

PARTICIPATION PUBLIQUE

Principes internationaux pour une meilleure pratique

LA PARTICIPATION PUBLIQUE PEUT ÊTRE DÉFINIE COMME L'IMPLICATION D'INDIVIDUS ET DE GROUPES, POSITIVEMENT OU NÉGATIVEMENT TOUCHÉS OU INTÉRESSÉS PAR UN PROJET, UN PROGRAMME, UN PLAN OU UNE POLITIQUE SUJETS À UN PROCESSUS DE PRISE DE DÉCISION.

AUTEURS

Pierre André avec la collaboration de Bert Enserink, Desmond Connor et Peter Croal

Incluant des commentaires du Publications Committee de IAIA

Traduction : Kelly LeBlanc pour le Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale (SIFÉE)

Coordination et financement de la traduction en français : Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale (SIFÉE) - www.sifee.org

COMMENT CITER CETTE PUBLICATION

André, P., B. Enserink, D. Connor et P. Croal 2006 *Participation publique, Principes internationaux pour une meilleure pratique*. Publication spéciale Série no. 4, Fargo, États-Unis : International Association for Impact Assessment.

INTERNATIONAL ASSOCIATION for IMPACT ASSESSMENT

- Headquarters
1330 23rd Street South, Suite C
Fargo, ND 58103-3705 USA
Phone +1.701.297.7908
Fax +1.701.297.7917
info@iaia.org
www.iaia.org

Introduction

Ce document de l'International Association for Impact Assessment (IAIA) sur les *Principes pour une meilleure pratique de participation publique* vise à promouvoir une pratique de participation publique (PP) de qualité chez les praticiens en étude d'impact (ÉI).¹ Il :

- Définit les prérequis pour une implication publique efficace et appropriée en ÉI;
- Identifie les conditions requises afin de rendre le processus de participation crédible et de maximiser l'intérêt et l'engagement des parties prenantes.

Ce document réunit les principes pour une pratique de participation publique qui respecte les règles de l'art. Il est essentiellement conçu comme un outil de référence destiné aux professionnels impliqués dans la participation publique en ÉI. Il a été élaboré à partir de l'expérience en participation publique de plusieurs membres de IAIA et a été rédigé pour ceux qui proviennent de formations et de domaines d'ÉI différents afin d'améliorer la qualité et l'éthique de leur pratique. Par conséquent, les principes présentés ici sont larges, génériques et non-contraignants. Ils mettent l'accent sur la PP en tant que pilier de l'ÉI et sont destinés à être applicables à tous les niveaux et à tous les types d'interventions planifiées (y compris au niveau stratégique), tout en tenant compte des contraintes de temps, d'information et de ressources.

La participation publique, à l'instar de l'ÉI en général, voit son usage croître partout dans le monde. Ce contexte en pleine évolution permet à un nombre toujours plus important de praticiens en ÉI issus des sciences humaines, de la médecine et des sciences sociales, de même que des sciences naturelles et appliquées, de s'impliquer ou même de coordonner la participation publique. IAIA espère que ces principes serviront à améliorer la pratique de PP en ÉI ainsi qu'à encourager la discussion entre les parties prenantes afin qu'il en découle de meilleurs projets, un meilleur développement, une gouvernance collaborative et ultimement, un monde plus durable.

Ce document comprend trois sections principales :

- La première définit le concept de participation publique;
- La deuxième met l'accent sur les objectifs de PP dans l'ÉI;
- La troisième énonce des principes pour une meilleure pratique de PP.

Qu'est que la participation publique?

La participation publique peut être définie comme l'implication d'individus et de groupes, positivement ou négativement touchés ou intéressés par une intervention proposée (par ex. un projet, un programme, un plan, une politique) sujette à un processus de prise de décision. Les niveaux de participation dans l'ÉI varient, de la participation passive ou de la réception d'information (une forme de participation unidirectionnelle), à une participation par consultation (comme les audiences publiques et les portes-ouvertes), à la participation interactive (comme les ateliers, la négociation, la médiation et même la co-gestion).² Différents niveaux de PP peuvent être applicables aux différentes phases d'un processus d'ÉI, de l'analyse initiale de la communauté et son information sur l'intervention proposée à la prise de décision, à la surveillance et au suivi.³

Objectifs de la participation publique

La participation publique est essentielle à une bonne gouvernance et peut renforcer les capacités des communautés locales. L'ÉI a plusieurs objectifs, visant spécifiquement à :

