



**Information, participation du public,
concertation et association
dans les Plans de Prévention des Risques**

**SOUS LA PRESIDENCE DE NELLY OLIN
MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

**MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
DIRECTION DE LA PRÉVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES
SOUS-DIRECTION DE LA PRÉVENTION DES RISQUES MAJEURS**

12 DÉCEMBRE 2006

Sommaire

Note de cadrage	2
Le contexte.....	2
La problématique.....	2
Les objectifs.....	2
L'organisation du groupe de travail.....	3
Fonctionnement du pilotage	3
Quelques définitions préalables	4
La participation : de l'information à la codécision.....	4
Fondements juridiques et réglementation.....	5
Synthèse des entretiens préparatoires au 1^{er} comité de pilotage	7
La culture du risque.....	7
Le processus d'élaboration des PPR.....	7
Les points connexes.....	8
Synthèse des groupes de travail	9
La définition de l'aléa.....	9
Le PPR : une procédure de l'Etat, un outil parmi d'autres dans la prévention des risques.....	9
Les instances de dialogue et de concertation.....	10
Les possibilités d'évolution du PPR : prise en compte des ouvrages de protection, compensations.....	11
L'information, la concertation, la sensibilisation de la population.....	11
Proposition de programme d'actions	12
L'art difficile de la concertation.....	12
Se concerter pour construire ensemble une stratégie locale de prévention des risques.....	13
La prévention des risques : l'affaire de tous.....	14
Propositions phares du plan d'action	15
Composition du comité de pilotage	16

Note de cadrage

Afin d'accompagner les services dans la mise en œuvre des dispositions de la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, le Ministère de l'Écologie et du Développement Durable a lancé un groupe de travail sur l'information, la participation du public, la concertation et l'association dans les Plans de Prévention des Risques naturels.

L'objectif de ce groupe de travail est d'apporter aux services des outils pédagogiques et méthodologiques sur ces nouvelles démarches qui impactent les méthodes de travail, les rapports entre les acteurs et induisent l'ouverture vers de nouveaux interlocuteurs.

Le contexte

L'action publique face aux risques majeurs est une des priorités du Ministère de l'Écologie et du Développement Durable.

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

Les récentes évolutions législatives en la matière répondent à ces préoccupations. Elles renforcent l'information, la participation du public et la concertation inter-institutionnelle dans ce domaine. Dans un cadre plus général, et en application de la Convention d'Aarhus, plusieurs directives européennes relatives à l'accès des citoyens à l'information en matière d'environnement et la participation du public à la prise de décision ont été adoptées.

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

La problématique

La concertation, par l'ouverture, l'écoute et le dialogue qu'elle permet, représente un outil primordial dans la politique de prévention des risques, politique dont les principaux enjeux d'efficacité résident dans l'adaptation fine au contexte local et la construction d'une culture commune.

De nouveaux dispositifs relatifs à la participation en matière de risque existent depuis la loi du 30 juillet 2003. Ils induisent des modifications profondes dans les pratiques professionnelles et les relations entre les acteurs.

Constat est que ces nouvelles démarches de participation, d'association et de concertation rencontrent souvent des difficultés d'application par les services ; les enjeux et les apports de la participation des acteurs au projet ne sont pas toujours bien évalués et compris et beaucoup de services paraissent démunis, d'une part du fait d'un manque de précision dans les termes de la loi, d'autre part en raison des craintes suscitées par les changements dans les positionnements institutionnels et les méthodes de travail que ces nouvelles dispositions impliquent.

Parallèlement, certains élus insatisfaits critiquent fortement les méthodes employées par les services et l'absence de concertation dont ils feraient preuve. Ils souhaitent être pleinement associés aux politiques de prévention menées sur leur territoire, et en particulier à l'occasion de l'élaboration des PPR (Plans de Prévention des Risques naturels prévisibles). Deux propositions de loi motivées par ce souhait ont ainsi été déposées.

Les objectifs

Le Ministère de l'Écologie et du Développement Durable initie une réflexion dont l'objectif principal est de fournir aux services de l'État en charge de l'élaboration des PPR des outils opérationnels de mise en œuvre des dispositions de la loi du 30 juillet 2003 relatives à la concertation et à l'élargissement de la démarche vers d'autres acteurs.

Après un premier et rapide préalable visant à :

- la **définition** et la clarification des termes de la loi du 30 juillet 2003 : « *modalités de concertation* » et « *association des collectivités locales* » ;
- la **mise en évidence des enjeux** de la concertation et de l'association, souvent appréhendées comme une contrainte alors qu'elles améliorent la qualité des PPR et constituent l'un des vecteurs les plus efficaces d'appropriation des risques par les acteurs ;

l'action principale portera sur l'assistance des services dans la mise en œuvre concrète de ces démarches, en donnant des éléments de **méthode** et en proposant des **outils** de la concertation, sur la base d'exemples locaux et d'expériences menées dans d'autres domaines que les risques.

