



DIRECTION DE LA PREVENTION DES
POLLUTIONS ET DES RISQUES

DIRECTION GENERALE DE L'URBANISME,
DE L'HABITAT ET DE LA CONSTRUCTION

Paris, le 03 JUIL. 2007

Le Ministre de l'Ecologie, du Développement
et de l'Aménagement durables

à

Mesdames et Messieurs les préfets de région
Mesdames et Messieurs les préfets de département

Objet : La consultation des acteurs, la concertation avec la population et l'association des collectivités territoriales dans les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN)

1) Préambule et champ d'application

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.

Les récentes évolutions législatives en la matière, notamment la loi relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages du 30 juillet 2003, répondent à ces préoccupations. Elles renforcent l'information, la participation du public et la concertation institutionnelle dans ce domaine.

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 évolutions constituent une nouvelle donne pour les politiques de prévention des risques. D'une part, l'association des collectivités territoriales est primordiale, tant pour des raisons d'efficacité que de partage des compétences et des responsabilités. D'autre part, l'ouverture de la concertation aux citoyens correspond à une demande forte, d'autant plus ressentie comme légitime qu'elle touche à la sécurité de tous.¹

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

Ces nouveaux dispositifs impliquent des modifications profondes dans les pratiques professionnelles des services de l'Etat et dans leurs relations avec leurs partenaires. Il importe pour cela que les enjeux et les apports de la participation des acteurs soient bien évalués et compris par

¹ Voir www.debatpublic.fr

l'ensemble des parties. Or force est de constater que ces démarches de participation, d'association et de concertation ne sont pas toujours bien perçues et rencontrent souvent des difficultés d'application.

Un comité national, piloté par le ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables, rassemblant des parlementaires et des services de l'Etat, des représentants de collectivités territoriales et d'associations nationales, a élaboré un plan d'action qui vise à fournir aux services de l'Etat en charge des politiques de prévention des risques naturels des outils opérationnels pour mettre en œuvre les dispositions de la loi du 30 juillet 2003 relatives à la concertation et à l'élargissement de la démarche d'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN) à d'autres acteurs que les agents de l'Etat.

La présente 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 destiné 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.

2) 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 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 en œuvre sur les territoires.

La prescription, l'élaboration et l'approbation des PPRN relèvent de votre entière compétence et de votre totale responsabilité. Vous veillerez ainsi à associer les communes et les établissements de coopération intercommunale compétents à l'élaboration du projet de PPRN. Vous veillerez également à replacer l'outil PPRN dans une démarche globale de prévention en lien avec l'aménagement des territoires. Les responsabilités et les missions de l'Etat et des collectivités territoriales étant largement partagées, une coordination étroite doit être assurée. Vous prendrez soin de clarifier les rôles et responsabilités de chacun, en particulier par souci de clarté envers la population. Cette clarification pourra prendre la forme d'une contractualisation, d'une convention ou d'une charte locale de prévention. Vous profiterez de cette opportunité pour préparer avec les collectivités et en amont des démarches réglementaires (PPR, PLU, SCOT, PCS), un processus global de participation de la population et des acteurs locaux.

a. Mise en place d'une stratégie locale de prévention

Vous construirez avec les collectivités concernées par le futur PPRN, en amont de la procédure, une stratégie locale de prévention se déclinant par la suite en outils opérationnels dont le PPRN pourra faire partie. **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 en ce qui concerne :
 - la connaissance des phénomènes et leur surveillance ;
 - l'information préventive et l'éducation ;

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

- la prise en compte du risque dans l'aménagement, en particulier dans les documents d'urbanisme, et la réduction de la vulnérabilité ;
 - la planification de l'organisation des secours et la préparation à la gestion de crise ;
 - le retour d'expérience et l'évaluation ;
- la définition d'un programme d'actions déclinant les mesures à prendre, dont celles du PPRN, l'articulation entre ces actions et la répartition, entre les acteurs, des rôles et de leurs responsabilités.

Ces stratégies locales de prévention s'inscriront dans les schémas départementaux de prévention des risques naturels, prévus par la loi du 30 juillet 2003 et son décret d'application du 4 janvier 2005, et dont l'élaboration est soumise à l'avis de la commission départementale des risques naturels majeurs, définie par les décrets des 7 et 8 juin 2006 relatifs aux commissions administratives. Cette commission devra en assurer également le suivi et l'évaluation.

Si l'échelle départementale s'avère inadaptée en raison d'un bassin de risque concernant plusieurs départements, un préfet coordonnateur sera nommé afin d'animer et de coordonner la politique de prévention sur ce bassin et d'assurer une cohérence entre les différents schémas départementaux.