- Inviter le public touché et intéressé à prendre part au processus de prise de décision afin de promouvoir la justice, l'équité et la collaboration;
- Informer et instruire les parties prenantes, incluant le promoteur, le public, le(s) décideur(s) et le régulateur, au sujet de l'intervention planifiée et ses conséquences;
- Rassembler les données et l'information détenues par le public sur l'environnement humain (incluant les dimensions culturelle, sociale, économique et politique) et biophysique ainsi que sur les relations (incluant celles reliées aux savoirs traditionnels et locaux) qu'il entretient avec son environnement;
- Chercher la contribution du public sur l'intervention prévue incluant son étendue, le moment où elle est réalisée et les moyens d'en réduire les incidences négatives, d'en augmenter les retombées positives ou de compenser les impacts ne pouvant pas être atténués;
- Contribuer à une meilleure analyse des propositions menant ainsi à un développement plus créatif, à des interventions plus viables et conséquemment, à une plus grande acceptabilité et un meilleur support du public que ce qui serait le cas sans PP;
- Contribuer à l'apprentissage mutuel des parties prenantes et à l'amélioration de la PP et de la pratique de l'ÉI pour une proposition.

Principes de meilleure pratique

Trois niveaux de principes de PP sont inclus dans ce document : Les *Principes fondamentaux*, les *Principes opérationnels* et les *Pistes de développement*.

Les *Principes fondamentaux* s'appliquent à toutes les étapes de la PP dans les processus d'ÉI, du niveau stratégique au niveau opérationnel. Il est important de reconnaître que ces niveaux sont interdépendants et que, dans certain cas, ils peuvent être en conflit. Une approche équilibrée est cruciale quand il s'agit d'appliquer les Principes de PP, de manière à assurer que l'ÉI remplisse ses objectifs et soit conduite selon ce qui constituerait la meilleure pratique.

Les *Principes opérationnels* décrivent comment les Principes fondamentaux devraient être appliqués aux principales étapes et activités du processus d'ÉI.

Les *Pistes de développement* indiquent des directions à prendre pour une amélioration de la participation publique en ÉI. Il est prévu que de nouveaux niveaux de Principes puissent être élaborés, comme par exemple, des principes de PP spécifiques à certaines interventions, d'autres définissant les « règles de l'art », d'autres enfin dits de « nouvelle génération ». Toutefois, leur développement constituerait un effort distinct, fondé sur les Principes fondamentaux et opérationnels présentés ici, ou les prolongeant.

Principes fondamentaux

Une pratique de participation publique contemporaine en ÉI devrait être :

- **Adaptée au contexte** – Comprenant et appréciant les institutions sociales, les valeurs et la culture des communautés dans la région du projet; respectant les caractéristiques historiques, culturelles, environnementales, politiques et sociales des communautés touchées par une proposition.
- **Informative et proactive** – Reconnaisant que les gens ont le droit d'être informés tôt et de manière significative des propositions qui peuvent avoir une incidence sur leur vie ou sur leurs moyens d'existence. Un intérêt et une motivation accrues à participer surviennent lorsqu'une information simple et compréhensible est diffusée à l'intention du public touché et intéressé.
- **Adaptée et communicante** – Reconnaisant l'hétérogénéité du public en fonction de sa composition démographique, ses connaissances, son pouvoir, ses valeurs et ses intérêts. Les règles d'une communication efficace⁴ entre les individus, dans le respect de chacun d'eux et de chacune des parties, devraient être suivies.
- **Respectueuse des divers intérêts et équitable** – Assurant que tous les intérêts, incluant ceux non-représentés ou sous-représentés, sont respectés en ce qui a trait à la distribution des impacts, aux compensations et aux bénéfices. La participation ou la défense des intérêts des groupes moins représentés, incluant les peuples autochtones, les femmes, les enfants, les personnes âgées et les pauvres, devrait être encouragée. L'équité entre les générations présentes et futures devrait être promue dans une perspective de développement durable.
- **Formative** – Contribuant au respect mutuel et à la compréhension de toutes les parties prenantes de l'ÉI, en ce qui a trait à leurs valeurs, leurs intérêts, leurs droits et leurs obligations.
- **Coopérative** – Promouvant la coopération, la convergence et la construction d'un consensus plutôt que la confrontation. L'établissement d'échanges entre des perspectives et des valeurs conflictuelles de même que des efforts pour parvenir à une acceptation générale de la proposition, menant à une décision promouvant et appuyant le développement durable, devraient être poursuivis.
- **Redevable envers les parties prenantes** – Améliorant la proposition à l'étude, prenant en compte les résultats du processus de PP; incluant le rapport et le retour d'information aux parties prenantes, particulièrement en ce qui concerne la manière dont leurs apports ont contribué à la prise de décision.