L'objectif est d'aboutir à un **produit pédagogique complet** de type fiches ou cahier de recommandations. Les propositions issues de ce travail reposeront sur des outils concrets permettant une mise en œuvre sereine et efficace des nouveaux dispositifs de participation.

L'organisation du groupe de travail

Le comité de pilotage a pour vocation d'orienter et de valider les travaux de groupes techniques.

Le comité de pilotage, qui rassemble une vingtaine de personnes, est composé à part égale d'élus, de représentants de la société civile et de représentants de l'administration, tous concernés par la politique de prévention des risques. Les groupes techniques sont composés de techniciens, d'experts et de personnes « ressource » en matière de concertation ou de prévention des risques.

Sur la base des propositions faites par le CERTU (Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques), le comité de pilotage définit les sujets qu'il juge prioritaires et précise les orientations fixées aux travaux des groupes techniques. Le comité de pilotage doit valider la démarche (définition, mise en évidence des enjeux, outils méthodologiques et produits pédagogiques) et la composition des groupes techniques (intervenants, personnes à associer). Il doit également se prononcer sur le contenu des productions intermédiaires et finales et participer à la définition de la forme des produits et à leur validation définitive.

Fonctionnement du pilotage

La démarche « Information, participation du public, concertation et association dans les PPR » a été initiée début 2006.

Les travaux se sont déroulés de la façon suivante :

- **Rencontre préalable avec chaque membre du comité de pilotage afin de recueillir leurs attentes :** avril et mai 2006
- **Mise en place du comité de pilotage et ouverture des travaux : 22 juin 2006**
 - ouverture par la Ministre ;
 - expression des attentes des membres du comité ;
 - présentations et illustrations par le MEDD, le CERTU (définitions et bases réglementaires) et les membres du comité (travaux parlementaires) ;
 - débat et orientations fixées aux groupes de travail techniques.
- **Réunions des groupes de travail techniques : 5 et 8 septembre 2006**
- **Réunion intermédiaire du comité de pilotage : 26 septembre 2006**
 - présentation des premiers rendus des groupes techniques ;
 - proposition de programme d'actions.
- **Poursuite des travaux des groupes techniques : 20 octobre et 17 novembre 2006**
- **Réunion finale du comité de pilotage et rendu des propositions : 12 décembre 2006**
- **Mise en œuvre 2007-2008 :** valorisation, actions d'information et de formation, valise pédagogique, documents de communication, circulaire, expérimentation, etc.

Quelques définitions préalables

La participation : de l'information à la codécision

Beaucoup de notions renvoient à celles de la participation et de la concertation. L'objectif de cette note est de préciser, cerner ces notions, et d'essayer de les situer, les articuler les unes par rapport aux autres. Cependant, il convient de considérer cette liste comme un glossaire et non comme une « échelle » de la participation. En effet, les différents modes d'association des acteurs seront à adapter en fonction des objectifs recherchés et du contexte de la démarche.

L'information

« L'information consiste à donner des éléments à la population concernée sur les projets à venir ou en cours. L'information doit être complète, claire et compréhensible par tous. Elle doit être sincère et objective vis-à-vis du public informé. Donner une information, c'est donner du pouvoir, ainsi informer quelqu'un c'est lui donner la possibilité d'agir.

L'information est portée à la connaissance de la population à travers différents supports : bulletin d'information, brochure de présentation du projet, site Internet, articles de presse, réunions publiques, etc. » (définition du site de la CNDP¹).

Considérée comme le niveau élémentaire de participation, notamment en raison du caractère « à sens unique » de la relation, **l'information est indissociable du processus de participation. Elle en est un préalable. Pour les notions définies ci-après, une phase d'information est toujours indispensable.** En outre, une information bien faite, soucieuse de sa cible, tient compte de ceux à qui elle s'adresse pour s'adapter au public visé en fonction du message à faire passer : la relation n'est donc plus seulement à sens unique.

La consultation

« La consultation est un processus par lequel les décideurs demandent l'avis de la population afin de connaître leur opinion, leurs attentes et leurs besoins, à n'importe quel stade de l'avancement d'un projet. Celle-ci n'a cependant aucune certitude que ses remarques ou contributions soient prises en compte dans la décision finale » (définition du site de la CNDP).

Généralement, une consultation se fait ponctuellement sur un sujet précis. Ce n'est pas une démarche de participation sur du long terme. L'enquête publique (voir la partie juridique) est une forme de consultation.

La concertation

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

« Politique de consultation des intéressés avant toute décision » (dictionnaire le petit Robert).

« Le fait de réunir, pour les consulter, toutes les parties intéressées à un problème politique, économique ou diplomatique » (dictionnaire de l'Académie française).

Les trois définitions font référence à la consultation. Quelle différence existe alors entre les deux termes ? Les idées de **dialogue** et de démarche en amont, présentes dans la définition de la CNDP introduisent une notion supplémentaire par rapport à la définition de la simple consultation : la notion de durée, de pérennité de la démarche. L'idée de « rendre compte » est également plus perceptible : si l'on ne tient pas compte de l'avis des personnes concertées, il faudra l'argumenter.