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

Au cours de cette phase technique, vous veillerez à définir avec les collectivités territoriales les modalités de qualification de l'aléa de référence à retenir pour le PPRN. Vous vous attacherez, tout au long de l'élaboration du document, à prendre en compte les dynamiques territoriales en jeu, dans le respect des grands principes de la politique de prévention. **Les projets des collectivités pourront ainsi être identifiés et décrits dans la note de présentation comme autant d'éléments de contexte.** Il en va de même pour les ouvrages de protection des territoires exposés, leur état, leur gestion et leur statut. **Je vous engage ainsi à solliciter de la part des collectivités une communication, le plus en amont possible et la plus complète possible, de leurs projets et stratégies de développement.**

Une fois ce dialogue engagé, l'aléa de référence qualifié et les enjeux collégialement identifiés, vous établirez, dans un dialogue continu avec les collectivités, des propositions de zonages et de règlements associés à ces enjeux en tenant compte, autant que possible, de leurs stratégies et contraintes de développement. Dans le cadre de cette élaboration « associée », pilotée par les services de l'Etat, les collectivités territoriales pourront apporter leurs contributions et être force de proposition. Elles pourront également demander la tenue de réunions de travail sur une proposition d'ordre du jour. Vous veillerez à ce que l'élaboration du document se déroule sur un temps raisonnable.

De façon concomitante à l'élaboration du projet de PPRN, vous accompagnerez les collectivités dans l'étude des solutions les plus pertinentes pour une meilleure maîtrise des risques en recherchant avec elles **des solutions alternatives à la construction en zones à risque**, en particulier dans les zones fortement contraintes par le PPRN, et en oeuvrant à la **réduction de la vulnérabilité** et à l'amélioration des conditions de sécurité des territoires déjà urbanisés et exposés. Vous solliciterez pour cela l'ensemble des services de l'Etat susceptibles d'apporter leur appui, notamment les services en charge des politiques de l'habitat, des politiques urbaines d'aménagement (urbanisme opérationnel), de la planification (observation des territoires, foncier) et de l'ingénierie d'appui territorial.

Afin de prendre en compte l'évolution future des territoires, notamment celle relative à leur situation de risque, **vous veillerez à anticiper ces transformations et à mettre le PPRN en révision, en fonction des mutations significatives observées localement d'une part, et de la modification manifeste de la connaissance du risque d'autre part.**

3) Les démarches de consultation et de concertation au cours de la procédure d'élaboration du PPRN

La participation de l'ensemble des acteurs au PPRN doit garantir la qualité de son contenu et la pertinence de ses orientations dans un but, notamment, d'appropriation du projet.

Trois démarches de consultation sont identifiées dans la loi du 30 juillet 2003 et son décret d'application du 4 janvier 2005 relatif aux PPRN : la concertation avec la population tout au long de

la procédure d'élaboration du projet ; les consultations obligatoires avant l'enquête publique de certaines institutions sur le projet à mettre à l'enquête et l'enquête publique qui concerne l'ensemble de la population sur le projet arrêté.

a. La concertation en continu avec la population

« Une concertation est une attitude globale de demande d'avis sur un projet, par la consultation de personnes intéressées par une décision avant qu'elle ne soit prise. L'autorité, qui veut prendre une décision, la présente aux personnes concernées et engage un dialogue avec elles. L'autorité reste libre de sa décision. La concertation peut être engagée très en amont de la décision, dès les études préalables. »³

La démarche de concertation, très intégrée dans le déroulement du projet, est un des fondements de l'élaboration du PPRN. A destination du citoyen, cette concertation doit être la plus large possible. Vous en définirez les modalités avec les collectivités territoriales concernées sauf lorsque cela s'avère impossible. **Ces modalités doivent désormais être précisées dans l'arrêté de prescription du PPRN.** Vous veillerez à identifier les trois principales étapes de l'élaboration du document pour lesquelles la concertation doit connaître des temps forts, à savoir :

- le lancement de la réflexion ;
- les études d'aléas, d'enjeux et de vulnérabilité ;
- la stratégie locale de prévention et le projet de PPRN qui en est l'une déclinaison réglementaire.

Un bilan de la concertation sera obligatoirement remis au commissaire enquêteur qui pourra l'annexer au registre de l'enquête publique. Il retracera l'ensemble des actions d'information, de participation, et de concertation qui auront été menées (comptes-rendus, décisions, actions menées, etc.) et il **sera joint au PPRN approuvé pour information.**

b. Les consultations obligatoires avant l'enquête publique

D'une façon générale, « la consultation est un processus par lequel les décideurs demandent l'avis de la population afin de connaître son opinion, ses attentes et ses besoins, à n'importe quel stade de l'avancement d'un projet. Celle-ci n'a cependant aucune certitude que ses remarques ou contributions soient prises en compte dans la décision finale. »⁴ Dans le cas des PPRN, ces consultations sont menées avant l'enquête publique auprès des organismes et des personnes publiques concernées par le projet.