Principes opérationnels

En tenant compte des principes fondamentaux que nous venons d'identifier, la participation publique devrait être :

- **Initiée tôt et soutenue** – Le public devrait être impliqué tôt, avant que ne soient prises des décisions majeures et régulièrement dans le processus d'ÉI. Ceci bâtit la confiance entre les participants, alloue davantage de temps pour la PP, améliore l'analyse de la communauté, améliore le tri préliminaire et le cadrage de l'ÉI, accroît les occasions de modifier la proposition à la suite des commentaires et des opinions récoltés pendant le processus de PP, réduit les risques de rumeurs et améliore l'image publique du promoteur. Cela peut aussi accroître la confiance du régulateur dans la décision qu'il doit rendre.
- **Bien planifiée et orientée vers les enjeux négociables** – Tous les acteurs d'une ÉI devraient connaître les objectifs, les règles, l'organisation, la procédure et les résultats attendus du processus de participation publique entrepris. Cela améliorera la crédibilité du processus pour tous les participants. Puisqu'un consensus n'est pas toujours atteignable, la PP devrait mettre l'accent sur la compréhension et le respect des valeurs et des intérêts des participants et se concentrer sur les enjeux négociables pertinents à la prise de décision.
- **En soutien aux participants** – Le public devrait être appuyé dans sa volonté de participer par une diffusion adéquate de l'information sur la proposition et sur le processus de participation publique, ainsi que par un accès juste et équitable à un support financier. Le renforcement des capacités, la facilitation et l'assistance devraient également être fournis, particulièrement pour les groupes qui n'ont pas la capacité de participer ainsi que dans les régions où il n'y a pas d'habitude de PP, ou encore là où les cultures locales peuvent l'entraver.
- **Appliquée au bon niveau et optimisée** – Un programme de PP devrait s'appliquer au niveau le plus approprié de prise de décision (par ex. au niveau des politiques, des plans, des programmes ou des projets) concernant l'intervention. Le public devrait être invité à participer régulièrement en favorisant les moments les plus appropriés pour son implication. Puisque la PP est consommatrice de ressources (humaines, financières, de temps) pour toutes les parties prenantes de l'ÉI, l'optimisation du programme de PP dans le temps et l'espace assurera une participation plus enthousiaste.
- **Ouverte et transparente** – Les personnes qui sont touchées par une intervention ou qui ont un intérêt à participer, quelque soit leur origine ethnique, leur sexe et leur revenu, devraient avoir accès à toute l'information utile. L'information requise pour évaluer une proposition devrait être accessible aux personnes non-initiées (par ex. les termes de références, rapports et résumés). Ces dernières devraient pouvoir participer aux ateliers pertinents, aux rencontres et aux audiences en rapport avec le processus d'ÉI. L'information et la facilitation en vue d'une telle participation devraient être fournies.
- **Adaptée au contexte** – Puisque plusieurs communautés ont leurs propres règles formelles et informelles d'accès public aux ressources, à la résolution de conflit et à la gouvernance, la par-

ticipation publique devrait être adaptée à l'organisation sociale des communautés touchées, incluant les dimensions culturelles, sociales, économiques et politiques. Ceci démontre du respect envers la communauté touchée et peut accroître la confiance du public dans le processus et ses résultats.

- **Crédible et rigoureuse** – La PP devrait adhérer à des règles éthiques, des comportements professionnels et des obligations morales reconnus. La facilitation de la PP par une autorité neutre, entendue au sens formel ou traditionnel, qui facilite les échanges, améliore l'impartialité du processus ainsi que la justice et l'équité dans le droit à l'information. Cela augmente aussi la confiance du public à exprimer ses opinions et contribue à réduire les tensions, les risques de conflits entre les participants et la corruption. Dans un contexte formel, l'adoption d'un code d'éthique est encouragée.

Les Pistes de développement

Afin d'améliorer les résultats de la participation publique, tous les acteurs devraient activement promouvoir :

- L'accès du public à une information utile et pertinente. Même si l'information est généralement disponible dans la pratique actuelle, celle-ci pourrait être améliorée pour la rendre plus utile aux non-initiés, ou davantage centrée et pertinente au processus de prise de décision.
- Une implication et une participation significative à la prise de décision.
- Des façons créatives d'impliquer le public.
- Un accès à la justice et l'équité.