La notion de concertation véhicule également l'idée d'ouverture de la scène politique, de création d'un espace public de dialogue.

Le guide de la concertation en aménagement du CERTU (2001) précise : « Pour bien cerner la notion [de concertation], il faut également comprendre qu'il s'agit d'une politique **globale** de demande d'avis sur un projet. Ouvrir une concertation, c'est associer, c'est construire, c'est faire plus que demander un avis ponctuel sur un élément précis. On pourrait dire que c'est une méthode de travail qui intègre, dans le processus de conception et

¹ Commission Nationale du Débat Public – www.debatpublic.fr

de décision, des consultations aux étapes-clés. Le maître d'ouvrage s'engage à écouter, à éventuellement modifier son projet, voire à y renoncer intégralement ».

Juridiquement, le terme de concertation a un sens précis, par exemple la procédure de concertation régie par l'article L300-2 du Code de l'urbanisme (voir partie juridique). Il est également utilisé pour certaines procédures administratives.

La coélaboration et la codécision

Ces notions correspondraient aux formes les plus poussées de participation, avec pour la codécision un véritable partage du pouvoir de décision. Elles n'existent pratiquement pas en France.

Une démarche telle que celle des budgets participatifs relève de cette notion : élus, techniciens et habitants travaillent et décident ensemble des priorités d'affectation du budget d'investissement de la collectivité.

Le terme de **participation** lui-même, recouvre une notion aux contours assez flous. On peut considérer que les notions définies plus haut en relèvent. La notion de participation intègre l'idée d'associer le public à l'élaboration d'un projet et de sa décision, de partager, dans une certaine mesure, le pouvoir de décision, ou d'au moins donner un pouvoir d'action. Participer, c'est devenir acteur. Elle ne correspond pas à une procédure juridique précise.

La gouvernance

« Le mot « gouvernance », d'origine anglaise, est un concept ancien, utilisé dans le domaine du management. Il réapparaît dans les années 80, comme préoccupation majeure dans le discours politique, en particulier dans les politiques de développement. Le concept de gouvernance s'est imposé depuis pour désigner l'ensemble des conditions dans lesquelles les plans d'actions sont réalisés, intégrant à la fois la légitimité du fonctionnement politique, les rapports avec l'administration et les relations entre l'institution et le reste de la société.

La gouvernance est un mode d'élaboration et de mise en œuvre de l'action publique qui se fonde sur :

- la prise en compte de la pluralité des acteurs ;
- un processus collectif de négociation et de légitimation »
(guide « La concertation, cœur du développement durable », Éditions du CERTU, 2006).

Fondements juridiques et réglementation

La concertation en urbanisme ou concertation L300-2

Régie par les articles L300-2 et R300-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

Il y a obligation par la loi pour la commune ou l'EPCI² (Etablissement Public de Coopération Intercommunale) d'organiser une concertation, associant toutes les personnes concernées, avant :

- toute élaboration ou révision du SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale) ou du PLU (Plan Local d'Urbanisme) ;
- ZAC, créée à son initiative ;
- opération d'aménagement qui par son importance ou sa nature modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique (caractéristique déterminée par décret, cf R300-1) :
 - ▶ critère de surface (construction supérieure à 5 000 m² de SHON – Surface Hors Œuvre Nette) quand il n'y a pas de PLU ou de document d'urbanisme en tenant lieu ;
 - ▶ critères de coût : investissement **roucier en zone urbanisée** supérieur à 1 900 000 €.

Elle ne concerne pas les autoroutes. **Elle est obligatoire, tout le long du projet.** Cependant, la mise en œuvre est très libre, la loi rend la procédure obligatoire mais n'impose pas de modalités spécifiques. La collectivité doit délibérer sur les modalités et le bilan de la concertation.

Le débat public

Préalable : le débat public n'est pas un espace de décision. Il est fait pour informer le public et lui permettre de s'exprimer et pour éclairer le maître d'ouvrage dans sa décision.

² Les autres personnes publiques ayant l'initiative d'opérations d'aménagement sont tenues aux mêmes obligations, après avis de la commune sur les conditions de concertation

Cette procédure, régie par le Code de l'environnement (art L121-1 et suivants), s'inspire de la circulaire Bianco³ et du BAPE⁴ québécois. Créée par la loi Barnier (1995), elle a été modifiée par la loi démocratie de proximité (2002). Elle s'applique aux grands projets d'aménagement, d'intérêt national ou présentant de forts enjeux socio-économiques ou des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire⁵, après saisine de la CNDP. La CNDP est une autorité indépendante, garante du respect de la participation du public dans l'élaboration des projets. Le débat public intervient très en amont dans le processus du projet.

