



Programme
**Information,
participation du public,
concertation et association**
dans les plans de prévention des risques

Document final

11 décembre 2007



risques naturels majeurs

Sommaire

<i>Introduction - Difficultés, problématique</i>	2
<i>Création et objectifs du groupe de travail</i>	3
<i>Résultats</i>	6
Pour construire quelque chose en commun, il faut d'abord se comprendre et éviter les malentendus	7
● <i>Glossaire sur les notions et concepts liés à la participation</i>	
● <i>Glossaire technique sur les risques naturels</i>	
Pour entrer sereinement dans un processus collégial, et donc complexe, il faut connaître les règles du jeu, les responsabilités de chacune des parties	9
● <i>Instructions aux services : circulaire du 3 juillet 2007</i>	
● <i>Mémento sur les rôles et responsabilités des acteurs de la prévention</i>	
Ces processus font appel à la participation active de l'ensemble des acteurs, et pour cela il faut de la méthode, il faut également former les acteurs	12
● <i>Recommandations pour la création de supports de communication</i>	
● <i>Guide « Intégrer la concertation dans la conduite d'un projet de prévention des risques »</i>	
● <i>Programme de formation</i>	
Pour construire ensemble, il faut trouver un minimum d'objectifs à partager, c'est le sens donné à l'action	16
<i>Conclusion et perspectives</i>	18



Introduction

Difficultés, problématique

Le plan de prévention des risques naturels prévisibles est un document réglementaire, valant servitude d'utilité publique, s'imposant à tous et réalisé par l'État pour les territoires les plus exposés aux risques naturels tels que les inondations, mouvements de terrain, avalanches, incendies de forêt, séismes, éruptions volcaniques, tempêtes ou cyclones. Outil phare de la politique de prévention des risques naturels, le PPRN réglemente les utilisations du sol, les façons de construire et la gestion des terrains exposés ou susceptibles d'aggraver les risques. Sur un périmètre défini en fonction de l'ampleur des phénomènes naturels prévisibles et de l'importance des enjeux qui y sont soumis, cette réglementation concerne les nouveaux projets, les bâtiments existants et les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde.

Une première décennie d'élaboration de ces plans, créés en 1995 par la loi dite « Barnier », s'est achevée fin 2005 avec l'approbation du 5 000^e PPRN en Guadeloupe.

À terme, c'est environ 10 000 PPRN qui viendront très certainement couvrir les communes françaises les plus exposées aux risques, pour environ 22 000 communes exposées à au moins un risque naturel en France.

Cette politique, relevant de la responsabilité de l'État, est indispensable à plus d'un titre, grâce à la maîtrise de l'urbanisation des zones à risques, la diminution du risque lui-même, l'atténuation des dommages et la réduction de la vulnérabilité des biens existants et des personnes qu'elle permet.

Toutefois, cette légitimité de la politique de l'État et ses ambitions ne doivent pas occulter certaines difficultés observées en matière de concertation dans l'élaboration des PPRN. Il existe en effet une distorsion entre ce que les services de l'État perçoivent de leurs propres activités et méthodes de travail et la façon dont les collectivités les ressentent localement.

Depuis quelques années, certains élus critiquent en effet vivement les méthodes employées par les services en charge de l'élaboration des PPRN et l'absence de concertation dont ils feraient preuve. Ils souhaitent être pleinement associés aux politiques de prévention menées sur leur territoire, et notamment à l'occasion de l'élaboration des PPRN. Deux propositions de loi motivées par ce souhait ont ainsi été déposées par Max Roustan, député du Gard, maire d'Alès, Olivier Jardé, député de la Somme, et Alain Dufaut, sénateur du Vaucluse.

La loi relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages du 30 juillet 2003 définit toutefois désormais de nouveaux dispositifs relatifs à la participation en matière de risque. Ces nouveaux dispositifs induisent des modifications profondes dans les pratiques professionnelles des services de l'État et les relations entre les acteurs.

Dans un cadre plus général, et en application de la Convention d'Aarhus, plusieurs directives européennes relatives à l'accès des citoyens à l'information en matière d'environnement et la participation du public à la prise de décision ont été adoptées.

Ces nouvelles démarches de participation, d'association et de concertation rencontrent des difficultés d'application par les services, d'une part du fait d'un manque de précision dans les termes de la loi, d'autre part en raison des craintes suscitées par les changements dans les positionnements institutionnels et les méthodes de travail que ces nouvelles dispositions impliquent. Ces démarches nécessitent aussi une participation sans arrière-pensée de tous les acteurs concernés.

La demande d'information et de participation de l'ensemble des acteurs aux processus de décision dans le domaine des risques se fait de plus en plus pressante, que ce soit de l'État vers les collectivités territoriales et le grand public ou des collectivités territoriales vers leurs administrés.

Ces évolutions constituent une nouvelle donne pour les politiques de prévention des risques. L'association des collectivités territoriales d'une part est primordiale, tant pour des raisons d'efficacité que de répartition des compétences et des responsabilités. L'ouverture de la concertation aux citoyens d'autre part correspond à une demande forte, d'autant plus ressentie comme légitime qu'elle touche à la sécurité de tous.

