

Plans de prévention des risques naturels (PPR)



GUIDE DE LA CONCERTATION

Le guide de la concertation a été réalisé à l'initiative de la direction de la prévention, des pollutions et des risques (DPPR) du ministère de l'Écologie et du Développement durable, par Roger Nifle de l'institut Cohérences, Stéphane Saint-Pierre et Florent Haro de la société Nicaya conseils, sous la direction de Thierry Hubert et Fabrice Moronval du bureau de la cartographie des risques et de l'aménagement.

Il s'appuie sur des réflexions menées par un groupe de travail composé de Mmes Bado et Cospen, MM Beroud, Clerc, Degardin, Douard, Ferrand, Garry, Goze, Manini, Pradelle, Vernier et Vettori.

Il est surtout le produit de l'expérience et des démarches innovantes de concertation conduites par tous ceux qui ont eu le souci d'informer et d'expliquer le PPR aux principales étapes de son élaboration.

Le lecteur est invité à partager le fruit de ce travail et en tirer le meilleur parti. Nous lui souhaitons bonne route...

Sommaire

	Pages
Introduction.....	7
La concertation dans le cadre des PPR	9
La démarche	15
Plan de la démarche	16-17
Préparatifs et information préalable	19
Établissement et partage de la connaissance.....	25
Élaboration de la stratégie et approbation du PPR	31
En cas d'antécédents conflictuels.....	37
Réflexions et reflets	43
Quelques exemples	58
 Références bibliographiques.....	 63

Introduction

Ce guide est constitué d'une première partie introductive qui définit et replace la concertation dans le contexte de la prévention des risques naturels, d'une partie méthodologique « Démarche » constituant la partie principale du guide et proposant une démarche pragmatique de concertation tout au long de la procédure du plan de prévention des risques, et se conclut par une troisième partie intitulée « Réflexions et reflets » qui rassemble un certain nombre de principes, idées et exemples autour du thème de la concertation dans les procédures PPR.

Le guide méthodologique pour la conduite de la concertation dans le cadre de l'élaboration de PPR fait référence à des aspects qui relèvent d'autres dimensions (techniques, administratives, management de projet...) pour lesquels le recours à d'autres guides est nécessaire (bibliographie jointe en annexe).

Le lecteur trouvera dans la partie « Démarche » les différentes étapes de la concertation nécessaire à l'élaboration des PPR. Il pourra en parallèle se reporter utilement à la troisième partie « Réflexions et reflets » pour y trouver précisions et éclaircissements sur des aspects plus spécifiques de la concertation.

En effet, la compréhension de la démarche de concertation dépend de celle des problèmes et des principes qui la justifient.

Or, les difficultés constatées proviennent souvent d'un défaut d'appréciation juste des problèmes et d'un manque d'authenticité dans la concertation. La réussite n'est pas une question de recette ou de mode d'emploi, mais de justesse d'esprit et de pratique.

C'est à ces conditions que la concertation peut se révéler utile et efficace en quelques rencontres bien préparées. Elle peut aussi favoriser, si nécessaire, la prise en compte de la véritable dimension des problèmes humains individuels et collectifs attachés au risque, dont la complexité est quelquefois méconnue ou sous-estimée.

La concertation dans le cadre des PPR

La concertation dans le cadre des PPR

Pourquoi et comment ?

● Pourquoi la concertation ?

La loi et le décret d'application qui les définissent prévoient que les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) sont élaborés à l'initiative de l'État, prescrits et approuvés par le Préfet après consultation des collectivités et enquête publique.

Le recours à la concertation n'est pas une obligation réglementaire. C'est donc un choix, une décision qu'encourage le MEDD pour trois raisons principales :

- ▶ C'est l'orientation générale et la tendance incontournable des politiques territoriales de l'État.
- ▶ C'est la recommandation du rapport DAUGE et des études portant sur les conditions de réussite de la politique de prévention des risques.
- ▶ C'est une question d'efficacité par rapport au souci de prévention des risques dans le but prioritaire d'améliorer effectivement et durablement la sécurité des biens et des personnes, et ce de façon réaliste.

La concertation a également fait l'objet d'une charte rédigée par le ministère chargé de l'Environnement et de la convention internationale d'Aarhus en 1998 (cf. page 62, textes de référence).

De tous les travaux du groupe, des idées forces apparaissent :

- la notion de risque doit être intégrée de manière positive et en permanence, aux réflexions et aux attitudes des décideurs et des planificateurs,
- la prise en compte du risque est un élément qui doit nourrir une politique d'aménagement et de mise en valeur du territoire,
- la détermination du "risque acceptable" doit se faire au terme d'un processus d'analyses, d'échanges et de négociation plus démocratique,
- la fixation du niveau de risque, en définitive par l'État, sera alors mieux comprise, mieux acceptée, et sans doute plus facilement légitimée,
- le retour d'expérience n'est pas, aujourd'hui correctement assuré, ni l'échange de connaissance et d'information entre tous les acteurs de la crise.

Des aménagements législatifs sont sans doute nécessaires pour améliorer les modes de décision; le rapport les suggère. Il suggère aussi un nouveau mode d'organisation des différentes instances concernées au niveau national et de bassin (extrait du rapport de Y. Dauge sur les politiques publiques de prévention des nomenclatures en France – 1999).

● La prévention des risques : une responsabilité partagée

La prévention des risques naturels doit être considérée comme une affaire commune des représentants du territoire, de l'État, et de tous les acteurs locaux concernés. Elle vise notamment à assurer la sécurité des personnes et des biens.

Chacun a ses responsabilités spécifiques et en particulier :

► L'État est chargé par la loi de l'élaboration des "plans de prévention des risques naturels prévisibles" (PPR) qui doivent être approuvés par le Préfet après une phase de consultation formellement définie.

► Les collectivités doivent prendre en compte les risques (et les PPR) dans les projets de développement et les règles d'occupation des sols.

► Les acteurs locaux et les particuliers ont la responsabilité de ne pas s'exposer sans précaution à des risques et de ne pas les aggraver.

Les responsabilités spécifiques s'inscrivent ainsi dans une problématique commune qui est la prise en compte et la gestion des risques dans l'aménagement.

Il est donc souhaitable que le PPR puisse être établi par l'État à partir d'une vision globale et partagée de la prévention des risques.

● Le plan de prévention des risques : la responsabilité de l'État

Si la prévention des risques est une affaire commune où chacun joue un rôle spécifique, il revient à l'État d'initier un processus ouvert d'élaboration du PPR. Pour cela il doit :

► conduire la procédure réglementaire,

► replacer dans la mesure du possible l'élaboration du PPR dans une stratégie locale de prévention des risques qui en intègre tous les aspects de façon cohérente et initier pour cela une démarche de concertation,

► utiliser cette démarche commune de concertation pour établir les mesures de prévention qu'il doit ensuite soumettre aux consultations réglementaires avant approbation par le Préfet, après être parvenu avec la collectivité à une appréciation commune du risque.

"Le PPR : l'aboutissement d'une concertation. L'élaboration du PPR est conduite par les services de l'État. Il est réalisé sous l'autorité du préfet de département qui l'approuve après consultation des communes et enquête publique. Le PPR est néanmoins réalisé en étroite collaboration avec les communes concernées, et ce dès le début de son élaboration..." (Plaquette de présentation des PPR Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement - 1999).

La stratégie locale de prévention : *une démarche commune, un processus de concertation*

La prévention des risques naturels suppose pour être efficace :

- ▶ d'être adaptée aux conditions géographiques, sociales, économiques et culturelles du terrain ;
- ▶ d'être appropriée par les acteurs responsables du territoire pour être effectivement mise en œuvre ;
- ▶ d'être cohérente avec les autres politiques territoriales.

La stratégie locale de prévention des risques est une démarche qui, à partir de l'analyse des contraintes, enjeux et opportunités que présente l'existence de risques naturels, développe un **programme d'actions de prévention** pour mieux les prendre en considération dans le projet de développement local.

La stratégie locale de prévention se fonde notamment sur les actions suivantes :

- ▶ la connaissance des risques
- ▶ la surveillance des phénomènes
- ▶ l'information de la population
- ▶ la prise en compte des risques dans l'aménagement
- ▶ les travaux de prévention
- ▶ la préparation aux situations de crise
- ▶ le retour d'expérience

Les différents volets de la prévention des risques s'appuient sur :

- ▶ la connaissance des phénomènes naturels et des aléas ;
- ▶ la connaissance des enjeux, de leur vulnérabilité et des facteurs qui interviennent sur l'évaluation de cette vulnérabilité (physique, économique, culturel, système de valeurs...) ;
- ▶ les projets et les ambitions de développement et les alternatives existantes pour leur réalisation ;
- ▶ les incidences de l'occupation des sols ;
- ▶ les dispositifs d'alerte et leur fiabilité ;
- ▶ les capacités de prévention des risques et de maîtrise des situations de crise (anticipation, préparation, réactivité et gestion de la crise, retour d'expérience...) ;

▶ la prise en compte de l'histoire, de la culture et des solutions traditionnelles pour faire face aux risques ;

▶ le recours à des mises en perspectives innovantes qui font appel à l'imagination et tiennent compte des opportunités et des contraintes, mais aussi des tendances et logiques d'une période de mutation ;

▶ la prise en compte de la nouvelle logique territoriale des projets et politiques publiques privilégiant les territoires intercommunaux.

La mobilisation de différentes connaissances et compétences, notamment techniques et urbanistiques, permet de répondre à ces questions et fonde la stratégie locale de prévention.

Un partenariat doit être établi pour organiser un processus de coopération et de réflexion partagée à tous les stades de l'élaboration de cette stratégie. **C'est le rôle de la concertation.** En effet, l'adaptation et l'appropriation d'une stratégie de prévention des risques naturels ne peuvent être trouvées sans une concertation étroite entre les représentants des collectivités locales et l'État. Ce doit être une stratégie partagée dans le cadre des composantes et responsabilités de chacun.

Toutefois, l'État est en général l'initiateur, notamment lorsque les collectivités locales n'en ont pas pris l'initiative. Le pilotage en revient à l'autorité qui en a pris l'initiative.

La stratégie locale, qui traite ces différents points pour dégager des orientations de prévention et d'aménagement, n'entre pas dans le détail des dispositions souhaitables. Elle ne doit pas ralentir le processus de décision et d'approbation du PPR, mais au contraire contribuer à l'accélérer.

● Définir la concertation

La concertation est la façon d'établir les relations de coopération permettant d'aboutir à une stratégie locale de prévention. À partir de celle-ci, chacun prendra ensuite ses responsabilités pour le concrétiser sur le plan réglementaire et opérationnel. Elle consistera alors pour cela :

► à rechercher une appréciation commune des risques et notamment des risques exceptionnels et des différents facteurs qui y concourent (aléas, vulnérabilités, enjeux, moyens de prévention et tous autres facteurs locaux spécifiques). Pour cela, les études s'attacheront à répondre **aux questions posées par l'ensemble des acteurs**.

► à dégager, d'un commun accord, une orientation et des axes de prévention qui tiennent compte des perspectives d'avenir. Les objectifs et les moyens de la prévention des risques seront alors définis dans leur principe et sur leur objet essentiel.