L'enquête publique

C'est une procédure **consultative** qui a pour but **d'informer** le public sur une opération d'aménagement ou un plan d'urbanisme par un dossier qui lui est présenté et de **recueillir ses observations**. De manière générale, elle relève de deux procédures :

- la procédure dite de droit commun, régie par le Code de l'expropriation (R11-4 à R11-14) issue du décret modifié du 6 juin 1959 ;
- la procédure particulière issue de la loi du 12 juillet 1983, dite Enquête Bouchardeau, qui est régie par le Code de l'environnement (L123-1 à L123-16).

Elle arrive plutôt en fin de parcours dans le processus d'élaboration du projet, quand le projet est arrêté et avant la décision définitive. Elle donne lieu à deux documents :

- un rapport, relatant le déroulement de l'enquête et analysant les observations recueillies pendant la période d'enquête ;
- les conclusions sur le projet (favorables ou non) argumentées, rédigées par le commissaire enquêteur (ou la commission d'enquête, suivant l'importance du projet) qui a en charge de conduire l'enquête.

Autres procédures

Le référendum local

Régi par le Code général des collectivités locales (articles LO1112-1 à LO1112-14). Il concerne les affaires de la compétence de la collectivité locale et est décidé par l'assemblée délibérante de celle-ci. Il a valeur de décision. Cette procédure est très peu utilisée en France. La Suisse, par exemple, organise régulièrement des référendums (votations).

La consultation des électeurs

Régie par le Code général des collectivités locales (articles L1112-1 à L1112-22). Elle concerne également les affaires de la compétence de la collectivité locale, mais est proposée à l'assemblée de la collectivité par les électeurs (1/5 pour une commune, 1/10 pour les autres collectivités locales). C'est une procédure consultative, qui ne fait pas l'objet d'obligations particulières en termes d'information des électeurs.

Un arsenal juridique, qui s'est nettement étoffé depuis les années 80, orchestre la participation en France. Outre les grandes lois, telles que la loi Bouchardeau sur la protection de l'environnement et la démocratisation des enquêtes publiques (1983), la loi Barnier relative au renforcement de la protection de l'environnement du 2 février 1995 et la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002, on peut également citer l'influence de la réglementation européenne et des prises de positions internationales (sommet de la terre de Rio en 1992 ; convention d'Aarhus (25 juin 1998) ; directive européenne sur les plans et programmes du 21 juillet 2001 et directive européenne concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement du 28 janvier 2003).

La loi oblige dans certains cas à pratiquer la concertation, mais sans réellement fixer de modalités précises. Cela peut paraître paradoxal, mais il faut être conscient que la concertation doit être adaptée à chaque projet, qu'il n'y a pas de recette en la matière. La démarche de concertation doit être fortement imbriquée au déroulement du projet, être partie intégrante de son élaboration et être prévue dès le départ. Les initiatives se multiplient, mais ces procédures sont encore « jeunes » et même si une institutionnalisation s'est mise en place pour certaines procédures, elles se situent encore largement dans une phase d'expérimentation.

³ La Circulaire Bianco, du 15 décembre 1992, introduit la nécessité d'organiser un débat démocratique lors de la conception et la réalisation des grands projets d'infrastructures décidés par l'Etat

⁴ Bureau des Audiences Publiques sur l'Environnement

⁵ Les critères et seuils sont définis par la Loi, Décret du 22 octobre 2002

Synthèse des entretiens préparatoires au 1^{er} comité de pilotage

Trois points ressortent de ces entretiens menés auprès des membres (élus et représentants de la société civile) du comité de pilotage :

Deux messages forts concernant :

- la culture du risque d'une part ;
- la démarche d'élaboration des PPR à proprement parler d'autre part.

Un troisième point aborde des questions qui ont été soulevées mais qui ne relèvent pas directement de la concertation dans les PPR.

La culture du risque

Vocabulaire et compréhension des politiques

Il semble qu'il y ait des confusions de sens entre agents de l'Etat, élus et citoyens sur les termes spécifiques à la politique de prévention. Tous les acteurs ne donnent pas le même sens aux termes aléa, risque, enjeu, centre urbain par exemple alors que ces mots ont un sens précis et particulier en termes de prévention.

Par ailleurs, les études menées dans le cadre des PPR sont présentées ou communiquées par les services de façon trop technicienne et abrupte aux élus et aux citoyens quand elles le sont.

Visibilité de l'action de l'Etat

Les évolutions techniques et politiques de l'Etat ne sont pas suffisamment expliquées localement. A titre d'exemple, les services ne prennent pas toujours le temps d'expliquer l'approche de plus en plus naturaliste du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable.

Par ailleurs la complexité des dispositifs est soulignée et l'application des circulaires semble aléatoire d'un territoire à l'autre. L'application et le portage par les services des différentes politiques de l'Etat apparaissent aux élus juxtaposés, non harmonisés voire contradictoires.

Accompagnement des PPR

Les élus regrettent d'une part que l'Etat ne cherche pas avec eux à l'occasion d'un PPR les solutions alternatives à la construction en zone à risque sur leur territoire. Ils regrettent d'autre part que l'Etat ne se prononce pas ou peu sur la question des risques en dehors des PPR.