Création et objectifs du groupe de travail

Nelly Olin, Ministre de l'écologie et du développement durable, a lancé le 22 juin 2006 un groupe de travail avec pour objectif de fournir aux services de l'État des outils opérationnels de mise en œuvre des dispositions législatives relatives à la concertation du public et à l'association des collectivités à l'élaboration des PPRN issues de la loi du 30 juillet 2003. Ce groupe de travail rassemble à part égale élus¹, représentants de la société civile et représentants de l'État ; il est composé d'une vingtaine de personnes.

1 - Dont les auteurs des propositions de loi n° 496 et 2189 et le rapporteur de la loi relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages du 30 juillet 2003, Alain Venot.

Des entretiens préalables au comité de pilotage du 22 juin 2006 ont été menés auprès de ses membres afin de faire émerger les principales difficultés et attentes. Deux messages forts en sont ressortis concernant la culture du risque d'une part : confusion de sens dans les termes employés, manque de pédagogie des services de l'État, application semblant aléatoire des circulaires, manque de visibilité de l'action de l'État par les élus, absence d'accompagnement de la politique PPRN, etc., et la démarche d'élaboration des PPRN d'autre part : manque de concertation tout au long de la procédure, absence de prise en compte des projets des collectivités, manque de souplesse dans la procédure de révision du document, etc.

Des groupes de travail plus techniques se sont réunis sur ces bases plusieurs fois tout au long du dernier semestre 2006. Un premier document synthétique de cadrage a été élaboré qui reprend la genèse de ce chantier et développe les principales thématiques retenues et qui concernent :

- 1. la définition de l'aléa ;
- 2. le PPR : une procédure de l'État, un outil parmi d'autres dans la prévention des risques ;
- 3. les instances de dialogue et de concertation ;
- 4. les possibilités d'évolution du PPRN, la prise en compte des ouvrages de protection, les compensations ;
- 5. l'information, la concertation, la sensibilisation de la population.

Le 12 décembre 2006, un plan d'action tri-partite a été proposé et validé par le groupe de travail sous la présidence du directeur de cabinet de la ministre :

- 1. des instructions, des outils et de la méthode pour les services de l'État :
 - la rédaction d'une circulaire pour accompagner la loi du 30 juillet 2003 ;
 - la production d'outils méthodologiques pour favoriser l'élaboration concertée des PPRN et la participation de l'ensemble des acteurs aux politiques de prévention des risques naturels ;
- 2. la construction d'une culture commune à l'ensemble des acteurs concernés :
 - la réalisation d'un référentiel commun (glossaires, supports de communication, etc.) ;
 - la mise en place d'un plan national de formation à la concertation destiné à l'ensemble des acteurs concernés, État, collectivités territoriales et société civile dont les commissaires enquêteurs ;
- 3. la participation citoyenne à une réflexion sur les fondements de la politique de prévention des risques naturels :
 - l'organisation de débats publics locaux expérimentaux en vue d'un éventuel débat public national sur l'acceptabilité du risque.

L'année 2007 a été consacrée à la mise en œuvre de ce plan d'actions : les groupes de travail se sont réunis les 6 février, 27 mars, 10 et 24 mai, 13 septembre et 22 novembre, avec un comité de pilotage intermédiaire le 3 juillet 2007.

Programme d'actions

Le programme d'actions se décline en trois étapes :

- la première, plus immédiate et opérationnelle, consiste en l'accompagnement des services de l'État dans la mise en œuvre des dispositions de la loi relatives à la concertation et l'association, à travers la mise à disposition d'outils et de méthodes ;
- la seconde, à moyen terme, a un caractère plus organisationnel et concerne l'ensemble des partenaires de la prévention des risques. Elle vise à mettre en place et animer des instances de dialogue autour des risques et à construire une culture commune ;
- la troisième, à plus long terme, vise à réfléchir plus largement, éventuellement dans le cadre d'un débat public, aux fondements politiques de la prévention des risques.

Propositions phares

Conforter : Instructions - Organisation - Méthodes

Clarifier

Rédiger une circulaire visant à expliciter les dispositions de la loi Risques du 30 juillet 2003 relatives aux questions de la concertation et de l'association dans l'élaboration des PPR, et plus globalement à la participation des acteurs dans la politique de prévention des risques.

Partager la connaissance

Réaliser deux glossaires, l'un technique relatif aux risques, l'autre relatif aux notions liées à la participation et la concertation ; réaliser un mémento sur le rôle et les responsabilités des acteurs de la prévention des risques.

Donner des outils opérationnels

Mettre en place un plan de formation-action, ayant notamment pour objet les processus de construction collective d'une politique et la gestion concertée de projet. Ces formations concernent services de l'État et fonctionnaires territoriaux. Une formation spécifique pour les commissaires enquêteurs est également envisagée.

Des idées (presque) nouvelles

Encadrer

Formaliser la concertation dans un bilan de la concertation, pièce jointe au dossier d'enquête publique, comme mémoire du dialogue.