► à travailler "de concert" à la définition des mesures opérationnelles qui les concrétisent.

► à informer, écouter, expliquer et discuter pour aboutir à leur appropriation par les acteurs concernés à ce stade.

● Le représentant de l'État peut donc être à la fois :

► l'instructeur de la procédure d'élaboration du Plan de Prévention des Risques (PPR) ;

► l'initiateur de l'élaboration d'une stratégie locale de prévention des risques ;

► l'animateur du processus de concertation pour l'élaboration en commun de cette stratégie contribuant à l'élaboration du projet de PPR.

● En résumé, quelques repères et définitions pour comprendre et utiliser ce guide

► Le Plan de Prévention des Risques (PPR) est le document établi et approuvé par l'État selon la procédure administrative prévue, et de sa seule compétence.

► La stratégie locale de prévention des risques est le fruit d'une réflexion pour définir les mesures et dispositions relatives à la prévention des risques constituant un ensemble adapté et approprié.

► La concertation est la méthode de participation des acteurs responsables à l'élaboration de la stratégie locale de prévention des risques.

► Le PPR s'appuiera sur la démarche de concertation.

Dans le cadre de l'élaboration de PPR, ce guide de concertation vise à aider ceux qui veulent progresser dans ce sens pour dégager des solutions simples à plusieurs des questions posées par les conséquences de la prévention des risques sur le développement local.

Bien que les situations soient infiniment variées et souvent complexes, il propose une démarche relativement pragmatique où les attitudes et le bon sens jouent un très grand rôle.

La considération et le respect mutuel sont aussi des conditions déterminantes de la réussite d'une concertation. Celle-ci ne peut en aucun cas être efficace sans l'implication authentique des personnes dans le cadre de leurs responsabilités.

La démarche

Guide PPR de la concertation

LA DÉMARCHE

LE PROCESSUS D'ÉLABORATION

LES ACTIONS DE CONCERTATION

Préparatifs et information préalable

- Prescription du PPR par le Préfet et définition du périmètre d'étude
- Lancement du projet de PPR

Action 1) Informer les élus de la collectivité de l'intention de l'État d'élaborer un PPR et de la démarche envisagée.

Action 2) Réunion exploratoire pour prendre la mesure des problèmes de prévention avec des représentants élus de la collectivité ou mandatés par eux.

Action 3) Réunion pour convenir de la marche à suivre, de l'organisation des collaborations et de la nature et du rôle des acteurs pour commencer.

Établissement et partage de la connaissance du risque

- Connaissance des phénomènes naturels
- Qualification de l'aléa
- Évaluation des enjeux
- Synthèse de l'exposition aux risques

Action 4) Évaluer ensemble l'état et la nature des ressources de connaissance existantes en matière de risque (études, traditions, compétences, expériences, mémoire, etc.) et prévoir les compléments utiles.

Action 5) Validation des connaissances acquises et des études réalisées après le travail prévu antérieurement.

Action 6) Synthèse de la connaissance du risque et des conditions de sa prévention. Validation de la qualification de l'aléa et des enjeux.

Élaboration de la stratégie et approbation du PPR

- Établissement de la cartographie réglementaire et du projet de PPR
- Enquête publique puis approbation

Action 7) Définition des orientations stratégiques de prévention et engagement de principe des acteurs sur les secteurs à enjeux spécifiques.

Action 8) Élaboration des dispositions à prendre dans le cadre d'une stratégie locale de prévention des risques.

Action 9) Préparation et réalisation des consultations finales pour l'approbation du PPR par le Préfet.

En cas d'antécédents conflictuels

Action a) Recréer d'abord une situation d'écoute pour nouer ou renouer le dialogue.

Action b) Analyser et comprendre la situation et les réactions des uns ou des autres et éviter les condamnations.

Action c) Concevoir un processus de restauration de la confiance et d'appropriation partagée de la prévention des risques et le valider avant de relancer la concertation.

COMMENTAIRES

Cela doit être fait le plus tôt possible. Il vaut mieux avoir informé préalablement les élus de l'intention de l'État pour faciliter ensuite la concertation.

C'est le moment de consulter les guides techniques relatifs aux PPR mais il est prématuré de décider et de lancer des études techniques (études d'aléa par exemple).

À ce stade, on n'aura pas engagé la réflexion concertée proprement dite. Tout en ayant à l'esprit la planification des étapes suivantes, on se gardera de toute précipitation qui risquerait de faire perdre du temps.

Que sait-on les uns et les autres des aléas, des dispositifs actuels de prévention, de protection et de sauvegarde, des événements antérieurs, etc ? Confection de la carte des phénomènes naturels.

Les cartes d'aléas peuvent être préparées pour cette réunion. D'autres informations utiles au PPR seront également rassemblées, mais il faut se garder d'en tirer des conclusions à ce stade.

Les différents problèmes de prévention locale des risques étant bien identifiés, la cartographie des enjeux et des risques peut être établie à l'issue de cette phase.

Les grandes lignes du projet de PPR peuvent être établies par l'État à ce stade en se gardant toutefois de conclure au niveau fin des dispositions à prendre (1^{re} cartographie réglementaire et stratégie de prévention).

Le projet de PPR (délimitation des zones et règlement) pourra être établi à l'issue de cette action. Il s'appuiera sur les différentes étapes de concertation, conduites par les Services de l'État.

La validation de la carte réglementaire et des mesures attenantes ouvre l'étape des consultations et décisions finales : consultation des collectivités pour avis, enquête publique puis approbation du PPR par le Préfet.

Lorsque le PPR a déjà été engagé dans une mauvaise voie, il est nécessaire de reprendre un processus de rétablissement de la confiance. Par exemple, des années de conflits peuvent être résolues en quelques semaines ou mois, si un dialogue authentique centré sur les problèmes en jeu est renoué.

Compréhension du rapport aux risques. Une meilleure compréhension du rapport de chacun aux risques est une condition d'appropriation partagée de la prévention et *in fine* du PPR.

Le partage de la réflexion technique sur le PPR ne pourra se faire que lorsque la concertation sera rétablie sinon celle-ci resterait suspecte. La précipitation à imposer une vision technique est d'ailleurs source de la plupart des difficultés.

Le fil conducteur de la concertation

Préparatifs et information préalable

Action 1

Informar les élus de la collectivité de l'intention de l'État d'élaborer un PPR et de la démarche envisagée.

Action 2

Réunion exploratoire pour prendre la mesure des problèmes de prévention des risques avec des représentants élus de la collectivité ou mandatés par eux.

Action 3

Réunion pour convenir de la marche à suivre, de l'organisation des collaborations et de la nature et du rôle des acteurs pour commencer.

Commentaires et recommandations / Action 1

Informers les élus de la collectivité de l'intention de l'État d'élaborer un PPR et de la démarche envisagée

Première rencontre

- Rencontrer d'emblée le ou les interlocuteurs (maires) pour leur présenter les objectifs, le contenu et la procédure du PPR.
- Exprimer l'intention de l'État d'élaborer en parallèle une stratégie locale de prévention des risques de façon concertée, c'est-à-dire d'évaluer ensemble les problèmes, de définir des orientations et de concevoir les solutions dans le respect de la loi et du bien commun de la collectivité.

Il n'est pas nécessaire d'étudier au préalable la situation des risques mais d'en avoir simplement quelques idées pour pouvoir les partager de façon informelle afin d'amorcer la discussion. Interroger l'interlocuteur sur sa propre appréciation facilitera le dialogue.

Partager les questions c'est se donner toutes les chances de partager les réponses.

Bien clarifier la fin et les moyens : arguments

L'expérience des catastrophes naturelles de ces dernières années a montré qu'il fallait prendre en compte non seulement les risques fréquents, mais aussi les risques exceptionnels. La finalité des PPR est de prévenir les risques encourus, même exceptionnellement, par les personnes et les biens matériels exposés.

La loi indique notamment que sur les zones exposées au risque ou non directement exposées, ces plans ont pour objet en tant que de besoin, d'interdire ou prescrire les conditions de constructions nouvelles, de définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises ainsi que les mesures d'aménagement des bâtiments existants .

Dans quelles conditions ?

- C'est l'État qui "élabore et met en application" les Plans de Prévention des Risques (PPR).
- Cependant il est souhaitable qu'une "stratégie locale de prévention des risques" soit élaborée à cet effet de façon concertée.

Un problème mal posé ou un projet mal défini ne peuvent faire l'objet d'une concertation réussie.

Commentaires et recommandations / Action 2

Réunion exploratoire pour prendre la mesure des problèmes de prévention des risques avec des représentants de la collectivité élus ou mandatés par eux

Réunion d'évaluation exploratoire pour :

- apprécier ensemble l'état initial des ressources de connaissances des uns et des autres sur le risque fréquent et exceptionnel (aléas, enjeux, vulnérabilités) ;
- apprécier ensemble l'état de l'expérience des uns et des autres en matière de gestion du risque, fréquent ou exceptionnel (alertes, gestion de crise, événements historiques) ;
- évoquer ensemble quelles sont les aspirations de la collectivité pour son développement à long terme et dans les prochaines années.

Ce n'est pas un bilan mais une appréciation subjective.

Il importe d'être attentif, au-delà des contenus, aux impressions exprimées par les interlocuteurs pour comprendre ce qui leur tient à cœur, ce qui les inquiète, ce qu'ils espèrent.

Si le problème est bien posé en commun alors les solutions pourront être élaborées en commun.

Participation des acteurs aux réunions de concertation

Les acteurs principaux sont en premier lieu les élus représentant le territoire concerné (maires) et les services de l'État chargés du PPR.

Les maires peuvent souhaiter associer d'autres élus, des techniciens de leurs services, des personnes compétentes, des représentants de la population, d'associations, d'activités socio-économiques, etc.

Il importe de tenir compte des moyens coutumiers de prise de décision et de participation dans la collectivité concernée.

Les services de l'État peuvent souhaiter associer d'autres services, des techniciens, des personnes compétentes (experts) ou aussi des représentants de collectivités territoriales ou d'organismes représentatifs des activités concernées.

Il est clair que le choix et le mode de participation de ces autres acteurs doit être autant que possible concerté entre les élus et les services de l'État. Une séance d'information de la population peut être aussi organisée.

Les acteurs sont choisis uniquement pour apporter une aide dans le processus d'élaboration concertée.

Commentaires et recommandations / Action 3

Réunion pour convenir de la marche à suivre, de l'organisation des collaborations et de la nature et du rôle des acteurs pour commencer

Mettre au point ensemble le processus de travail concerté

Il déterminera notamment deux étapes :

- **étape 1** : élaborer ensemble une connaissance suffisante des risques, leur fréquence et les problèmes de prévention qu'ils posent.
- **étape 2** : définir, sur la base des conclusions partagées, les principes et grandes orientations de la prévention des risques, puis déterminer les solutions et dispositions concrètes à prendre pour établir le plan.