Pour la société civile, la question des moyens donnés au tissu associatif est soulevée, moyens en termes d'information, de formation, de subventions mais également en direction de l'action ou du comportement des citoyens en cas de crise.

Le processus d'élaboration des PPR

En amont

La prescription d'un PPR est vécue par les élus comme une sanction qui tombe.

Pendant l'élaboration du document

Une co-maîtrise d'ouvrage des études d'aléas est souhaitée, un débat contradictoire sur l'aléa de référence est envisagé, un co-financement de l'ensemble des études est proposé. Dans tous les cas, les élus soulignent le manque de concertation sur la qualification des enjeux, la prise en compte de leurs projets et l'absence d'analyse transversale et globale de leur territoire.

Ils demandent par ailleurs plus de souplesse dans la révision du PPR pour que le document puisse prendre en compte presque en « temps réel » les évolutions du contexte dans un dialogue permanent et ininterrompu.

Concernant la participation des acteurs

Certains élus souhaitent dissocier association des élus et participation des citoyens, lesquels interviendraient plus en aval ; d'autres en revanche demandent l'organisation d'un débat public local faisant une large place à la participation de la population. Les associations insistent pour leur part sur la nécessaire qualification voire la

professionnalisation des structures associatives pour éviter leur radicalisation et des dérives pénalisantes pour l'environnement et le développement durable.

Les points connexes

Ils concernent :

Le fort décalage ressenti par les parlementaires entre la loi et le corpus technique constitué par les décrets, circulaires et guides techniques.

Le manque d'arguments techniques ou politiques de certains services pour expliquer l'application locale de la loi nationale et son adaptation au contexte.

La demande de compensation financière pour les citoyens sinistrés ou concernés par un PPR.

Synthèse des groupes de travail

Les principaux thèmes et préoccupations abordés sont :

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

La définition de l'aléa

En France, l'aléa n'est pas défini réglementairement. Que cela soit une bonne chose ou non n'a pas été débattu. Cependant il y a eu consensus sur l'importance des blocages dans la procédure au stade de la qualification de l'aléa, puis à celui de la traduction réglementaire. Les blocages au stade de la qualification de l'aléa seraient dus à des interprétations locales des textes non réglementaires de type circulaire, interprétations plus ou moins grandes de la part des services de l'Etat, sources de fragilités juridiques, de débats sans fin entre les parties, de remises en cause infinies des modalités de qualification et de sélection de l'aléa de référence et de sentiments d'iniquité de la part des élus. La coexistence de différents aléas (de référence, exceptionnel, fréquent) au-delà du fait qu'elle pose la question de leur prise en compte dans les PPR, rajoute de la complexité au dialogue entre l'Etat et les élus.

Les participants aux groupes de travail s'accordent à reconnaître que si l'aléa, ou plus exactement l'événement, ne peut se « négocier » car factuel, le choix de l'aléa de référence et les modalités de sa qualification peuvent se construire en commun d'autant que les écarts entre les résultats de différentes modélisations menées sur un même territoire rendent toute relative la connaissance scientifique en la matière. Une co-maîtrise d'ouvrage des études est alors évoquée, ainsi que la possibilité de réaliser des expertises contradictoires. Se pose alors le problème de l'arbitrage en cas de désaccord et la menace de nouveaux blocages qu'ils pourraient induire.

La question de la place faite, par les services de l'Etat, à la qualification de l'aléa dans le processus de concertation avec les élus est donc posée ainsi que celle relative à la définition, collective ou réglementaire, nationale ou locale, de l'aléa de référence et de l'évènement exceptionnel.

Cette question de la définition de l'aléa (réglementation nationale ou interprétation locale dans le cadre d'un processus d'association des élus à la définition de l'aléa) mérite d'après les membres du groupe d'être soumise à débat, par exemple à un débat national sur le niveau d'acceptabilité du risque à retenir.

Il sera utile de collecter sur ce sujet des exemples étrangers (quelle définition de l'aléa, quel lien avec la réglementation) et d'anticiper les obligations qui découleront de la future Directive sur l'eau. L'AFPCN (Agence Française pour la Prévention des Catastrophes Naturelles) apportera des éclairages sur les pratiques étrangères (Suisse, Allemagne, Royaume-Uni)

Le PPR : une procédure de l'Etat, un outil parmi d'autres dans la prévention des risques

Les participants aux groupes de travail ont précisé que la politique de prévention des risques ne se limitait pas à l'élaboration d'un PPR ; elle peut et doit être mise en œuvre par différents outils et par différents acteurs. Une réflexion globale et collective, préalable au PPR et menée avec l'ensemble des pouvoirs publics intéressés, doit permettre de déterminer les outils les plus pertinents pour mener une politique de prévention efficace car adaptée aux contextes locaux et mobilisatrice de l'ensemble des acteurs concernés ainsi responsabilisés. La politique de prévention des risques débute avant tout par un dialogue entre les acteurs, visant à construire ensemble une culture du risque commune. Cela passe par un partage initial des différents types de savoirs (technique, savant, politique, de terrain, vécu) aboutissant à une connaissance des risques partagée par les acteurs.