Renforcer la culture commune

Construire un référentiel commun (glossaires, etc.) comme préalable au dialogue. Identifier clairement les passerelles entre politiques et les liens entre les acteurs (formations, supports de communication), les renforcer quand ils existent.

Expérimenter

Le débat, tout d'abord sur des sites pilotes au niveau local... vers la préparation d'un débat national (en prévision notamment de l'application des directives européennes Inondation et Sol).

Renforcer les articulations entre les différentes échelles du dialogue pour éviter les effets de rupture, du micro local (quartier) au bassin de risque, du débat local au débat national, de l'échelle nationale à l'échelle européenne ... et inversement.

Les résultats

Le programme repose sur **quatre fondamentaux** :

1. Pour construire quelque chose en commun, il faut d'abord **se comprendre** et éviter les malentendus.

- *Glossaire technique sur les risques naturels*
- *Glossaire sur les notions et concepts liés à la participation*

2. Pour entrer sereinement dans un processus collégial, et donc complexe, il faut connaître **les règles du jeu**, les responsabilités de chacune des parties.

- *Circulaire du 3 juillet 2007*
- *Mémento sur les rôles et responsabilités des acteurs de la prévention*

3. Ces processus font appel à la participation active de l'ensemble des acteurs, et pour cela il faut de **la méthode**, il faut également **former** les acteurs.

- *Recommandations pour la création de supports de communication*
- *Guide « Intégrer la concertation dans la conduite d'un projet de prévention des risques »*
- *Programme de formation*

4. Pour construire ensemble, il faut trouver un minimum d'objectifs à partager, c'est le **sens** donné à l'action.

- *Renforcement des instances de dialogue existantes*
- *Élaboration d'une stratégie locale de prévention*
- *Création de commissions départementales des risques naturels majeurs*
- *Élaboration de schémas départementaux de prévention du risque naturel*
- *Organisation de débats publics locaux : une dizaine de sites pilotes*



Pour construire quelque chose en commun, il faut d'abord se comprendre et éviter les malentendus

→ *Disposer d'un vocabulaire commun facilitant le partage de la connaissance et le dialogue pour la construction collégiale d'une stratégie locale de prévention.*

● **Glossaire sur les notions et concepts liés à la participation**

Une attente forte en matière d'explicitation des concepts de concertation et d'association inscrits dans la loi a émergé lors des travaux préparatoires. Le flou autour de ces notions est tant juridique que sémantique, le vocabulaire autour de la participation utilisant des termes du langage commun mais avec une signification parfois différente. Cette clarification apparaît comme un préalable à une mise en œuvre sereine de la loi.

Ce glossaire représente ainsi un élément d'une démarche plus globale sur la mise en œuvre de la concertation dans les politiques de prévention des risques. Il se situe dans la première phase du programme d'action qui consiste en la mise à disposition des services d'outils et de méthodes. Plus précisément, il fait partie des actions destinées à permettre d'établir les conditions du dialogue, grâce à l'existence d'un référentiel commun entre les parties.

L'objectif du présent document est de permettre aux services d'engager des démarches de concertation, d'association, de participation du public en s'étant imprégnés de la culture de participation qui les sous-tend et en étant sécurisés dans l'application de la loi en la matière.

Il s'agit, d'une part, de fournir une introduction à la culture de la participation, en proposant des définitions simples des termes utilisés autour des notions de participation, d'association et de concertation, en s'appuyant sur une bibliographie solide sur le sujet.

D'autre part, il s'agit de présenter un panorama des procédures réglementaires d'information, de concertation et de participation (dont directives européennes, chartes) et des instances de concertation existantes. Cette deuxième partie, à caractère plus juridique, tente de proposer un « mode d'emploi » des dispositions de la loi sur les risques du 30 juillet 2003 en s'attachant à clarifier les termes de la loi : « modalités de concertation » et « association des collectivités locales » et rappelant les obligations qui s'y rattachent et les risques auxquels on s'expose si on ne concerte pas « comme il faut » ou insuffisamment (jurisprudence).

● **Glossaire technique sur les risques naturels**

Une attente forte en matière d'explicitation des termes relatifs à la politique de prévention des risques naturels a également émergé lors des travaux préparatoires.

Afin que les acteurs de la prévention des risques se comprennent, il est en effet nécessaire de s'entendre sur la définition des termes les plus couramment utilisés dans ce domaine. En effet, l'expérience montre que, si certains termes font l'unanimité, d'autres recouvrent parfois des significations éloignées, selon les contextes ou selon les sources documentaires.

Le glossaire a pour but de faciliter la communication entre les parties, mais en aucun cas de figer les définitions dans un sens ou dans un autre. Il ne s'agit pas de gommer la pluralité des sens, au contraire. Il se veut un outil d'ouverture, de meilleure connaissance de la polysémie.

Dans la mesure du possible, les définitions retenues s'appuient sur des dictionnaires du langage commun, sur des documents de référence du domaine de la prévention des risques naturels, ou encore sur des textes juridiques.