Pour ces deux étapes, il faudra déterminer ensemble :

- quels participants inviter et pour quelle contribution précise ?
- quels moyens ou concours extérieurs mobiliser ?
- quelle démarche de travail adopter ?
- quelle échéance se donner ?

L'utilisation des guides existants servira surtout pour appréhender les problèmes techniques qu'il faudra résoudre par la suite.

Anticiper sur les difficultés fréquentes pour s'en prémunir

Pour établir la démarche d'élaboration concertée de la stratégie locale de prévention des risques, il faut anticiper sur le contenu et la nature du travail à produire. (Cf. guides méthodologiques spécialisés)

Cependant, il peut toujours apparaître des pierres d'achoppement ou des facilitations qui se révèlent au cours du dialogue.

Aussi, il convient de s'inspirer des réflexions et reflets développés en 3^e partie (page 43) pour faciliter la compréhension de certains problèmes et les anticiper lors de la conception de la démarche à suivre.

Par exemple, la confusion des termes est fréquente et source de graves malentendus. Ainsi les termes aléa, risque, enjeux, vulnérabilité sont quelquefois confondus. Il faudra s'assurer de partager progressivement une définition commune intelligible pour pouvoir convenir du travail à faire pour les évaluer.

La maturation d'une volonté et d'une vision communes est le plus important à ce stade pour commencer ensuite le travail d'élaboration véritable.

Le fil conducteur de la concertation

Établissement et partage de la connaissance du risque

Action 4

Évaluer ensemble l'état et la nature des ressources de connaissance existantes en matière de risque (études, traditions, compétences, expériences, mémoire, etc.) et prévoir les compléments utiles.

Action 5

Validation des connaissances acquises et des études réalisées après le travail prévu antérieurement.

Action 6

Synthèse de la connaissance du risque et des conditions de sa prévention.

Validation de la qualification de l'aléa et des enjeux.

Commentaires et recommandations / Action 4

*Évaluer ensemble l'état et la nature **des ressources** de connaissance existantes en matière de risque (études, traditions, compétences, expériences, mémoire, etc.) et prévoir les compléments utiles*

Première réunion : que sait-on, que faudrait-il savoir, comment le savoir ?

Cette réunion exploratoire n'est pas destinée à faire l'état des lieux mais à évaluer les connaissances nécessaires en partageant en commun les bonnes questions et la recherche des moyens d'y répondre.

Que sait-on à propos de ce risque sur le territoire ?

- les événements connus
- les dégâts connus : matériels, humains
- les effets sur le territoire, les acteurs locaux, la collectivité, et la population
- les problèmes d'alerte
- les problèmes de gestion de crise
- les sites et les enjeux exposés
- les diverses questions jugées importantes

Quel niveau de risque ?

- l'État détermine l'aléa de référence (i.e. les scénarios à prendre en compte)
- la discussion peut porter sur le risque acceptable

Quelles évolutions prévisibles du territoire pourraient avoir une influence sur le niveau de risque ?

- projets de développement
- projets d'aménagement
- modifications de l'occupation des sols
- évolution des activités

Comment organiser l'établissement d'une connaissance satisfaisante du risque, et des facteurs qui y contribuent ?

- personnes ou instances à consulter
- services à solliciter
- questions à approfondir (par les services de l'État ou /et des collectivités)
- questions devant faire l'objet d'études à confier à des compétences extérieures

Quel processus de travail technique mettre en place ?

(qui fait quoi ? et comment ?)

Cette réunion permet de préparer d'un commun accord le travail de production d'une connaissance partagée.

Partager les questions est la condition pour trouver ensemble les solutions et partager les réponses.

Elle sera suivie :

- ▶ d'un compte rendu pour marquer l'état de la réflexion commune ;
- ▶ de l'organisation du travail d'élaboration d'une connaissance suffisante, concertée avec les autorités et les services concernés ;
- ▶ de la réalisation des études convenues ;
- ▶ des échanges nécessaires pour faire le point sur les dispositions prévues.

Elle peut être précédée par une première exploration entre différents services et différents échanges informels. Il ne s'agit pas de venir avec ses certitudes, mais avec des questions et des hypothèses.

Commentaires et recommandations / Action 5

Validation des connaissances acquises et des études réalisées après le travail prévu antérieurement

Seconde réunion : Premier bilan des connaissances et analyse

Avec les participants de la première, mais aussi les spécialistes et techniciens jugés utiles pour l'éclairage des problèmes.

Ordre du jour :

1. Le même que précédemment, mais cette fois-ci avec le contenu des connaissances disponibles. Il faut veiller à ne présenter que les conclusions significatives et utiles pour une appréhension globale de la nature et du niveau de risque ainsi que les principaux enjeux et facteurs intervenants.
2. Inventaire des points de difficultés pour la qualification ou la mesure des risques à prendre en compte (risques récurrents ou exceptionnels).
3. Dispositions à prendre pour approfondir les questions soulevées. Études complémentaires à réaliser si besoin.

La connaissance est à la fois le fruit d'un savoir objectif, d'une évaluation subjective et culturelle et d'une appréciation qui dépend des buts visés. Pour ces raisons, la concertation est indispensable à l'établissement de la connaissance. Les ignorer serait négliger la dimension humaine, ce que les acteurs vivraient comme un manque de considération.

L'expérience montre que cette approche permet d'acquérir beaucoup de richesse et une meilleure intelligence des situations.

Aux connaissances techniques auxquelles contribue le recours aux guides existants, s'ajoutent des aspects décisifs pour appréhender le problème local des risques.

Préparation

Cette réunion doit être préparée de concert entre les services de l'État et les représentants des collectivités.

Elle a pour objectif de partager la connaissance existante et de pointer les difficultés de toute nature qui réclament un complément de réflexion ou d'études pour bien comprendre le risque sous tous ses aspects et en prendre la mesure.

Elle sera suivie :

- par un compte rendu synthétique,
- par des travaux d'approfondissement des questions et difficultés soulevées.

Commentaires et recommandations / Action 6

Synthèse de la connaissance du risque et des conditions de sa prévention - Validation de la qualification de l'aléa et des enjeux

Troisième réunion : diagnostic de la situation

Elle a pour but de synthétiser l'appropriation des conclusions de la réflexion partagée après ajustement des points difficiles.

Conclure, en matière de connaissance collective, est un acte de décision consistant à valider le savoir, les réflexions et la mesure, suffisamment pour envisager par la suite des engagements (qui restent à étudier).

Cette réunion doit faire l'objet d'une communication synthétique, fruit du travail concerté (et non pas le produit brut des études techniques).

Elle doit faire l'objet d'un dernier échange de vues et éventuellement d'une décision de communication (porter à connaissance) et d'élaboration de documents d'information préventive. Il sera indispensable de le faire après la phase suivante, lorsque les orientations auront été fixées.

Rappelons que la concertation est ici le processus d'élaboration en commun de la connaissance du problème local des risques naturels (intelligence collective). La préparation du contenu en sera facilitée notamment par les guides techniques spécialisés (validation de l'aléa et des enjeux notamment). Le processus de concertation doit aboutir ici à un accord sur les risques, préalable à la discussion sur les mesures à prendre dans les zones exposées ou non directement exposées.

Le fil conducteur de la concertation

Élaboration de la stratégie et approbation du PPR

Action 7

Définition des orientations stratégiques de prévention et engagement de principe des acteurs sur les secteurs à enjeux spécifiques.

Action 8

Élaboration des dispositions à prendre dans le cadre d'une stratégie locale de prévention des risques.

Action 9

Préparation et réalisation des consultations finales pour l'approbation du PPR par le Préfet.

Commentaires et recommandations / Action 7

Définition des orientations stratégiques de prévention et engagement de principe des acteurs sur les secteurs à enjeux spécifiques

Réflexion préalable

Contrairement à une idée répandue, les solutions ne sont pas la conséquence mécanique des problèmes analysés. Les solutions finales sont l'application de décisions de principe prises au regard d'une évaluation des problèmes par les responsables.

Ce sont ces décisions de principe sur lesquelles les autorités responsables ont maintenant à prendre position d'un commun accord.

Il est clair que la concertation engagée pour élaborer une connaissance partagée va trouver là son premier bénéfice. Il sera alors plus facile de discerner les orientations déterminantes à prendre et d'en comprendre les tenants et les aboutissants. S'il y a un écart sur l'évaluation des problèmes, le malentendu sur les orientations est probable et le conflit sur les solutions presque fatal.

Aussi il est souhaitable d'engager cette seconde phase du processus d'appropriation à partir d'un accord réciproque authentique établi à la fin de la phase d'élaboration de la connaissance du risque à prendre en compte.

Ordre du jour proposé pour une réunion de synthèse

► Rappel des principales conclusions concernant la connaissance des risques et des aspirations, projets, ambitions pour le devenir du territoire.

► Positions et orientations à prendre concernant par exemple :

- l'occupation des sols, selon les zonages et les enjeux découlant de la connaissance des risques ;

- les dispositifs de protection ;
- les dispositions destinées à mieux assurer la prévention du risque ;
- les processus d'alerte : dispositif technique, procédures, rôles et intervention des acteurs, qualité et pérennité du dispositif ;
- la gestion de crise, direction, intervenants, dispositifs, préparations matérielles, préparations psychologiques et pédagogiques, etc. ;
- la réparation des dégâts ou des dysfonctionnements constatés ;
- la capitalisation de compétences pour la prévention des risques (études préalables, formations, ressources, personnes et organisations, retour d'expériences...) ;
- les communications et/ou concertations avec des acteurs et les populations concernées (temps, objectifs, modalités...).

► Conclusion sur un engagement de principe.

Une seule réunion peut être suffisante (dans certains cas relativement simples ou bien lorsque la maîtrise collective est jugée suffisante). Elle peut être réalisée à la suite immédiate de la dernière réunion de synthèse de la connaissance du risque. Cette réunion doit en rester aux orientations et aux positions de principe sans fixer les solutions concrètes qui resteront à établir.

Lorsque la situation le réclame une deuxième réunion peut être organisée pour présenter des conclusions qui auront été mûries et ajustées entre temps.

Une communication plus élargie peut être envisagée le cas échéant par les responsables de la collectivité. Ils en fixeront les objectifs et les modalités en fonction de leur connaissance et de leur responsabilité vis-à-vis des acteurs et populations du territoire.

Commentaires et recommandations / Action 8

Élaboration des dispositions à prendre dans le cadre d'une stratégie locale de prévention des risques

Réflexion préalable

Il s'agit d'établir ici en coopération (une forme opérationnelle de la concertation) les dispositions de tous ordres répondant aux orientations prises précédemment ; il est nécessaire d'envisager une réunion avec les autorités concernées à l'issue de cette phase pour présenter les solutions et conclure.

Cette partie est la plus aisée du point de vue de la concertation. En effet à ce stade, l'entendement mutuel, l'appropriation commune des problèmes, des orientations, la considération et la confiance réciproques sont normalement suffisants pour faciliter la tâche des services compétents : services de l'État, services des collectivités, experts.

Cependant on se gardera la liberté d'en organiser en tant que de besoin en cours de route si des points difficiles réclamaient un approfondissement ou même un choix important. Une information réciproque est nécessaire pour maintenir une compréhension assez fine des choix, solutions et dispositions finales au fur et à mesure.

