US EPA, Office of Emergency and Remedial Response Publication 9285.7-01E-P. March 1999. <http://www.epa.gov/oswer/riskassessment/raqsa/ci-ra.htm>.