Certains termes possèdent une définition bien précise. Il s'agit des termes techniques ou de ceux issus d'un texte réglementaire – loi, décret, circulaire. Leur sens ne donne en général pas lieu à des divergences d'interprétation et fait l'unanimité. Afin de faciliter la lecture du glossaire, ces termes dont la définition est stabilisée sont repérés par un pictogramme.

D'autres en revanche, plus conceptuels, ne font pas l'objet de consensus et peuvent avoir différents sens selon les métiers, les domaines, les approches, etc. voire parfois selon l'époque. Pour ceux-là, nous avons choisi de proposer plusieurs définitions : commune, technique, définition des sciences humaines et sociales.

Pour chaque terme, la source de la définition est indiquée et les références complètes des documents cités sont données en bibliographie.

Le champ des risques naturels étant très étendu, ce glossaire n'est pas exhaustif et nous avons choisi de le limiter aux termes les plus fréquemment employés dans les échanges entre les acteurs de la prévention. Aussi, les termes les plus techniques relatifs à chaque type de risque ne sont pas cités dans ce glossaire, partant de l'hypothèse qu'ils font l'objet d'une explicitation plus poussée dans les documents spécialisés.

La diversité des définitions rencontrées pour certains termes lors de la réalisation de ce glossaire montre l'intérêt de bien définir entre les différents acteurs, au début de chaque démarche, le sens des termes qui seront fréquemment employés, voire de définir leur propre glossaire.

Ce glossaire n'est en aucun cas un document achevé. Il doit être considéré comme un projet évolutif et amendable. Pour conserver à ce glossaire toute son actualité, des mises à jour sont prévues. Les suggestions seront les bienvenues.



Pour entrer sereinement dans un processus collégial, et donc complexe, il faut connaître les règles du jeu, les responsabilités de chacune des parties

● **Instructions aux services : circulaire du 3 juillet 2007**

Concertation avec la population, association des collectivités territoriales et consultation des acteurs dans les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN)

Cette circulaire, fruit d'un travail collectif entre les anciens ministères de l'Équipement et de l'Écologie, a été rédigée sur la base des attentes et besoins formulés par les membres du groupe de travail. Elle a fait l'objet d'une dernière consultation fin avril. La version finale a repris la plupart des remarques formulées, notamment par les parlementaires.

Plan

I. Préambule et champ d'application

II. L'association des collectivités territoriales

- A. La mise en place d'une stratégie locale de prévention
- B. L'élaboration « associée » du projet de PPRN

III. Les démarches de consultation et de concertation au cours de la procédure d'élaboration du PPRN

- A. La concertation en continu avec la population
- B. Les consultations obligatoires avant l'enquête publique
- C. L'enquête publique sur le projet de PPRN

IV. La professionnalisation des acteurs

Synthèse

I. Préambule et champ d'application

L'engagement de l'État dans la recherche d'une meilleure maîtrise collective du risque est de plus en plus important.

Cette circulaire vise à expliciter les dispositions relatives à la concertation avec la population et à l'association des collectivités territoriales dans les PPRN et constitue le premier élément de ce plan d'action, qui prévoit en outre :

- l'élaboration d'outils méthodologiques pour favoriser l'élaboration concertée des PPRN et la participation de l'ensemble des acteurs aux politiques de prévention des risques naturels² ;
- la mise en place d'un plan national de formation à la concertation destinée à l'ensemble des acteurs concernés ;
- l'organisation de débats publics locaux expérimentaux en vue d'un éventuel débat public national sur l'acceptabilité du risque.

II. L'association des collectivités territoriales

La politique de prévention des risques naturels est une compétence partagée. Le PPRN est un des maillons de cette politique qui pour être efficace doit se décliner à

2 - Glossaires pour éviter les contresens et favoriser le dialogue ; guides ; supports pédagogiques et de communication

toutes les échelles territoriales, prendre appui sur la multiplicité des compétences et des outils de l'aménagement et s'intégrer dans l'ensemble des politiques publiques mises en œuvre sur les territoires.

A. La mise en place d'une stratégie locale de prévention

Cette stratégie locale repose sur un processus de réflexion et de maturation collectives, partagées entre acteurs et adaptées aux contextes territoriaux et politiques. Son élaboration repose sur les étapes suivantes :

- la réalisation d'un diagnostic territorial partagé et fondé sur des échanges étroits avec les collectivités territoriales, les acteurs locaux et les habitants ;
- une évaluation de la vulnérabilité des enjeux identifiés dans le diagnostic ;
- la définition collective d'orientations en matière de gestion des risques ;
- la définition d'un programme d'actions déclinant les mesures à prendre par les différents acteurs.

Ces stratégies locales de prévention s'inscriront dans les schémas départementaux de prévention des risques naturels soumis à l'avis de la commission départementale des risques naturels majeurs.

B. L'élaboration « associée » du projet de PPRN

Au cours de cette phase, les modalités de qualification de l'aléa de référence seront définies avec les collectivités territoriales, leurs projets et stratégies de développement ainsi que les ouvrages de protection seront identifiés et décrits dans la note de présentation comme autant d'éléments de contexte. Des propositions de zonages et de règlements associés à ces enjeux seront faites dans un dialogue continu avec les collectivités qui pourront apporter leurs contributions et être force de propositions.