Établissement de la stratégie locale

La stratégie locale de prévention des risques déborde du champ du PPR, qui ne saurait être traité comme une simple servitude.

Cependant la sécurité des personnes et des biens ne pouvant être dissociée pour les populations concernées, la réduction de cette stratégie à la définition de mesures réglementaires serait jugée insuffisante, comme l'ont montré des situations récentes.

L'élaboration du règlement du PPR se trouvera donc facilitée à différents titres :

- une vision plus globale donnant une plus grande pertinence aux conclusions ;
- une participation des responsables concernés facilitant l'appropriation et l'achèvement de la procédure ;
- un gain de temps compensant très largement le fait d'embrasser une plus large complexité grâce à la concertation.

Commentaires et recommandations / Action 9

Préparation et réalisation des consultations finales pour l'approbation du PPR par le Préfet

Concertation, communication, consultation

La consultation prévue par la loi et son décret d'application porte sur le projet de plan de prévention des risques établi par les services de l'État, si possible après concertation. Elle vise les collectivités pour avis et le public dans le cadre d'une procédure d'enquête publique.

Dans la mesure où une stratégie locale de prévention des risques a été établie en concertation avec les élus, il est aisé d'envisager avec eux l'opportunité, la pertinence et les modalités d'une communication publique qui précède ou accompagne la phase de consultation.

Dès lors, deux considérations sont à prendre en compte :

- l'autorité et la compétence des élus sur la question des rapports aux publics dont ils sont les représentants démocratiques est le meilleur gage d'efficacité.

- la conception et la mise en place de moyens bien adaptés à la situation locale, selon de multiples possibilités (réunions publiques, médias, supports classiques ou modernes...), est une exigence incontournable.

Là encore, c'est la concertation qui permettra de statuer sur la démarche la plus efficace.

L'enquête publique révèle parfois un grand nombre de questions malgré les efforts de concertation. Il conviendra de prendre la décision finale en l'accompagnant d'explications pour permettre, jusqu'à la fin de la procédure, la compréhension et l'appropriation du PPR.

Le fil conducteur de la concertation

En cas d'antécédents conflictuels

Si des désaccords profonds empêchent la discussion

Action a

Recréer d'abord une situation d'écoute pour nouer ou renouer le dialogue.

Action b

Analyser et comprendre la situation et les réactions des uns ou des autres et éviter les condamnations.

Action c

Concevoir un processus de restauration de la confiance et d'appropriation partagée de la prévention des risques et le valider avant de relancer la concertation.

Commentaires et recommandations / Action a

Recréer d'abord une situation d'écoute pour nouer ou renouer le dialogue

Rétablir une situation d'écoute

Pour cela il est nécessaire d'organiser des rencontres personnelles avec les élus et acteurs qui représentent la collectivité. Ces entretiens peuvent être conduits directement par les services ou par un prestataire spécialisé qui pourra tenir un rôle de médiateur dans les cas difficiles.

Ils consistent à prendre connaissance des aspirations des interlocuteurs pour l'avenir de leur collectivité et de la façon dont ils voient la gestion du risque (en question) dans l'avenir.

Il faut comprendre que la façon de s'interroger et d'interroger l'interlocuteur favorise une "mise en perspective" qui est un moyen de sortir des crispations éventuelles.

Cela suppose de ne pas engager de discussion sur le comment ou le pourquoi d'un PPR, mais à prendre seulement en considération les préoccupations. C'est plus une question d'attitude que d'argumentation.

L'écoute authentique des interlocuteurs fait partie des conditions d'entendement réciproque.

Conditions de rétablissement de la confiance

La démarche proposée devra être rassurante et motivante pour les interlocuteurs. Pour cela deux principes sont à respecter :

- **une démarche rassurante** : pour que tous "s'y retrouvent", il faut que leur situation, leurs sensibilités, leur façon d'aborder les choses soient réellement prises en considération.

C'est la condition pour que la démarche soit "rassurante".

- **une démarche motivante** : la prévention des risques doit s'inscrire dans une logique constructive et ne pas seulement se présenter comme un tissu de contraintes paralysantes. Il faut pour cela tenir compte des aspirations et perspectives d'avenir du territoire, des potentialités des secteurs sans risques et de la globalité du problème de prévention des risques.

C'est la condition pour qu'une motivation "constructive" soit mobilisée.

La maturation d'une volonté et d'une vision communes est le plus important à ce stade pour commencer ensuite le travail d'élaboration véritable. Lorsque seul le règlement de servitude est visé, les acteurs considèrent que les questions de sécurité actuelles ne sont pas prises en compte comme il le faudrait.

Commentaires et recommandations / Action b

Analyser et comprendre la situation et les réactions des uns ou des autres et éviter les condamnations.

Analyser et comprendre les expressions et attitudes des représentants de la collectivité

Il faut comprendre la façon dont la collectivité vit le problème du risque et comment elle cherche à maîtriser son avenir.

Pour cela, on essaiera de se mettre à la place des habitants de cette communauté territoriale, en fonction de son histoire, des circonstances actuelles et de ses aspirations pour l'avenir.

Outre la connaissance acquise, ce travail d'écoute et d'analyse permet de manifester de l'intérêt pour les positions et les points de vues des interlocuteurs, de la considération, de la compréhension, sans pour autant prendre parti sur les contenus. Cela permet de bâtir un climat de confiance et de compréhension mutuelle nécessaire à la concertation.

On peut aussi faire appel à des spécialistes (compétents dans la connaissance des phénomènes humains et des logiques culturelles et leur analyse) pour faciliter la médiation, réaliser les analyses, intervenir directement auprès des élus ou encore accompagner les services de l'État.

Les problèmes de risque et de sécurité n'indiffèrent personne. Cependant les rapports humains aux risques sont complexes et il est bon de les analyser sereinement surtout dans le contexte actuel.

Motivations humaines à distinguer

► **Les motivations “positives”**. Elles s'appuient sur des perspectives désirables, des valeurs propres et une volonté de progression. Elles s'accroissent et s'entretiennent au cours de la réalisation des projets (cercle vertueux) et sont donc constructives.

► **Les motivations “négatives”**. Elles sont fondées sur un sentiment de menace et provoquent une réaction de défense ou de fuite. Des actions entreprises dans cette logique visent à se soustraire définitivement de la menace ou la rendent plus familière. Mais une fois la menace écartée, la motivation tombe et seule une menace plus grande pourra motiver les gens (cercle vicieux).

C'est pour cela que seules les premières sont compatibles avec une “appropriation active” durable des projets de prévention.

Les secondes sont **la cause principale d'échecs, de paralysies ou de passivité**.

Avant de condamner les attitudes, il est préférable de les comprendre authentiquement, ce qui est la condition essentielle pour les faire évoluer, si besoin.

Commentaires et recommandations / Action c

Concevoir un processus de restauration de la confiance et d'appropriation partagée de la prévention des risques et le valider avant de relancer la concertation

Intégrer les facteurs essentiels

Une synthèse des premières approches est à faire d'abord sur :

- les positions prises et les bases de départ ;
- la connaissance des aspirations et des façons (culturelles) d'aborder les problèmes par les représentants de la collectivité ;
- l'historique de l'affaire et la façon dont les responsables locaux l'ont vécu.

Il faut ensuite adapter à la situation le cheminement type (en 3 phases) :

- acquérir une connaissance partagée du risque, fréquent ou exceptionnel, suffisante et évaluer les façons actuelles de le prévenir ;
- définir les grandes orientations à prendre au niveau des principes en tenant compte des préoccupations d'avenir de la collectivité ;
- concevoir la stratégie de prévention des risques pour l'avenir (i.e. d'orientation en matière d'occupation des sols, de dispositifs d'alerte, de protections, de gestion de crises, de préparation des populations...). Cette dernière phase permettra à la collectivité de poursuivre son action au-delà du PPR.

La confiance est fondée sur la considération réciproque qu'il faut savoir manifester lorsqu'elle a été blessée. Être sûr de son bon droit et de la mauvaise foi des autres est trop souvent le signe d'une position erronée. Une certaine prudence de jugement est le gage d'une sagesse qui conditionne la réussite d'une démarche de concertation.

Concevoir un scénario de concertation ad hoc

Il faut enfin imaginer le processus qui permettra de répondre aux objectifs tout en (r)établissant une confiance suffisante.

C'est bien évidemment au service en charge de ce projet d'assurer ce travail et cela demande beaucoup de créativité et d'intuition des processus humains de changement, de maturation et de confiance.

La pédagogie et la conduite du changement sont souvent des compétences à mobiliser en s'appuyant sur des experts qui accompagneront les services.

Le scénario issu de cette réflexion créative doit être ensuite proposé aux interlocuteurs comme un protocole de concertation à engager en commun.

L'échange doit être assez ouvert pour que des ajustements soient possibles. Les responsables des collectivités locales sentiront alors qu'il y a une véritable considération de leurs préoccupations de sécurité et d'avenir et que les réponses ne sont pas établies d'avance.

La démarche doit être stratégique, c'est pour cela qu'elle doit prendre en compte l'ensemble des facteurs et replacer les choses dans leur historique et leur perspective d'évolution.

En guise de conclusion

La sécurité des biens et des personnes est une affaire commune sur un territoire. Face aux aléas naturels, les risques encourus doivent être réduits autant que possible. La prévention des risques est l'affaire de tous et à ce titre elle doit être concertée entre instances responsables du territoire local. Dans ce cadre, le dispositif des Plans de Prévention des Risques, voté par le Parlement en 1995, englobe notamment, de par la loi, la maîtrise des constructions nouvelles, les “mesures de prévention, de protection et de sauvegarde...” et les mesures d'adaptation des bâtiments existants. Cela couvre tout un ensemble de dispositions et de responsabilités décisionnelles et opérationnelles.

S'il est juridiquement de la prérogative de l'État d'établir les PPR, élaborer une stratégie locale de prévention cohérente est une affaire d'intérêt commun. C'est sur cette base que l'établissement d'une concertation est nécessaire. Le PPR et sa procédure de consultation et d'approbation en seront facilités et accélérés. En effet, l'intelligence collective et l'appropriation des préoccupations communes sont bien plus efficaces que toute autre méthode, surtout en régime démocratique.

Le guide de concertation est destiné à trouver et tracer le chemin d'une concertation efficace pour satisfaire aux objectifs de la prévention des risques et donc à l'établissement des PPR qui en sont un moyen privilégié.

Les trois principes indispensables en sont :

- élaborer une connaissance partagée des risques ;
- définir des orientations de prévention partagées ;
- adopter des dispositions acceptées.

Ce chemin, on l'aura compris, peut-être très simple et très rapide. Si une seule réunion semble un minimum difficile à tenir, il n'est pas impossible que, dans les cas simples, trois réunions suffisent. Dans d'autres cas, un plus grand nombre sera nécessaire, surtout s'il faut en plus réparer des dysfonctionnements antérieurs. Les réunions techniques seront aussi en plus grand nombre lorsque les problèmes sont complexes et délicats.