La discussion sur les risques entre l'Etat et les collectivités, en particulier en amont du PPR, semble pourtant faire cruellement défaut. Il apparaît que le point de départ des échanges sur les risques est très souvent l'étude d'aléa menée dans le cadre d'une procédure PPR, au mieux à la prescription du document, au pire à la validation de cette étude. Des échanges plus en amont éviteraient néanmoins l'impression pour les élus de se voir « notifier » l'aléa.

La concertation doit en effet avoir lieu dès la connaissance d'un risque sur un territoire, bien avant la prescription et l'élaboration d'un PPR. Limiter la concertation à la phase réglementaire d'élaboration du PPR, document de la compétence de l'Etat, n'a d'ailleurs, d'après le groupe de travail, pas beaucoup de sens et se révèle à l'expérience une gageure. Le PPR en effet, par son impact réglementaire, n'est pas le moment le plus serein et le plus propice pour amorcer un dialogue.

Il apparaît nécessaire au groupe de mener un exercice « à blanc », en dehors de toute procédure. « D'organiser le côté à côté et de sortir du face à face ». Une fois un accord de principe trouvé dans le cadre d'une démarche globale en amont, le PPR ne devrait plus être qu'une formalisation de ces principes, voire une formalité d'après certains. Propos immédiatement tempérés par d'autres, le consensus trouvé à un moment donné de la démarche de prévention n'évite pas les conflits, en raison d'intérêts contradictoires notamment, au moment de la traduction réglementaire en particulier. Il faut cependant garder à l'esprit que la préoccupation principale sur laquelle doit porter la concertation n'est pas le PPR, mais l'amélioration des conditions de sécurité et la réduction de la vulnérabilité. Aussi, les parties prenantes (État, élus, habitants et acteurs locaux) doivent rechercher ensemble des réponses à cette préoccupation. C'est ensuite que l'État, sur la base et compte tenu de ce qui aura été envisagé en commun, pourra établir le contenu d'un PPR approprié au contexte et ses acteurs.

Le manque de moyens et le problème des compétences pèsent toutefois beaucoup sur les services et leurs actions. Ainsi les délégations de crédits par « la centrale » ciblées sur des actions identifiées telles l'élaboration des PPR sont interprétées par les services comme autant de signaux forts d'orientations politiques nationales : priorité à l'élaboration de PPR, qui, en raison de la pénurie en moyens et compétences, se traduisent et se réduisent à une action unique menée en direction de la procédure PPR.

Il s'agit d'une part d'affirmer concrètement la priorité donnée aux risques dans les redéploiements à venir et à tous les niveaux de l'action de l'Etat, notamment dans les démarches menées en amont des PPR, en complément ou en leur absence.

D'autre part, le problème particulier des compétences est crucial du point de vue de la relative faiblesse des services en matière de conduite de processus collectifs qui ne peuvent se limiter à l'animation de réunions. L'expérience montre que de nombreuses réunions peuvent parfois être organisées avec des résultats très peu probants. Il y a donc un enjeu fort à développer les capacités professionnelles internes à l'État en matière de gestion de projet et de conduite du processus de concertation.

Un suivi collégial de la mise en œuvre de la stratégie locale de prévention des risques pourrait également être mené pour l'ensemble des outils de la politique de prévention, les PPR comme les autres actions des acteurs concernés. Tout au long de la démarche, il est proposé de soigneusement consigner l'ensemble des démarches de concertation engagées, des conflits rencontrés et des accords trouvés ayant abouti au résultat final.

Les instances de dialogue et de concertation

Des instances se mettent en place, créées par la loi du 30 juillet 2003 : les Commissions Départementales des Risques Majeurs qui devront émettre un avis sur les Schémas de Prévention des Risques Naturels.

Pour le groupe, l'échelle départementale ne semble pas être la plus pertinente pour traiter des problématiques de la prévention des risques de façon opérationnelle.

Le bassin de risque semble mieux adapté (pour les inondations, le bassin hydrographique), bassin pouvant alors être inter-régional, supra ou infra-communal. Les commissions départementales auront tout de même certainement un rôle important à jouer en matière de coordination de la politique de prévention des risques à l'échelon départemental et pourront constituer un lieu pertinent d'échanges sur ses grands principes entre les différents acteurs.

On pourra utilement s'inspirer de ce qui se fait en matière de risques industriels (CLIC – Comité Local d'Information et de Concertation - et SPPPI – Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles - et CYPRES sur les questions d'information), mais également des structures porteuses des contrats de rivière ou des SDAGE (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux), ou de toute autre configuration réunissant des acteurs de l'aménagement, pour réfléchir à la composition et au fonctionnement de ces instances de dialogue. Des propositions pourront être faites en fonction des différentes échelles d'intervention publique : bassin, région, département, commune, quartier... Dans tous les cas, la définition du périmètre pertinent (bassin versant, commune, ...) doit se faire en fonction de la capacité de disposer d'une autorité politique constituée et reconnue à cette échelle.