De façon concomitante, des solutions alternatives à la construction en zones à risque, en particulier dans les zones fortement contraintes par le PPRN, la réduction de la vulnérabilité et l'amélioration des conditions de sécurité des territoires déjà urbanisés et exposés seront recherchées.

Le PPRN sera mis en révision, en fonction des évolutions significatives observées localement d'une part, et de la modification manifeste de la connaissance du risque d'autre part.

III. Les démarches de consultation et de concertation au cours de la procédure d'élaboration du PPRN

Trois démarches de consultation sont identifiées.

A. La concertation en continu avec la population

Les modalités de cette concertation, précisées dans l'arrêté de prescription, seront définies avec les collectivités territoriales concernées sauf lorsque cela s'avère impossible en identifiant les trois principales étapes :

1. le lancement de la réflexion ;
2. les études d'aléas, d'enjeux et de vulnérabilité ;
3. la stratégie locale de prévention et le projet de PPRN qui en est l'une des déclinaisons réglementaires.

Un bilan de la concertation sera obligatoirement remis au commissaire enquêteur qui pourra l'annexer au registre de l'enquête publique et sera joint au PPRN approuvé pour information.

B. Les consultations obligatoires avant l'enquête publique

Cette consultation se fait ponctuellement sur un objet précis et doit permettre de recueillir l'ensemble des avis des acteurs concernés par le projet de plan. L'éventuelle décision de ne pas tenir compte de certains avis devra être motivée.

C. L'enquête publique sur le projet de PPRN

Le projet est soumis à une enquête publique applicable aux projets ayant un impact sur l'environnement. Les maires des communes concernées doivent être entendus par le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête une fois l'avis des conseils municipaux consigné. L'information donnée, en particulier au commissaire enquêteur avant qu'il ne conduise l'enquête, devra être de grande qualité.

Ces nouvelles dispositions s'intègrent dans un processus plus global de renforcement de l'information préventive dont la charge incombe en grande partie aux collectivités.

IV. La professionnalisation des acteurs

Ces dispositions impliquent de nouveaux modes de travail et de nouvelles compétences. Ces changements demandent à être accompagnés au-delà de la présente circulaire par un plan de formation qui constitue le deuxième élément du plan d'action.

Ce programme de formation est destiné aux responsables et agents de la prévention des risques des fonctions publiques territoriale et de l'État, aux élus ainsi qu'aux représentants des associations oeuvrant sur le thème des risques.

Un suivi et une évaluation nationale de la mise en œuvre de ces démarches seront menés en prenant appui sur une dizaine de services « pilotes » de l'État et en conduisant des projets expérimentaux avec des collectivités territoriales volontaires.

● Mémento sur les rôles et responsabilités des acteurs de la prévention

→ *Connaître les différents acteurs, leurs compétences, leurs responsabilités, leurs rôles et leurs liens, dans la politique de prévention des risques et à chaque étape de sa construction.*

De nombreux acteurs publics ou privés participent à la prévention et à la gestion des risques. Les récentes évolutions législatives³ insistent sur la nécessaire mobilisation de tous dans ce domaine. Même si les interventions de chacun se complètent et concourent à une prévention générale, chaque acteur a un rôle bien défini qui engage sa responsabilité.

Pour entrer sereinement dans un processus collégial, et donc complexe, il faut connaître les règles du jeu, les responsabilités de chacune des parties.

Ce dossier dresse un panorama des acteurs du risque et donne des repères sur leurs missions et leurs responsabilités respectives dans chacun des domaines de la prévention des risques naturels. Il n'est en aucun cas une référence juridique. Il s'adresse aux services de l'état et des collectivités territoriales.

3 - Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et à la réparation des dommages et loi n° 2004-811 du 13 août 2004 sur la modernisation de la sécurité civile.

**Ces processus font appel à la participation active
de l'ensemble des acteurs,
et pour cela il faut de la méthode,
il faut également former les acteurs**

● **Recommandations pour la création
de supports de communication**

→ *Apporter aux services de l'État des illustrations et des recommandations pour la réalisation de supports de communication efficaces à destination des élus et des habitants.*

Ce document doit aider à la mise en oeuvre du dialogue et permettre de mener à bien la concertation avec le public et l'association des collectivités, ainsi que les démarches de consultation et d'information.

Il s'agit tout d'abord de recenser et valoriser les outils de communication existants en matière de prévention des risques et de faire connaître des exemples réussis. Ces outils ont pour objet de développer la culture du risque auprès d'un large public, mais ils peuvent aussi intervenir de façon plus ciblée pour accompagner les démarches d'élaboration des projets PPR, PCS, etc.

D'autre part, il vise à aider les services de l'État et des collectivités territoriales à communiquer sur les risques, à construire eux-même ou faire réaliser des supports de communication sur les risques naturels à destination de non-professionnels du risque, dans des contextes variés et avec différents objectifs.

Le dossier présente dans un premier temps les différents types de supports de communication et leur adaptation aux cibles et au contexte.