Cependant, nous voulons affirmer ici que le processus de concertation n'est pas une procédure ou un modèle standard à appliquer. Un guide n'est pas un manuel ni une méthode formelle. De ce fait ce n'est pas du nombre de réunions que dépend l'efficacité mais de la qualité et de la pertinence des échanges et des discussions. La concertation est affaire de relations humaines autour d'un but commun à atteindre.

L'établissement d'un PPR a tout à gagner de cette démarche, dès lors que le but commun principal, la sécurité des biens et des personnes, en est la finalité reconnue.

Réflexions et reflets

Pour se préparer à une concertation efficace

Le guide méthodologique de concertation

Sur le plan général : **une méthode**

- Il aide à comprendre les problèmes.
- Il recommande une direction pour l'action.
- Il définit un cheminement pour réussir.

Sur le plan opérationnel : **une assistance**

- Il aide à éclairer la situation de terrain.
- Il aide à prendre la bonne position au départ.
- Il aide à concevoir et à piloter la démarche.

Sur le plan personnel et professionnel : **une compétence à acquérir**

- Il donne des repères pour se situer dans ce type de projet.
- Il sert de référence pour répondre aux questions que l'on se pose.
- Il sert de moyen d'apprentissage pour acquérir et développer des capacités de maîtrise de ce type de situation.



La concertation

Ce n'est pas :

- une simple information sur la procédure ;
- un moyen habile de communication ;
- un simple problème d'explication à donner ;
- une couche méthodologique supplémentaire ou bien une recette magique.

La concertation, ce n'est pas l'emploi d'artifices pour "faire passer" un message ni une tractation pour négocier un accord.

La concertation, c'est la façon d'élaborer en commun la solution à un problème. Ici le but commun est la stratégie locale de maîtrise des risques.

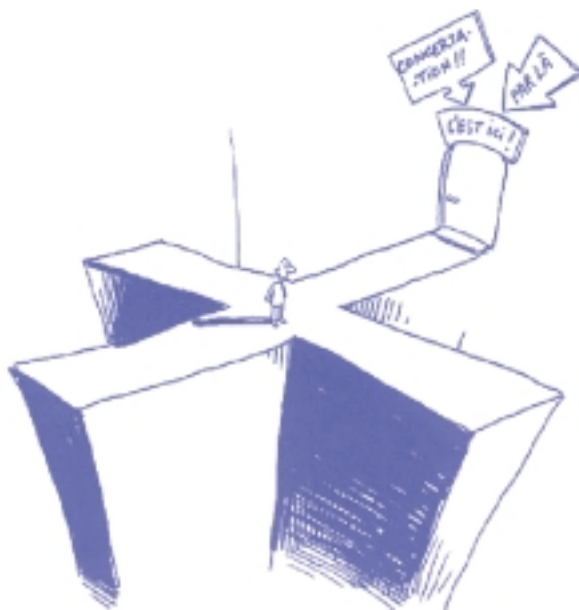
La concertation réclame pour l'essentiel :

- une attitude de respect et de confiance ;
- une méthode de travail en commun ;
- une répartition des rôles pour œuvrer efficacement.



Définitions du dictionnaire

- **Concertation** : le fait de se concerter
- **Se concerter** : s'entendre pour agir de concert
- **Concert** : accord de personnes qui poursuivent un but – ensemble harmonieux (d'après le Petit Robert)
- **Concertation** : "fait de se concerter" semble récent (1963) ; il est devenu usuel en politique et dans les affaires sociales.



Concertier : est probablement un emprunt du moyen Français (1476-1477) à l'italien *concertare*, attesté au XIV^e siècle au sens de "projeter quelque chose en commun" et lui-même emprunté au latin chrétien *concertare* "agir dans un but commun". Il est composé de *cum* (co) et de *certare*, forme itérative de *cernere* (cerner).

De concert : l'emploi musical "jouer ensemble harmonieusement" (1623) correspond probablement à un ré-emprunt à l'Italien, qui succède à l'emprunt de **CONCERT**.

(d'après Alain REY, Dictionnaire historique de la langue française)



Quelle attitude adopter ?

Quatre conceptions, leur logique, leur rationalité et leur résultat probable en fonction du sens donné aux PPR.

1. Une concertation efficace avec un but commun à partager

La maîtrise des risques est un problème à partager et la stratégie de maîtrise des risques est à élaborer en commun (définition même de la concertation).

La compétence en matière de concertation consiste à réaliser au mieux cette ambition. Cela aboutit à une appropriation active et partagée de la prévention dans le respect des rôles de chacun.

Une exigence d'authenticité

2. Un rapport de force

Le PPR étant de la seule prérogative de l'État, il faut bien "le faire passer" à l'encontre des attitudes jugées a priori et forcément négatives. Une pseudo-concertation, ou tentative d'influence habile, est censée y parvenir. Le PPR est détourné de son sens, réduit à l'imposition de servitudes et d'un règlement sans être accompagné d'une véritable stratégie locale de maîtrise des risques. Faute de confiance établie, le PPR n'est pas accepté.

Un simulacre de concertation pour un motif peu transparent

3. Une approche essentiellement technique et une concertation mal comprise

Le PPR est vu sous l'angle purement technique, les études conduisent directement à la cartographie des aléas, l'estimation des vulnérabilités et des enjeux, au zonage et au projet de règlement. Ce que l'on appelle concertation est en fait la transmission des résultats techniques aux responsables et acteurs locaux au cours de séances d'explication. Le résultat c'est le plus souvent une contestation des données, de leur interprétation et des raisonnements tenus faute d'avoir replacé l'approche technique dans un contexte plus large.

Une erreur de compréhension

4. Une procédure formelle technico-administrative à exécuter

Le PPR est traité comme une procédure à appliquer selon la règle. Les cartes d'aléas sont mécaniquement traduites en règlement de servitude. Une simple information administrative à sens unique est produite. L'enquête publique tient lieu de concertation. Dans les sites à enjeux apparaît inmanquablement une résistance passive ou active et des critiques réciproques dommageables faute d'avoir engagé une véritable concertation.

Une soit-disant concertation et la création d'un trouble durable

Positionnement réciproque

Le style administratif et les discours techniques ignorent la part de subjectivité de toute relation humaine. La concertation est une question de relations humaines dédiées à un but commun. La prise de contact doit permettre à chacun de se situer et de situer l'interlocuteur. Pour une relation de concertation, il faudra que l'un et l'autre se situent dans leur rôle face à la même situation.

Pour se situer, il faut alors au minimum repérer :

- l'objet.** Quoi ? De quoi s'agit-il et dans quel contexte ?
- le sujet.** Qui ? Pourquoi ? : Dans quel rôle s'inscrit la personne et avec quelle finalité ?
- le projet.** Quels buts sont visés et par quel chemin y parvenir ?

Deux sources de problèmes classiques :

- les repères précédents sont incomplets ou flous et l'interlocuteur "interprète" en créant souvent des malentendus.
- les interlocuteurs ne s'écoutent pas et campent sur leurs référents familiers, ce qui peut créer incompréhension et malentendu. Par exemple, à propos de prévention, l'un pense au règlement tandis que l'autre pense à la sécurité.



Ajustement réciproque

En conséquence, il faut à la fois essayer de comprendre “le point de vue” de l’autre et en même temps faire connaître son “point de vue” pour progresser vers un entendement commun de la situation, des objectifs et des rôles respectifs. Pour cela, il faut préparer le contact et la rencontre afin d’être suffisamment clair (anticiper).

La qualité de la relation est favorisée par l’aisance personnelle. Une grande aisance personnelle peut permettre une improvisation en situation. Une aisance plus réduite demande une plus grande préparation. Malgré tout la préparation doit rester spontanée et naturelle, sinon la relation peut en être stérilisée faute de compréhension de la situation.

Développement de la concertation

Le bon engagement des relations de concertation vaut pour tout le processus et aussi pour chaque étape, entretien, réunion, ou communication.

Pour enrichir la compréhension des situations (celles que l’on assume pour piloter la concertation, celles qui constituent l’enjeu de la concertation), il y a trois éléments dont il faut se soucier après en avoir posé les termes :

- qui fait quoi ?
- quelle est la vision de chacun ?
- quelle est son appréciation personnelle des problèmes ?

Des malentendus peuvent mettre la concertation en péril. Celui qui la pilote doit s’en préoccuper pour faciliter une compréhension mutuelle des différents aspects. Cela fait partie des enjeux de la concertation et des savoirs faire indispensables à cultiver.

Bien comprendre les bases et les enjeux (les préalables)

Dans le domaine des risques, la complexité des problèmes et la multiplicité des facteurs (matériels, économiques, techniques, humains...) réclament un effort particulier de clarification des enjeux (buts à atteindre), des finalités (le sens, le pourquoi) et des facteurs qui interviennent. Sans une vision claire au départ, il ne sera pas possible de s’accorder avec les acteurs concernés, ni d’engager une concertation véritable.

Des solutions à ces difficultés :

- prendre le temps de centrer le problème pour pouvoir hiérarchiser l’essentiel et l’accessoire ;
- se faire aider le cas échéant ;
- commencer la concertation le plus tôt possible pour rechercher ensemble à bien poser le problème de la prévention et de la maîtrise des risques ;
- adopter un langage simple et direct.

Des obstacles :

- vouloir tout maîtriser avant d’engager la concertation ;
- faire une lecture trop simplifiée du problème (ex. : limitation à un règlement d’occupation des sols, confondre risques et aléas, ignorer les enjeux humains, culturels ou socio-économiques...);
- se fier à des exemples ou des conseils peu sûrs ou mal intentionnés ;
- poursuivre des buts cachés étrangers au but commun.

Acquérir une connaissance suffisante du problème, aléas, enjeux, vulnérabilité, risques...

Les notions de risque, d'aléa, d'enjeux, de vulnérabilité ne sont pas faciles à comprendre. En plus ces facteurs ne sont pas statiques, mais dynamiques et conditionnés notamment par les actions humaines.

Par ailleurs, les questions de risque humain et de vulnérabilité économique sont chargées de subjectivité. Des facteurs émotionnels (quelques fois manipulés), des facteurs culturels, des facteurs historiques, des facteurs financiers, des facteurs sociaux interviennent, avec notamment des aspirations, des projets, des valeurs personnelles et collectives.

Enfin la réalité locale est souvent plus complexe en raison de la hiérarchie des risques, de l'expérience de la prévention, de la maturité sociale en matière de démocratie, du contexte économique, etc.

Faire abstraction de facteurs essentiels pour le terrain en ne s'intéressant qu'à ce qui est objectivement mesurable c'est distordre la réalité vécue et créer des malentendus préjudiciables. Vouloir tout saisir, tout intégrer systématiquement, rend l'exercice impossible à cause de la complexité qui se révèle rapidement.



La solution, c'est la concertation

Mettre en commun des intuitions, des données, des expériences, des connaissances, des compétences, des réflexions et les faire progresser pour arriver à une "connaissance collective" des problèmes est la solution la plus efficace et la plus fiable.

Elle permet en outre une appropriation partagée du problème, qui servira ensuite de socle pour les orientations, la recherche de solutions et l'établissement final du PPR.