Les possibilités d'évolution du PPR : prise en compte des ouvrages de protection, compensations

Le groupe de travail juge la procédure PPR trop rigide. Le manque d'itération entre le développement territorial, toujours « en mouvement », et la procédure d'élaboration du document, très cadrée et trop indépendante du contexte, est souligné ainsi que la lourdeur de la révision du PPR. Le PPR est décrit et vécu comme un document ne prenant pas suffisamment en compte l'évolution des territoires ; construit sur une évaluation du risque à un instant t, il anticipe peu (ou pas) les possibles évolutions, positives ou négatives, relatives à la situation de risque du territoire exposé. Cette absence de souplesse et de prise en compte des mutations territoriales dans la démarche ne facilite pas le dialogue ; une fois le PPR « lancé » les élus peinent à y faire valoir leurs projets, se sentent exclus du processus d'élaboration et vivent l'approbation du PPR comme une immuable sanction prise de façon unilatérale par l'Etat. Le groupe souhaite que l'on réfléchisse aux possibilités d'allègement des modalités de révision du document ainsi qu'à une meilleure prise en compte de la dynamique territoriale, lors de la révision et au cours de l'élaboration, comme l'aggravation ou la réduction de l'aléa ou du risque, la construction ou le renforcement (ou la faiblesse à terme) des ouvrages de protection.

L'expérience de la Direction Départementale de l'Equipement de l'Isère qui a créé le concept de zones « violettes » (inscription dans le PPR de la possibilité de modification de zones rouges déjà urbanisées en zones bleues, après réalisation de travaux sur lesquels la collectivité s'est engagée, sans nécessiter la révision du PPR) sera présentée au comité de pilotage comme illustration d'un possible assouplissement de la démarche PPR qui reste toutefois à expertiser juridiquement.

On pourra également examiner les possibilités d'échanges entre zones inondables et zones classées naturelles au PLU, en se référant par exemple au système de compensation environnementale allemand.

L'information, la concertation, la sensibilisation de la population

Il convient de distinguer information et concertation (même si la première est un préalable indispensable à la qualité de la deuxième). L'information de la population est une action fondamentale dans la prévention des risques, la construction et le partage d'une culture du risque. Quand elle est orientée vers la population, elle relève largement de la responsabilité du maire ; en effet, en vertu de ses pouvoirs de police générale, le maire est tenu à une obligation d'information, de signalisation et d'alerte. L'Etat, quant à lui, en tant que garant des intérêts communaux et supra-communaux, a pour mission la collecte et la conservation des informations relatives aux risques majeurs ; il doit également réaliser et transmettre aux collectivités, à l'occasion de l'élaboration de leurs documents d'urbanisme, le « porter à connaissance » (PAC) dans lequel est consigné l'ensemble des informations dont il dispose sur les risques ; l'Etat doit enfin réaliser, au titre de l'information due au public, un Dossier Départemental des Risques Majeurs renouvelable tous les 5 ans pour certaines communes ainsi qu'un « PAC-risque » en continu.

Les responsabilités et missions de l'Etat et des collectivités sont très intriquées ; une coordination étroite entre Etat et collectivités territoriales doit être assurée. La question de la clarification des rôles et des responsabilités de chacun est évoquée, principalement dans un souci d'efficacité et de clarté pour la population.

Quelle information diffuser, à quel moment, quelle finesse, sous quelle forme? La qualité et la pertinence des supports de communication en fonction des cibles est un élément important : synthétique, compréhensible, d'une qualité formelle élevée, le document doit donner l'envie d'être lu et conservé. Les outils tels que les SIG (Système d'Information Géographique), la cartographie mise sur Internet sont des vecteurs à développer pour l'information et la communication sur le risque. Un glossaire est également demandé. Une attention particulière devra être portée sur la confusion fréquente entre aléa et risque. Si le premier peut aisément se cartographier pour certains types (inondation, glissement de terrain, ...) le second demeure une notion conditionnée par la vulnérabilité des biens et des personnes exposés.

Le rôle du tissu associatif, en tant que relais local de l'action publique, facteur de démultiplication de l'information et appui pédagogique, doit être très certainement renforcé. La question des moyens, techniques et financiers, donnés aux associations est soulevée à maintes reprises.

L'enquête publique reste par ailleurs un point d'achoppement, notamment avec les particuliers. La formation des commissaires enquêteurs est abordée. La transmission d'un bilan de la concertation au stade de l'enquête publique est envisagée.

Proposition de programme d'actions

Le programme d'actions proposé ci-dessous se décline en trois grandes problématiques :

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

L'art difficile de la concertation

La mise en œuvre de la loi Risques : les compétences, outils et méthodes

Il s'agit d'accompagner les services dans la mise en œuvre des dispositions de la loi Risques du 30 juillet 2003, en mettant à disposition des outils, des méthodes et des formations.