Il analyse ensuite quelques supports de communication réussis sur la prévention des risques. Ces exemples sont choisis selon différents critères : le support (panneaux, manifestation communale, plaquettes, films, cédérom, exposition itinérante, site Internet, etc.), la cible (écoles, public, élus, etc.), le cadre de la communication (information préventive du citoyen, procédure PPR, etc.) et le message à faire passer. L'analyse de ces exemples montre les raisons pour lesquelles ils ont été efficaces en fonction de différents critères (contenu, mode de création, adaptation à la cible, vecteurs de diffusion, etc.).

La dernière partie propose des recommandations à destination des services en charge des risques, pour réaliser ou faire réaliser des supports de communication efficaces et adaptés.

● **Guide « Intégrer la concertation dans la conduite
d'un projet de prévention des risques »**

→ *Sensibiliser les services aux démarches de concertation, en connaître les principes, savoir repérer les moments propices à l'ouverture du dialogue ; leur donner des méthodes et des outils adaptés à toutes les phases du projet, notamment sur l'importance du travail en amont, et en particulier sur la formalisation de la concertation dans son bilan et l'arrêté de prescription du PPRN.*

Cet ouvrage a deux objectifs :

- il s'agit d'une part de sensibiliser les services aux démarches de concertation et de participation, afin que celles-ci trouvent une place à part entière dans l'élaboration du projet et qu'elles soient systématiquement prévues et intégrées dès l'amont ;
- d'autre part, il vise à donner des principes et des méthodes sur les pratiques et démarches à mener en matière de concertation et d'association dans la politique de prévention des risques,
 - en intégrant les phases amont et aval du PPR,
 - en remplaçant cet outil dans une démarche globale de prévention des risques, en lien avec l'aménagement du territoire
 - en déclinant plus spécifiquement les actions à conduire lors de l'élaboration du PPR (prévoir et assurer la conduite et le suivi de la concertation tout au long du projet).

Ayant conscience qu'il n'existe pas de « recette » en la matière, des conseils et recommandations sont ici énoncés pour permettre l'émergence d'une concertation et d'une association efficaces et réussies, au service du projet.

Ainsi, il s'agit d'accompagner les services responsables de la prévention des risques en leur proposant des méthodes et des outils concrets. Ce travail doit permettre de répondre aux questions « comment faire, comment réussir l'association des collectivités concernées ? » et « comment définir une démarche de concertation, avec qui, comment préciser les modalités de concertation et les mettre en œuvre ? ».

● **Programme de formation**

Un cahier des charges « formation » en vue du lancement d'une consultation auprès d'organismes de formation dans le domaine de la conduite et la gestion de projet a été rédigé avec l'appui pédagogique de l'organisme de formation du Ministère de l'écologie, l'IFORE (Institut de formation de l'environnement), de l'organisme de formation des agents des collectivités territoriales, le CNFPT (Centre national de la fonction publique territoriale) et de l'organisme de formation des agents de l'État, les CIFP (Centres interrégionaux de formation professionnelle).

Les objectifs

Le plan de formation constitue un élément fondamental du programme d'action. L'évolution recherchée en termes de compétences des services est de réussir l'association des collectivités et la concertation avec le public dans le processus de décision en matière de politique de prévention des risques.

Cela se traduit notamment par la capacité à :

- diffuser une culture du risque et partager les connaissances en matière de risques en lien avec les territoires, notamment dans un objectif d'une meilleure appropriation par la population de ces problématiques et d'une modification des comportements,
- mener une politique de prévention des risques en travaillant avec les différents acteurs du territoire,
- mener à bien la concertation avec le public et l'association des collectivités territoriales lors de l'élaboration des plans de prévention des risques naturels, et en particulier mettre en œuvre la circulaire du 3 juillet 2007.

Si les attentes se focalisent avant tout sur la nécessité de progresser sur la mise en oeuvre de l'association des collectivités et de la concertation avec le public, d'autres sujets sont directement liés à ces modalités :

- la gouvernance du risque : le repérage des acteurs et la compréhension du champ de compétence, du rôle et de la responsabilité de chacun d'entre eux et de leur capacité à agir sur les différents facteurs de risque ;
- l'expertise partagée : le partage des références en matière de qualification de l'aléa et de prise en compte de l'incertitude et des événements extrêmes ;
- le lien avec le territoire : la prise en compte du projet de territoire et la gestion dynamique et réactive de la procédure.

Ils devront être également abordés.

Il s'agit de rendre capable :

- d'appréhender les enjeux de la concertation avec le public et de l'association des collectivités dans l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique de prévention des risques ;
- de connaître la circulaire du 3 juillet 2007, son esprit et les orientations qu'elle entraîne ;
- d'identifier le champ de compétence, le rôle et les responsabilités de chacun des acteurs concernés, ainsi que leur capacité à agir sur les facteurs de risque ;
- de préparer et conduire une concertation sur la politique locale de prévention des risques et l'association des collectivités à l'élaboration des PPR, en s'inspirant des méthodes présentées en formation ;
- de comprendre la nécessité et le contenu d'une démarche de stratégie locale de prévention, avec les partenaires concernés et de poser les bases du dialogue pour préparer son élaboration ;
- d'anticiper puis de gérer les conflits.