Élaborer de concert une connaissance suffisante du problème des risques en question, avec, en premier lieu, les représentants des populations concernées et les autres acteurs souhaités, telle est la bonne méthode.

A contrario, lorsque le problème n'est pas reconnu et apprécié de la même manière par tous, il ne peut pas y avoir d'accord sur les solutions.

Situer le problème dans la perspective du devenir du territoire

La stratégie de prévention des risques doit être conçue dans une perspective de prévention à long terme. Elle prend notamment en compte des risques exceptionnels.

Les territoires peuvent légitimement aspirer à un développement durable. Celui-ci se caractérise par la prise en compte des facteurs environnementaux, économiques et sociaux. La prévention des risques participe à cette politique.

Toutes choses étant égales par ailleurs, les dispositions et réalisations des projets de prévention des risques doivent intégrer autant que possible les projets et perspectives de développement, mais les orienter dans la mesure du possible dans les endroits sans risques plutôt que dans les endroits à risques. Si toute la surface d'une agglomération est affectée par les risques (l'expérience montre que c'est un cas de figure rare) une hiérarchie des risques peut être établie et les projets orientés vers les secteurs présentant le moins de risques.

Prendre position sur les orientations de principes pour résoudre le problème posé et établir les axes de la stratégie locale de prévention

Une appréhension commune du problème débouche sur le moment de l'engagement dans la recherche des solutions. Protections, gestion de crise, alerte, pédagogie de la crise, règlement d'occupation des espaces (interdictions, prescriptions) développement en priorité des espaces sans risques, etc. doivent former un tout cohérent et s'articuler aussi dans le temps (pérennité). Il faut donc tout d'abord prendre des positions et fixer des

orientations sur l'ensemble et sur chaque volet du plan.

À ce stade les parties prenantes ont à faire valoir leur position, celles de l'État fixées par la loi qui lui donne mission de prévenir les risques sur le territoire, celles des élus intégrant leur responsabilité du devenir de la collectivité et du devoir de sécurité qu'ils ont vis-à-vis des personnes et des biens, celles aussi d'autres acteurs qui peuvent faire valoir leurs attentes.

S'il y a eu concertation préalable sur la connaissance du problème et les perspectives d'évolution, alors il ne sera pas difficile d'adopter des positions communes (référées au bien commun) qui intègrent les différentes exigences. Si cela n'a pas été le cas, alors le conflit des positions et des orientations est presque inéluctable. C'est là que se jouent les rapports de force et que l'on pense négociation, compromission ou que l'on cherche des "artifices" d'information, de communication, de consultation ou de pseudo concertation pour évacuer le problème ou "faire passer" telle ou telle décision.

Par définition la concertation est un cheminement "de concert" vers des buts communs. Chaque étape prépare et facilite la suivante. Inversement si les étapes antérieures n'ont pas été concertées, il est plus difficile, sinon impossible, de rétablir la concertation par la suite, sauf à reprendre à la base le processus. Pour ne pas perdre de temps, il est important de commencer la concertation le plus tôt possible.

Des malentendus majeurs dus à l'absence de concertation préalable ont souvent conduit à l'impasse malgré la qualité des études techniques d'aléa et de cartographie et l'application rigoureuse de la procédure d'établissement du PPR.

Concevoir un ensemble cohérent de solutions, opérations à réaliser, dispositions à prendre

La conception du projet de prévention, dès lors que le problème et les orientations sont appropriés, devient un travail collectif où les différents rôles, les différentes compétences vont s'exercer. L'organisation de ce travail portant sur les différents volets du projet est par définition une concertation et en cela une coopération.

La complexité est compensée par la mobilisation des ressources collectives d'intelligence, de compétence et de moyens matériels éventuels. La qualité de la concertation n'est rien d'autre alors que la qualité de cette organisation du travail et de sa conduite, son "orchestration".

C'est à ce stade que les différents volets de la stratégie de prévention des risques et donc du PPR seront examinés de concert.



« Créer une situation d'écoute authentique pour nouer ou renouer le dialogue ».

Considérer le point de vue des autres et l'entendre (se comprendre pour un entendement réciproque)

La première condition est souvent "culturellement" la plus difficile. Elle réclame de considérer le point de vue des autres et de le comprendre.

Le comprendre ne signifie pas l'adopter, mais se mettre en situation de l'évaluer et donc ensuite :

- de le faire évoluer ou progresser si besoin (pédagogie) ;
- de s'en enrichir et faire évoluer le sien ;
- de le partager pour construire ensemble.

C'est cela se concerter.

Cette compréhension réclame d'éviter aussi les a priori consistant à interpréter par avance les positions et points de vue des autres, ce qui ne permet pas de les entendre.

Pas de concertation sans un minimum d'ouverture et de confiance en l'autre.



« La connaissance des aspirations et des façons (culturelles) d'aborder le problème par les représentants de la collectivité ».

Pas de confiance en l'autre sans un minimum de confiance en soi.

La relation de confiance que nécessite une concertation ne se décrète pas mais elle peut se construire peu à peu si on prend le risque de la réussir. Elle suppose donc de ne pas dissimuler que l'on ne détient pas par avance toute la vérité sur les problèmes des autres (le risque et la sécurité des populations concernées et leurs représentants) derrière des affirmations "scientifiques" ou "réglementaires".

Elle suppose aussi que l'on soit prêt à tenir sa position dès lors que cela doit permettre de faire évoluer favorablement la situation. Cela renvoie éventuellement à des questions de psychologie, de pédagogie et de connaissances humaines des relations et des comportements.

L'écoute des points de vue d'autrui est le préalable à leur entendement et à leur compréhension.

Qualité ou art peu développé, l'écoute suppose :

- de la considération pour autrui avant de porter des jugements ;
- de ne pas déployer un savoir tout fait à la place d'écouter celui des autres et leur façon d'appréhender les choses ;
- de ne pas se contenter d'écouter les mots et les phrases qui traitent objectivement du sujet mais l'attitude globale de la personne (empathie).

Le dialogue et la concertation ne peuvent être réduits à un exercice formel d'échange de discours techniques et convenus. Ce sont des rapports humains autour de préoccupations communes (concertées).

Considérer que le maire d'une commune puisse exprimer le point de vue du bien commun de la population qu'il représente est une hypothèse sans laquelle aucune concertation n'est possible. Cela n'implique aucune naïveté, ni compromission, mais, au

contraire, favorise une considération réciproque pour les points de vues exprimés par le représentant de l'État.

Si cette "considération" et cette "compréhension" du point de vue de l'autre peut faire l'objet de nombreuses analyses et même de savoir-faire professionnel c'est surtout la justesse, la simplicité et l'authenticité d'une attitude qui constituent le moyen le plus efficace dans le dialogue et l'établissement d'une relation de concertation où l'on s'entend sur les buts poursuivis et les voies pour y parvenir.



S'apporter réciproquement des ressources de connaissance, de réflexion, de compétence et de détermination (partage réciproque)

Le partage réciproque de ressources : connaissances, compétences, réflexions, créativité, détermination, etc... est le contenu même de toute concertation.

Il fait l'objet alors d'une organisation du travail par le biais de "réunions" de concertation. La réunion est le moyen le plus favorable pour conduire une concertation, même

quand celle-ci dépasse son seul cadre et peut mobiliser plusieurs modes de coopération.

La réunion de concertation permet surtout d'établir, rétablir, préciser et renforcer les termes de la concertation :

- faire le point sur la situation, les enjeux et la démarche ;
- réajuster si nécessaire les conditions générales de la concertation ;
- préciser les termes et les modes de la concertation pour l'étape en cours (situation, but, démarche, rôles...) ;
- exercer cette concertation pour avancer ;
- prendre les dispositions pour la poursuivre.

Réaliser ensemble les différentes étapes de l'élaboration de la stratégie, chacun selon son rôle (coopération réciproque)

L'élaboration concertée d'une stratégie locale suppose que chacun assume son rôle de façon à atteindre le but commun, c'est comme cela qu'il concourt à cette élaboration, l'exercice même d'une coopération réciproque.



Cela veut dire qu'il ne s'agit pas simplement de tenir un rôle indépendamment des autres mais de les intégrer dans une réalisation commune, ce qui suppose de considérer et faciliter le rôle des autres.

Le succès de la concertation, c'est la progression vers le but et la réussite de chacune des étapes.

Au bout du compte, la démarche de concertation revient à être co-auteur d'un ouvrage commun, chacun à sa manière néanmoins. C'est comme cela et pour cela que la concertation est aussi une démarche d'appropriation active.

Les problèmes, les solutions, les décisions seront appropriés par tous dans la mesure où chacun y a contribué dans la concertation. Le fait d'en être co-auteur renforce cette appropriation de façon active par opposition à l'adhésion passive (appelée à tort appropriation) que l'on obtient avec certains simulacres de concertation.

Il y a cependant pour l'État et son représentant une difficulté à assumer la multiplicité des rôles :

- conduite de l'élaboration concertée de la stratégie de prévention ;
- apport de connaissances et de compétences ;
- application de la procédure administrative d'élaboration du plan de prévention ;

- mais aussi, éventuellement, conseil aux collectivités locales, charges de police, vérifications de légalité, etc.

Cela peut troubler l'image du rôle assumé dans la concertation.

Il est nécessaire alors pour éviter les confusions et les malentendus que les situations et les étapes du processus d'élaboration de la stratégie soient bien identifiées, que le rôle tenu soit aussi défini et qu'il n'y ait pas de rôles contradictoires tenus dans la même situation.

La subjectivité du risque

Le risque à prévenir est principalement celui des populations et acteurs du territoire concerné (les personnes et les biens). Il est pour eux l'hypothèse d'un péril dommageable (dommages). On peut avoir à l'estimer pour une occurrence fréquente ou exceptionnelle.

Ces dommages dépendent de deux types de facteurs :

- l'aléa physique qui est un événement dont la probabilité dépend, elle, de facteurs naturels et aussi de facteurs liés à l'aménagement et à des circonstances aléatoires (facteurs réducteurs ou aggravants, coïncidences...).
- la valeur des biens (matériels et humains) mis en péril dans l'hypothèse de risque que l'on étudie. Bien que dépendant de facteurs relativement objectivables (calcul économique, estimations des assurances), elle est liée principalement à des facteurs subjectifs. Ces derniers dépendent de la personne (ses propres valeurs), de la communauté (les valeurs partagées), des contextes et circonstances (hiérarchisation des risques et des sensibilités du moment). Ils ne sont pas en général objectivables tout en intervenant dans les processus de décisions réels.



Il est clair qu'une étude statistique du phénomène physique et de ses conséquences matérielles possibles ne sera jamais suffisante pour apprécier le risque et tout spécialement le risque humain. En outre la valeur des dommages possibles dépend encore de l'évolution des biens et des valeurs dans le temps (projets d'avenir, priorités...). Elle dépend aussi de la maîtrise que l'on aura su cultiver soit en termes de dispositions matérielles, soit en termes d'anticipation et de gestion des situations de crise. Le risque est, à titre d'exemple, moindre pour un adulte traversant la route que pour un enfant étourdi. La prévention ne peut être la même sauf à vouloir infantiliser l'adulte qui n'appréciera pas forcément. Il en est de même pour les responsables locaux quand ils ressentent cette attitude...