Remerciements

Le projet de IAIA intitulé Participation publique, *Principes internationaux pour une meilleure pratique* a débuté à la rencontre de l'Association qui s'est tenue à Marrakech (Maroc) en 2003, lors de la réunion de la section sur la participation publique. À cette occasion, les participants recommandèrent aux co-présidents de la réunion (P. André et B. Enserink) et à IAIA de développer ces principes en collaboration avec les membres intéressés de l'Association. Pierre André (Université de Montréal, Canada), Bert Enserink (TuDelft, Pays-Bas), Des Connor (ancien responsable de la section PP de IAIA, Connor Development Services, Canada) et Peter Croal (Agence canadienne de développement international, Canada) et auparavant du Southern African Institute for Environmental Assessment, Namibie) ont conjointement accepté de coordonner cet exercice. Plusieurs autres membres ont été impliqués dans le processus par leurs réactions aux ébauches successives. La seconde version du document a fait l'objet de discussions pendant des ateliers de PP et des réunions de la section PP à la rencontre annuelle de IAIA en 2004 tenue à Vancouver (Canada) et à celle de 2005 à Boston (États-Unis). Plusieurs commentaires et suggestions ont été proposés au cours de ces discussions et ont été intégrés dans cette version.

Les coordonnateurs veulent remercier les membres de IAIA suivants pour leur contribution au processus de consultation : Janet Amos, Ilse Aucamp, Diane Austin, Danny Bayha, Judy Bennett, Alan Bond, Dianne Buchan, Alan Calder, Linda Carton, Réal Courcelles, Gilles Côté, Mariëlle de Sain, Saida L. Engström, Richard Fristik, Martin Haefele, Margriet Hartman, Michelle Hendriks, Pekka Hokkanen, Barbasa Illsley, Karin Isaksson, Gladys Joudrey, Hironori Kamemoto, Nicole Kovalev, Midafumi Kurasaka, Adjei-Fosu Kwailu, Pascale Méra, Angus Morrison-Saunders, Shigeo Nishikizawa, Chris O'Neil, Luc Ouimet, Melanie Poerschmann, Cynthia Pratt, Kerry Shannon, Takashi Shimizutani, John Sinclair, Philip Tagoe, Frank Vanclay, Irene Van Kamp, Wolfgang Wende et Loes Witteveen. Leur participation a contribué de manière significative à l'élaboration de ces principes.

Enfin, les auteurs adressent leur gratitude et leurs remerciements au Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale (SIFÉE) et en particulier à son directeur Karim Samoura, pour avoir proposé, coordonné et financé la présente traduction.

¹ Depuis 1999, IAIA, en tant que première organisation dans le champ de l'ÉI, a préparé une collection de documents portant sur les meilleures pratiques dans différents domaines de l'évaluation d'impact (par ex. évaluation d'impact environnemental, évaluation d'impact stratégique, évaluation d'impact social). Ces documents, qui font l'objet d'un large consensus, sont conçus pour servir de guide aux membres de l'Association et aux autres personnes impliquées dans la pratique de l'ÉI.

² Arnstein (1969, *Journal of the American Planning Association*, 35: 216-224) a été le premier à identifier une échelle de participation citoyenne (ladder of citizen participation), qui va de la persuasion jusqu'à l'autodétermination. Cette dernière constitue la forme de participation publique la plus élevée alors que le processus est entrepris directement par le public avec le promoteur qui en accepte les résultats. (Traduit de Roberts, 2003, *Involving the public*, dans H. Becker et F. Vanclay (dir.) *International Handbook of Social Impact Assessment*. Cheltenham: Edward Elgar: pp. 259-260).

³ La PP n'inclut pas la manipulation de l'opinion publique par des techniques de relations publiques ou par la limitation de la liberté de participer.

⁴ Afin d'être efficace, la communication entre les acteurs de l'ÉI (par ex. le public, les promoteurs, les décideurs et les régulateurs) devrait porter attention à l'écoute active, au cadre de référence des différents acteurs et à la connotation des termes qu'ils emploient, à leur attitude envers autrui, leurs rôles et les rapports de rôles et à la situation générale dans laquelle la communication prend place, son objectif, de même que l'état de préparation des acteurs. Une communication efficace dans les deux sens implique le respect des autres ainsi que de leur culture, de leurs traditions et de leur personnalité.