La cible

La formation est destinée aux responsables de la prévention des risques des fonctions publiques territoriale et de l'État, et plus généralement aux agents chargés des politiques territoriales ou de communication, aux élus ainsi qu'aux représentants du monde associatif oeuvrant sur le thème des risques.

Il est essentiel que cette formation soit l'occasion de rassembler et de « mélanger » les différents acteurs de la prévention au sein des sessions de formation (services de l'État, des collectivités territoriales, élus et responsables associatifs), dans un principe de construction collective des politiques de prévention des risques (principe suivi par le comité de pilotage de la démarche) et afin de favoriser une acculturation mutuelle.

Les méthodes

Le plan de formation sera constitué à la fois d'approches théoriques, techniques, opérationnelles et organisationnelles :

- un parti pris pédagogique fort d'alterner théorie, mise en situation, retour sur des études de cas concrets et suivi ;

- la formation devra s'attacher à intégrer des connaissances et compétences d'origines et de domaines divers ;
- des documents de références viendront accompagner la formation.

Les thèmes abordés

- Le volet culturel : il s'agira d'aborder d'une part la complexité du rapport au risque (très personnel), et d'autre part la culture de la participation (état d'esprit mais également les problématiques de positionnement de l'État et de la place de l'expertise).
- Le volet théorique : historique de la participation. Rappel des enjeux des démarches de participation et de concertation, de leurs apports et de leurs limites.
- Le volet méthodologique : la mise en œuvre de la concertation. L'intégration de la concertation dans l'élaboration du PPR et plus largement dans la construction d'une stratégie locale de prévention des risques. Rôle, responsabilité et capacité à agir de chacun, dans un contexte de gestion de risque et de conflit potentiel.

Un module spécifique pour la formation des commissaires enquêteurs est également envisagé.



**Pour construire ensemble,
il faut trouver un minimum d'objectifs à partager,
c'est le sens donné à l'action**

« Les décisions sont renforcées et démocratiquement plus légitimes quand les stratégies, les choix et les arbitrages, les rôles et les responsabilités des acteurs sont explicites, transparents et partagés. »

Yves Le Bars CGGREF président du groupe recherche

Ce qui passe par :

● ***Un renforcement des instances de dialogue existantes***

● ***L'élaboration d'une stratégie locale de prévention***

● ***La création de commissions départementales des risques naturels majeurs***

● ***L'élaboration de schémas départementaux de prévention du risque naturel***

● ***L'organisation de débats publics locaux : une dizaine de sites pilotes***

Le choix de sites-pilotes pour une expérimentation de débats publics locaux sur la question des risques naturels est en cours avec l'appui de l'association des Éco-Maires.

Les objectifs

- Entendre la perception du risque par les habitants qui sont directement concernés pour mieux cibler les actions, d'information et d'éducation en particulier.
- Reconstruire une mémoire collective du territoire à partir de ses habitants et enrichir la connaissance plus technique de l'aléa portée par l'État.
- Partager un diagnostic entre population, élus et État afin d'assurer l'efficacité et la mise en place des mesures.
- Avoir dans la population des relais pour l'application, le suivi, la modification et l'évaluation des mesures prises.
- Identifier des éléments de méthode afin de les appliquer par la suite sur d'autres territoires.

Les sites pilotes

- Un quartier.
- Une commune rurale.

- Un lotissement péri-urbain.
- Un site en région parisienne.
- Une intercommunalité.
- Une démarche française intégrée dans un programme européen.

Méthodologie

Un comité de pilotage constitué des DDE et des collectivités territoriales concernées, de médiateurs issus de la CNDP sera chargé d'élaborer un protocole permettant la bonne conduite des débats locaux. Un dossier support du débat sera constitué sur chaque site pilote.

• *Structure du comité de pilotage :*

Le groupe de pilotage sera formé de 3 groupes :

- groupe des collectivités avec pour relais Les Éco Maires ;
- groupe des DDE avec pour relais le CERTU et le MEDAD ;
- groupe de médiateurs composé de garants des débats issus de la CNDP avec pour relais Philippe MARZOLF, Vice-Président de la CNDP.

• *Rôle du comité de pilotage*

Le comité de pilotage devra assurer :

- la préparation des documents relatifs à chaque débat ;
- le suivi des expérimentations ;
- l'analyse des résultats pour chaque expérimentation ;
- l'élaboration et la validation de la méthodologie.

Pour cela, au préalable, il devra :

- identifier pour chaque site expérimental quels sont les acteurs incontournables ;
- réaliser le dossier - support du débat en fonction des motivations de chacun sur :
 - aléa - enjeux - risques,
 - prévention,
 - réduction de la vulnérabilité,
 - crise,
 - retour d'expérience.

Les dossiers réalisés devront être relus par un tiers.