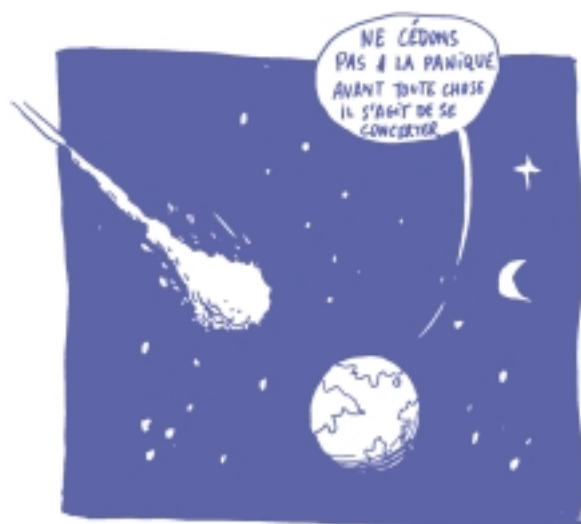
La complexité de l'évaluation du risque

Dès qu'il s'agit de qualifier le risque sur le terrain, on peut être effrayé par la complexité de cette évaluation. Un réflexe consiste à ne prendre en compte que la quantification du phénomène. Le résultat est alors le suivant :

- on réduit le risque à l'aléa, c'est-à-dire aux seuls facteurs "naturels".
- on ne tient pas compte de la valeur subjective des dommages pour ceux qui auraient à les subir.
- on ne tient pas compte des enjeux, des ambitions, des systèmes de valeurs personnels, culturels et circonstanciels du territoire.

La conséquence, c'est que les acteurs vivent cela comme un manque insupportable de considération. Chacun réagit ensuite à sa manière. Si on insiste de plus en plus sur la concertation, c'est précisément devant le blocage et au bout du compte l'inefficacité de ces pratiques.

Cependant, comment faire pour prendre en compte ces paramètres complexes et la part de subjectivité qui fait partie de la notion même de valeur donc de dommage (humainement parlant) ? La solution, c'est la concertation, qui permet de s'en tenir à des raisonnements simples et de bon sens...



► On en fait une question et un objectif commun à partager.

► On capitalise les différents types de connaissance et d'intelligence des situations concernées.

► On les enrichit si nécessaire par des études complémentaires et par un travail de réflexion et d'approfondissement en commun (en faisant appel d'un commun accord à des compétences extérieures si nécessaire).

Nota : Il est préférable de définir et décider des études techniques nécessaires à ce stade d'un commun accord.



Prendre la mesure du risque et des dispositions à prendre

Il y a un moment où il faut prendre la mesure des risques et aussi des capacités d'action pour mieux les maîtriser et les diminuer. Cette prise de mesure est indispensable pour préparer des décisions et des solutions "proportionnées" en application du principe de précaution (article L. 110-1 du code l'environnement).

On ne doit pas minimiser outre mesure le risque même exceptionnel que l'on peut prévenir par les mesures préventives appropriées.

On ne doit pas maximiser outre mesure l'évaluation du risque et induire des préconisations disproportionnées aux conséquences concrètes aberrantes et aussi dommageables que le risque encouru.

Si on ne prenait pas la mesure du risque acceptable alors il n'y aurait pas de proportion acceptable dans les solutions.

La juste prise de mesure des risques est un acte de maturité humaine. La concertation est la bonne méthode pour faire progresser la connaissance collective et aboutir à des conclusions, qui ne sont pas parfaites mais qui permettent d'atteindre un niveau de maturité suffisant du problème pour asseoir



Types de difficultés

Cas 1 - La procédure PPR a déjà été lancée et des oppositions se sont manifestées.

Cela peut prendre toutes les formes depuis l'expression de désaccords verbaux, la contestation des études ou des aléas de référence ou encore la mise en question de la cohérence de l'État vis-à-vis de décisions antérieures, jusqu'au contentieux en passant par des délibérations négatives. Les tensions peuvent impliquer différents acteurs, mobiliser la presse ou des publics concernés par les risques en question ou les projets de règlement déjà envisagés. Les cas sont nombreux et correspondent en général à un défaut de concertation ou à une concertation inadéquate, ce qui revient au même. Le plus souvent on peut penser que les positions prises ne correspondent pas à l'esprit de concertation mais plutôt à une autre logique.

Cas 2 - Un autre type de situation provient de l'existence d'un passif a priori dans les relations avec les services de l'État chargés de mener à bien l'élaboration d'un PPR.

Cela peut venir d'une difficulté de relation antérieure, de l'écho négatif d'autres mises en œuvre de projets de PPR, de l'interven-



tion d'acteurs ou d'experts donnant une version extrémiste de l'interprétation des textes ou s'adonnant à des surenchères sur les situations à risque, ou encore d'interprétations diverses des mobiles de l'État dans ce type de procédure. Ces situations ne permettent pas l'engagement d'emblée d'une concertation. Il faut restaurer une confiance suffisante pour que cela redevienne possible.

Cas 3 - Enfin il arrive que les enjeux du règlement remettent en question des investissements, des projets ou même des situations essentielles pour les collectivités concernées. Dans ce cas, il est compréhensible que cela suscite des difficultés au départ même si les idées et les choix peuvent mûrir avec la concertation et changer progressivement. Par précaution, il vaudra mieux ne pas engager brutalement une concertation sur des hypothèses jugées au départ irrecevables.



Conditions de restauration de la confiance

Il faut insister sur la nécessité d'un climat de confiance. Considérer a priori la malignité ou la mauvaise foi des interlocuteurs correspond en général et sauf dans de très rares situations à une grave incompréhension. Cela conduit malheureusement à justifier l'exercice d'un rapport de force sanctionnant ainsi un échec. La préparation de la concertation permettra



de modifier ce type de point de vue dénonciateur en entrant plus profondément dans la compréhension des positions d'autrui. Elle s'achèvera par l'adoption partagée d'un processus d'élaboration concertée d'une stratégie locale de prévention des risques débouchant naturellement sur le PPR.

Dans tous les cas, elle réclame un travail de réparation, de restauration, ou de reconnaissance. Il faut comprendre que si les conditions de la concertation ne sont pas remplies, elle n'est pas possible. Satisfaire à ces conditions est bien souvent le travail le plus délicat pour la réussite du PPR.

Une fois établies les conditions et la méthode qui conviennent, les choses se passent relativement aisément et les difficultés techniques sont facilement surmontées par l'exercice authentique de la concertation.

On insistera d'ores et déjà pour distinguer la concertation de la négociation qui est très souvent comprise comme la solution à un rapport de force et pour certains comme un aveu de faiblesse. La préparation de la concertation vise à sortir dès le départ de la logique conflictuelle, sans quoi elle ne serait pas possible. Il ne peut y avoir de réussite de la concertation sans une implication honnête et authentique de ceux qui la conduisent et en assumant ainsi la responsabilité morale et professionnelle.

Quelques exemples

Exemple : vallée de la Siagne

“Article Actions de l’État - avril 2001- projet territorial de l’État” “Gestion dynamique du risque inondation dans la vallée de La Siagne”

Pour le département des Alpes-Maritimes, les enjeux d’aménagement du territoire sont invariablement confrontés à la problématique des risques naturels. L’État a d’ailleurs engagé, dès 1997, un vaste programme d’élaboration de plans de prévention des risques (30 approuvés à ce jour, 50 projets en cours) afin d’améliorer leur connaissance et établir les bases réglementaires de leur prise en compte dans l’urbanisme et l’aménagement.

Au-delà de cette mission régalienne, l’État s’est engagé aux côtés des collectivités et des acteurs socio-économiques dans une démarche dynamique de maîtrise et de gestion du risque.

L’exemple de la vallée de la Siagne est l’illustration de ce nouveau mode d’intervention de l’État qui s’appuie sur un partenariat associant tous les acteurs du développement.

En 1998, l’État approuvait, malgré de fortes oppositions locales, des PPR inondation sur l’ensemble de la basse vallée.

Perçus donc de façon négative jusqu’à leur approbation, ils ont permis dès cet instant une prise de conscience collective des enjeux et potentialités de ce territoire constitué d’un

vaste espace ouvert (470 ha d’espaces non urbanisés) mais jusqu’alors aménagé sans cohérence globale.

Les collectivités ont alors, à travers la création du syndicat intercommunal de la Siagne et de ses affluents (SISA) mis en œuvre un vaste programme d’actions de recalibrage, d’entretien et de restauration des cours d’eau, qui connaît d’ores et déjà des résultats conséquents.

Lors des événements de l’automne 2000, on a pu en effet constater que la Siagne qui auparavant débordait pour un débit de 200 m³/s a pu contenir un débit supérieur à 300 m³/s.

Un réseau de surveillance, ainsi qu’un plan de mise en sécurité (prescrit dans le cadre du PPR) ont également été étudiés.

Parallèlement, en complément de cette action, l’État a engagé une démarche de diagnostic des enjeux de ce territoire, afin d’accompagner les collectivités dans une planification du développement de la vallée que les premiers travaux réalisés permettent désormais d’envisager.

Commentaire

Cette présentation raccourcie d’une situation complexe met bien en évidence l’importance d’une approche globale d’un problème défini de concert. C’est la recherche de solutions qui peut être partagée, chacun apportant les ressources dont il dispose.

La concertation commence dès que la problématique du territoire où se pose la question des risques est prise en compte en commun sans perdre de vue la hiérarchisation des objectifs.

Exemple de la commune de Puget-Théniers (Bassin du moyen Var)

À l'occasion de la révision du plan d'occupation des sols, la problématique du risque d'inondation a mis en lumière l'absence d'une réflexion initiale d'aménagement du territoire.

Le porté à connaissance de la DDE, sur la base – il est vrai – d'une connaissance imprécise du risque, a conduit à un gel quasi-total des zones urbanisables dans et autour du village telles que les avait délimitées la commune.

C'est donc à la demande de la commune que la DDE a engagé une procédure PPR pour mieux connaître le risque inondation, tout en élargissant la réflexion à l'examen des potentialités du territoire, en dehors des secteurs prévus initialement au POS, au regard notamment du risque mouvements de terrain.

Une vraie démarche de partenariat s'est instaurée entre la collectivité, le bureau d'études chargé du POS, le service de la DDE chargé des PPR, ainsi que la subdivision territoriale de l'équipement, qui a permis de déterminer :

- la fragilité des digues de protection existantes justifiant le zonage du risque inondation pour le village et les lotissements en aval (risques de rupture pris en compte dans le PPR) ;
- de nouveaux secteurs de développement des urbanisations et activités économiques (réorientation du POS) ;
- une solution innovante de maîtrise de l'inondabilité du centre du village consistant en l'aménagement d'un système de renvoi à l'amont de cette zone dans le lit du Var des eaux pouvant la submerger en cas de rupture de la digue amont.