Cette consultation se fait ponctuellement sur un objet précis. Ce n'est pas une démarche de participation en continu sur du long terme. Ainsi vous devez soumettre le projet de PPRN à l'avis des conseils municipaux et des organes délibérants des établissements de coopération intercommunale concernés et, pour autant que le projet concerne leurs compétences, vous devez également le soumettre à l'avis des organes délibérants des départements et des régions, des services départementaux d'incendie et de secours, des chambres d'agriculture, et du centre régional de la propriété forestière. Cette consultation doit vous permettre, à toutes fins utiles, de recueillir l'ensemble des observations des acteurs concernés par le projet de plan. Vous n'êtes pas juridiquement tenu de prendre en compte celles-ci pour l'élaboration du projet final, toutefois vous veillerez à ce que le projet mis à consultation le soit suffisamment tôt, afin de tenir compte, dans la rédaction définitive des documents, des avis des uns et des autres, dans un souci d'efficacité, de pertinence des mesures retenues dans le PPRN et d'appropriation du document final par l'ensemble des acteurs. **Vous motiverez votre éventuelle décision de ne pas tenir compte de certains avis.** Les avis écrits ou la lettre de consultation en cas d'avis tacite devront être joints au dossier d'enquête publique.

c. L'enquête publique sur le projet de PPRN

Le projet de PPRN est désormais soumis à une enquête publique applicable aux projets ayant un impact sur l'environnement. Vous veillerez en particulier, une fois l'avis des conseils municipaux consigné, à ce que les maires des communes concernées soient entendus par le commissaire

³ Définition de la Commission Nationale du Débat Public.

⁴ Définition de la Commission Nationale du Débat Public.

enquêteur ou la commission d'enquête. Vous attacherez le plus grand soin à la qualité de l'information donnée au commissaire enquêteur avant qu'il ne conduise l'enquête. L'enquête publique constitue un moment fort et une formalité substantielle de la procédure. Pour la population, l'enquête publique constitue une information officielle sur un document qui va devenir opposable aux tiers et elle donne une ultime possibilité de « médiation » avec l'autorité compétente, par l'intermédiaire du commissaire enquêteur. La qualité des documents présentés (projet de PPRN, avis et bilan) et notamment la qualité et la lisibilité de la note de présentation du PPRN auront un impact significatif sur la compréhension et l'appropriation des enjeux de prévention puis à terme sur la mise en œuvre des mesures imposées par le document si elles sont retenues.

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

4) La professionnalisation des acteurs

Ces dispositions impliquent de nouveaux modes de travail dans l'élaboration des PPRN et de nouvelles compétences nécessaires à une mise en œuvre efficace et sereine. Ces changements demandent à être accompagnés au-delà de la présente circulaire par un plan de formation ambitieux qui constitue le deuxième élément du plan d'action cité en préambule.

Cette formation est destinée aux responsables de la prévention des risques des fonctions publiques territoriale et de l'État (chefs de service et directeurs techniques), aux agents de l'Etat en charge des PPR, aux agents des DIREN et plus généralement aux agents de l'Etat ou des collectivités territoriales chargés des politiques territoriales ou de la communication, aux élus, ainsi qu'aux représentants des associations œuvrant sur le thème des risques.

Je vous engage à vous impliquer fortement dans cette démarche de professionnalisation de vos services.

Un suivi national et une évaluation de la mise en œuvre de ces démarches doivent se mettre en place pour accompagner efficacement les services dans la modification de leurs pratiques. Je souhaite que vous engagiez les chefs des services concernés à faire part de leur éventuelle candidature pour intégrer un groupe d'appui, constitué d'une dizaine de services « pilotes » de l'Etat qui contribueront au suivi et à l'évaluation nationale de la mise en œuvre de ces dispositions. Je vous engage également à conduire des projets expérimentaux, avec des compétences d'appui adaptées et des collectivités territoriales volontaires, pour vous inscrire dans cette perspective d'élaboration de stratégies locales de prévention des risques naturels et de PPRN concertés.

Vous voudrez bien mobiliser les services placés sous votre autorité pour la mise en œuvre de la présente circulaire, notamment les DIREN, DDE et DDEA, et me faire part, sous double timbre de la DPPR et de la DGUHC, des difficultés que vous pourriez rencontrer.

Le ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie,
du Développement et de l'Aménagement durables



Jean-Louis BORLOO

Copies

Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux de l'environnement
Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux de l'équipement
Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux de l'équipement et de l'agriculture
Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux de l'agriculture et de la forêt