• *Les débats publics locaux*

Pour un site, trois débats publics locaux seront à organiser a minima pour assurer une progression et répondre aux questions soulevées. Le maire et le DDE seront en position d'écoute.

Chaque réunion devra aboutir à un verbatim bref afin que l'ensemble des acteurs du Comité de pilotage puisse avoir un retour juste des échanges de chaque débat leur permettant ainsi d'alimenter la réflexion sur la méthodologie à élaborer.

Conclusion et perspectives

Un séminaire de restitution de l'ensemble de ces travaux est prévu le 30 janvier 2008. Les différentes productions y seront présentées ; des tables rondes seront organisées, notamment avec les membres du groupe de travail qui viendront témoigner de leur expérience, et en particulier de leur contribution au groupe de travail. Les actions de valorisation et d'accompagnement auprès des services de l'État de ces productions seront également présentées, en particulier l'évaluation de la mise en œuvre de la circulaire, ainsi que la généralisation du plan de formation et de professionnalisation des services.

À cette occasion, un prolongement des travaux et un passage de relais vers un groupe de travail élargi sont prévus sur d'une part la question de la qualification de l'aléa de référence et en particulier de la prise en compte des phénomènes extrêmes dans un contexte de changement climatique et d'autre part sur la question de la prise en compte des ouvrages de protection dans l'aménagement des territoires exposés et en particulier de la constructibilité derrière les digues. Les résultats et l'évaluation de l'expérimentation de débats publics locaux seront transmis à ce groupe de travail qui pourra s'en saisir pour l'organisation éventuelle d'un débat public national sur la notion de risque acceptable.



Ce dossier s'inscrit dans le programme
« Information, participation du public, concertation et association
dans les plans de prévention des risques ».

Il a été réalisé par le CERTU (Lydie BOSCH),
sous maîtrise d'ouvrage du MEDAD/DPPR/SDPRM (Magali PINON-LECONTE),
avec la contribution des membres du comité de pilotage du programme.

Composition du comité de pilotage

Huit représentants des collectivités locales

Yvon BONNOT

Président de l'ANEL, Association nationale
des élus du littoral

Christine LAIR

Déléguée générale de l'ANEL

François BROTTES

Président de l'ANEM, Association nationale
des élus de montagne
Député de l'Isère

Alain DUFAUT

Sénateur du Vaucluse

N° 496 - Proposition de loi tendant à modifier les
conditions d'élaboration des plans de prévention
des risques naturels prévisibles relatifs aux inon-
dations (PPRI)

Olivier JARDE

Député de la Somme

N° 2189 - Proposition de loi tendant à modifier
les conditions d'élaboration des plans de préven-
tion des risques naturels prévisibles relatifs aux
inondations (Max Roustan et Olivier Jardé)

Dominique JOURDAIN

Président des Écomaires

Nicole ALBERTINI

Déléguée générale des Écomaires

Jacques PELISSARD

Président de l'AMF

Max ROUSTAN

Député du Gard, maire d'Alès

N° 2189 - Proposition de loi tendant à modifier
les conditions d'élaboration des plans de préven-
tion des risques naturels prévisibles relatifs aux
inondations (Max Roustan et Olivier Jardé)

Alain VENOT

Maire de Châteaudun

N° 1908 - Proposition de loi tendant à considérer
comme effets d'une catastrophe naturelle, les
mouvements de terrain différentiels consécutifs
à une sécheresse suivie d'une réhydratation des
sols, quelle que soit leur intensité

Six représentants de la société civile

Nicolas Gérard CAMPHUIS

Directeur du CEPRI, Centre européen de
prévention du risque inondation

Michel FRECHET

Président de la CGL, Confédération
générale du logement

Alain CHOSSON

Secrétaire général de CLCV, Consomma-
tion, logement et cadre de vie

Claude COLLIN

Directeur de l'IPGR, Institut de préven-
tion et de gestion des risques urbains

Yves DAUGE

Président de l'AFPCN, Association fran-
çaise pour la prévention des catastrophes
naturelles

Bernard ROUSSEAU

France Nature Environnement

Romain SUAUDEAU

Vincent MAGNET

remplaçants

Huit représentants de l'administration

Pierre CALFAS

Chef de service
Service de la navigation Rhône-Saône

Christian CHATRY

Délégué national risques naturels
RTM - ONF

Albert GRENIER

DDE Var, adjoint

Alain LECOMTE

Direction générale urbanisme habitat
construction, Ministère de l'écologie, du
développement et de l'aménagement
durables

Anne Marie LEVRAUT

DIREN Bourgogne

Pierre MACE

GIP Aménagement du territoire et
gestion des risques

Laurent MICHEL

Direction de la prévention des pollutions
et des risques, Ministère de l'écologie,
du développement et de l'aménage-
ment durables

Laurent ROY

DRIREN PACA



Direction de la Prévention des pollutions et des risques
Sous-direction de la Prévention des risques majeurs
20, avenue de Ségur, 75302 Paris 07 SP
<http://www.ecologie.gouv.fr> - <http://www.prim.net>



Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
9, rue Juliette Récamier 69456 Lyon Cédex 06
<http://www.certu.fr>