L'enquête publique du PPR a été le lieu d'une information très large du public sur la démarche concertée collectivité-État, sur le développement et la protection du territoire de la commune.

Résultat : des observations uniquement positives dans le cadre de l'enquête, et les remerciements du maire.

Commentaire

C'est la prise en compte globale du problème qui a fait l'objet d'une concertation (esprit de partenariat) pour déboucher ensuite sur l'établissement du PPR. La recherche en commun de solutions à un problème posé en commun est une condition majeure du "partage" d'un cheminement où chacun peut assumer ensuite ses responsabilités spécifiques.

Exemple de la boucle de Pose dans l'Eure

Au départ les 26 communes concernées ne voyaient pas l'intérêt de faire un PPR considéré comme un facteur limitant au développement.

Face aux tensions engendrées, la DDE s'est rapprochée des élus des communes et des conseillers généraux dans un esprit de concertation.

Il a été considéré alors que l'État n'avait pas appréhendé la totalité des facteurs et que les collectivités avaient quelque chose à faire en matière de risque. Une étude a été décidée d'un commun accord pour éclairer la situation en fonction des besoins d'éclairages analysés en commun.

Pour la suite, le point fort a été de repartir d'une connaissance partagée des risques puis de la façon dont ces risques pouvaient être réduits à court terme et à plus long terme. Tout une réflexion a été engagée à ce propos y compris avec d'autres acteurs du territoire (industriels).

Le premier résultat a été de restaurer un niveau de confiance satisfaisant pour travailler ensemble et aborder ensuite les orientations du PPR.

Commentaire

On notera qu'il a fallu aborder globalement la question de la réduction des risques avant d'en venir à l'aspect formel du PPR. Le détour s'avère indispensable dès que l'on entre dans un processus de concertation.

Exemple de Saint Martin d'Ardèche

"Ce village que l'État veut tuer" titrait la presse au plus fort des tensions générées par la présentation des résultats d'une étude technique et d'un avant projet de règlement. Une mission d'évaluation de la situation basée sur une écoute de représentants de la commune a permis de comprendre après analyse quelle était la cause essentielle de la tension au delà des arguments classiques sur les intentions de l'État.

La culture du risque d'inondation était très forte dans ce village installé là en connaissance de cause depuis plusieurs siècles et n'avait pas été prise en compte.

La résolution de la tension s'est effectuée en proposant une démarche de concertation conçue spécifiquement. La première étape a consisté à prendre connaissance de la culture d'évaluation du risque qui existait dans la commune. La seconde a consisté à examiner les moyens "rituels" mis en œuvre par les habitants pour maîtriser le risque en situation de crise (plusieurs inondations par an). La troisième visait à rechercher les améliorations possibles de la prévention pour des situations exceptionnelles (crue de référence dite, par convention locale, crue théorique).

Ces trois réunions ont été décisives pour établir un nouveau rapport de coopération, une reconnaissance mutuelle, et une intelligence améliorée de part et d'autre, des problèmes

et des solutions intégrant notamment la question de l'alerte qui posait un problème particulier que la DDE a pu contribuer à résoudre rapidement.

Dès lors l'établissement du projet de PPR a pu se faire au cours de quelques échanges techniques supplémentaires pour aboutir à une présentation publique de concert où toutes les préventions étaient tombées. La presse pouvait indiquer : "Le maire se félicite de ce règlement consensuel..." "...entre habitants et administration..."

Dix neuf autres communes du voisinage ont fait l'objet d'un PPR en s'inspirant des enseignements de cet exemple et en adoptant une attitude cohérente sur l'ensemble du périmètre.

Commentaire

La concertation commence lorsque les problèmes et les solutions sont partagés et que les points de vue de départ sur la question des risques sont pris en considération pour être ensuite étudiés de concert. L'étude technique a changé de statut passant de celui de vérité quasi réglementaire à celui d'éclairage de la réflexion pour aboutir.

Exemple de Saint-Pierre des Corps

La mise en place d'un PIG avait cristallisé une tension traduite par un contentieux au tribunal administratif. En effet, pour différentes communes riveraines mais surtout pour Saint-Pierre des Corps, cela semblait se traduire par un gel de la plupart des projets de développement et d'aménagement.

L'évaluation de la situation bloquée et l'écoute des différentes parties prenantes a mis en évidence que la tension reposait sur un contexte chargé et complexe, non sans rapport avec le voisinage de Tours, mais aussi une culture du risque liée à un traumatisme historique du à un bombardement en 1944, alors que la digue de la Loire masquait

complètement toute idée de risque d'inondation pour les habitants.

Une démarche restauratrice de la confiance a été engagée permettant d'établir une concertation intensive qui s'est poursuivie et au cours de laquelle c'est la commune qui a souhaité qu'un PPR soit établi.

Il a fallu au préalable considérer la vision que les représentants de la commune avaient de celle-ci, ses valeurs, son avenir, ses problèmes et ses aspirations. Alors la question du risque d'inondation a pu être abordée sereinement avec l'apport décisif des connaissances de l'équipe pluridisciplinaire qui a procuré des éclairages nouveaux et en même temps a permis une réflexion partagée sur ces risques qui s'avéraient plus complexes que prévu. Ils étaient intégrés néanmoins immédiatement dans une réflexion sur le projet d'urbanisme.

Commentaire

Comme dans d'autres cas, l'instauration d'un esprit et d'une démarche de concertation a transformé spectaculairement les relations avec l'État à la satisfaction de tous. En outre, elle a débouché sur des connaissances et des réflexions inattendues qui n'auraient pas pu se faire séparément et qui conduisent à une appropriation véritable du PPR.

● *Observation finale*

Dans de nombreux cas, ici quatre sur cinq, la concertation a été instaurée après qu'une tension ou un blocage se soit manifesté. L'engager dès le départ avant toute étude ou toute démarche aurait fait gagner beaucoup de temps.

Cependant les principes sont toujours les mêmes : considérer le point de vue des autres et engager de concert une démarche de participation à une élaboration commune (connaissance et compréhension des situations à risque, recherche de solutions de prévention dans le contexte des préoccupations locales).

Les dispositions finales du PPR s'en dégageront ensuite aisément.

Textes de référence

Extraits

Charte de la concertation du MATE

« La concertation, proposée par la présente charte, doit permettre d'améliorer significativement la participation du public à la conception des projets, y compris lorsque celle-ci est déjà prescrite par des dispositions législatives et réglementaires. Ainsi, avant même la mise en oeuvre des obligations réglementaires, le champ demeure libre pour initier une concertation qui procède d'une volonté délibérée des divers partenaires. La présente charte vise à exposer des règles simples pour réussir la concertation. » (Charte de la concertation du ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement en 1998).

La convention d'Aarhus

Article 1

Objet

Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien être, chaque Partie* garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention.

Article 8

Participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale

Chaque Partie s'emploie à promouvoir une participation effective du public à un stade approprié – et tant que les options sont encore ouvertes – durant la phase d'élaboration par des autorités publiques des dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. A cet effet, il convient de prendre les dispositions suivantes :

- a) Fixer des délais suffisants pour permettre une participation effective ;
- b) Publier un projet de règles ou mettre celui-ci à la disposition du public par d'autres moyens ;
- c) Donner au public la possibilité de formuler des observations, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs.

Les résultats de la participation du public sont pris en considération dans toute la mesure du possible.

* Le terme "Partie" désigne une Partie contractante à la Convention.

Les plans de prévention des risques naturels (PPR)

Références bibliographiques

Les outils méthodologiques

- Guide général, Plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) – 1997 – 78 pages – Prix 16 €. Ed La documentation française.

Diffusion : En vente à la documentation française (29, quai Voltaire 75344 PARIS CEDEX 07 – Tél : 01 40 15 70 00) ou auprès de votre libraire habituel.

- Guide méthodologique, Plans de prévention des risques littoraux (PPR) – 1997 – 56 pages – Prix 16,77 €. Ed. La documentation française.

Diffusion : id “Guide général”

- Guide méthodologique, Plans de prévention des risques naturels (PPR) : Risques d’inondation – 1999 – 124 pages – Prix 21,50 €. Ed. La documentation française

Diffusion : id “Guide général”

- Guide méthodologique, Plans de prévention des risques naturels (PPR) : Risques de mouvements de terrain – 1999 – 72 pages – Prix 17 €. Ed. La documentation française.

Diffusion : id “Guide général”

- Guide méthodologique, Plans de prévention des risques naturels (PPR) : Risques d’incendies de forêt – 2002 – 86 pages – Prix 21 €. Ed. La documentation française.

Diffusion : id “Guide général”

Les documents généraux

Ouvrages diffusés par le Centre d’information documentaire (CIDRM) de la SDPRM :

- Plans de prévention des risques naturels (PPR). Plaquette de 4 pages – 2000

- PPR, votre atout pour la prévention des risques naturels. Plaquette de 16 pages – 2001.

- Plans de prévention des risques naturels (PPR) - Recueil des démarches d’information et de communication lors de l’élaboration des PPR, Juillet 2000 – 83 pages plus les annexes.

- Recensement des plans de prévention des risques naturels, Décembre 2002

Ouvrages diffusés par le Centre d’études sur les réseaux, les transports, l’urbanisme (CERTU) :

- La concertation en aménagement, éléments méthodologiques, 2000 – 168 pages – Prix 25,92 €

Les documents juridiques

Ouvrages diffusés par le Centre d'information documentaire (CIDRM) de la SDPRM :

- Recueil des textes juridiques de référence sur la prévention des risques naturels majeurs, Mai 2001.
- JURISQUES : prévention des risques naturels, jurisprudence commentée, 3^e édition, Juillet 2002 (à paraître).
- Textes juridiques sur la prévention des risques naturels majeurs. Recueil 2000 (à paraître).
Disponible sur www.prim.net
- Jurisprudence relative à la prévention des risques naturels majeurs. Recueil 2000

Les PPR sur Internet (Généralités, recensement et carte des PPR)

- www.environnement.gouv.fr
- www.prim.net

Centre d'Information et de documentation (CIDRM de la SDPRM)

Tél : 01 42 19 14 62

Fax : 01 42 19 14 63

e.mail :

josiane.perche@environnement.gouv.fr

L'article L. 562-1 du code de l'environnement prévoit que l'Etat élabore et met en application les plans de prévention des risques naturels prévisibles. Ces plans sont élaborés sous l'autorité du préfet de département qui les approuve par arrêté préfectoral après enquête publique et avis des conseils municipaux des communes concernées.

L'expérience a démontré que l'appropriation des PPR par les collectivités locales nécessite un effort de concertation et d'explication de la démarche de la part des services instructeurs. La concertation apparaît ainsi comme une condition essentielle à la réussite de l'élaboration des PPR.

Pour aider les services de l'Etat qui doivent initier le dialogue dans le cadre de l'élaboration de ces plans, la direction de la prévention des pollutions et des risques a rédigé ce guide méthodologique. Le guide présente le contexte et les principes de la concertation, et propose une démarche en neuf actions qui accompagnent les différentes étapes de la procédure PPR. Il définit les conditions d'une concertation authentique.