Pour mettre en place les conditions de dialogue dans l'élaboration des PPR

- Rédiger un glossaire sur les termes et notions autour de la participation et de la concertation

La note sur les définitions autour de la concertation (voir pages 4 et 5) pourrait être consolidée et complétée afin de s'intégrer dans un guide à paraître ou faire l'objet d'un fascicule distinct. Ses apports en matière de clarification des termes de la loi pourront également alimenter la rédaction d'une circulaire en précisant la mise en œuvre.

- Rédiger un glossaire technique sur les risques

Les termes utilisés (aléa, enjeu, risque) ne revêtent pas la même signification dans le domaine des risques et dans le langage commun, ce qui occasionne des malentendus, des erreurs d'interprétation et ne facilite pas les échanges. Établir un recueil de définitions des termes utilisés dans le domaine de la prévention des risques permettra de disposer d'un référentiel commun facilitant les échanges et le partage de la connaissance. Il pourra être inclus dans un guide à paraître, ou faire l'objet d'un fascicule distinct.

- Clarifier les rôles et responsabilités des différents acteurs de la prévention des risques

Pour pouvoir dialoguer sur un sujet commun, il est indispensable de connaître les compétences de son interlocuteur, ainsi que ses responsabilités. Il sera utile de faire un panorama des acteurs du risque, de leurs missions et des responsabilités (en terme de compétences politiques, mais également au point de vue juridique) respectives de chacun. Ce panorama ferait l'objet d'un module de formation. Il pourra être utile de rappeler ou préciser certains de ses aspects dans une circulaire.

- Clarifier la doctrine

Une doctrine clarifiée aiderait les services déconcentrés à porter les objectifs de l'Etat tout en ayant leur autonomie au sein d'un dialogue local. Cela concerne notamment le corpus technique. Une clarification et la diffusion de la doctrine et des marges d'interprétation possibles relèveront d'une circulaire, mais devront également faire l'objet d'une transmission par l'intermédiaire de guides et de formations.

Pour mettre en œuvre le dialogue et mener à bien la concertation et l'association, ainsi que la consultation et l'information

Cela passe notamment par l'amélioration de la qualité des instruments du dialogue.

- Aider à la création de supports pédagogiques et communicants

Il s'agit tout d'abord de valoriser ce qui se fait, de faire connaître les exemples réussis, en les diffusant par l'intermédiaire de divers réseaux (lieux d'échanges, clubs risques, sites internet). Il s'agit d'une part de réaliser des outils de communication (plaquette ou autres types de documents, CD Rom...) sur la prévention des risques, contribuant notamment à développer la culture du risque en direction d'une large cible.

D'autre part, c'est aider les services à communiquer sur les risques, à réaliser eux même des outils de diffusion de la connaissance, de sensibilisation aux risques, adaptés au contexte local, au territoire, aux démarches engagées, et notamment les supports explicitant les éléments de contenu du PPR. Ainsi, des modules de formation pourront présenter des pratiques utiles et des recommandations.

- Former les équipes aux techniques de l'animation

Outre les compétences techniques, les personnes chargées du pilotage de la politique des PPR dans les services seront amenées, pour mener à bien la concertation avec les autres acteurs, à mobiliser des types de savoirs et savoir-faire spécifiques : animation d'une réunion publique, communication, gestion des conflits. Ce sont de nouvelles compétences pour la plupart, sur lesquelles elles n'ont que rarement été formées. Des modules de formation dans ces domaines particuliers pourraient être organisés (ils pourraient s'adresser à un public plus large que celui des services travaillant sur les risques).

- Définir une gestion de projet intégrant la concertation et l'association dans les différentes phases de la démarche d'élaboration du PPR

En s'appuyant, entre autres, sur les divers guides et productions existants en la matière, il s'agit de bâtir un processus efficace de concertation, intégré dès l'amont à la conduite de la démarche de prévention des risques dans son ensemble et la procédure PPR en particulier. Il s'agit de prévoir la concertation dès le début, à toutes les étapes, de savoir choisir les modalités, les cibles et les outils de la concertation et de l'association adaptés à toutes les phases du projet. Le document attendu devra être très pratique d'utilisation. Ce **guide** s'attachera à proposer des méthodes, des illustrations variées, des recommandations, des conseils très opérationnels.

- Formaliser les étapes clefs de la concertation

Pendant du point précédent, on s'attachera ici à formaliser précisément les grandes étapes particulières de la concertation dans la procédure PPR, comme la rédaction des modalités de concertation dans l'arrêté de prescription du PPR ou la rédaction d'un bilan de la concertation. Bien que ce rapport ne soit pas aujourd'hui obligatoire en ce qui concerne les risques naturels, il est souhaitable qu'il se systématiser et vienne enrichir le dossier d'enquête publique. Ce cadre et des recommandations pourront être intégrés dans un **guide**, mais également précisés dans une **circulaire**.

- Organiser et coordonner les différents services de l'Etat concernés par les risques

Cette question fera l'objet de travaux internes à l'Etat sur l'organisation et le fonctionnement de ses services.

Organiser et soutenir les dispositifs de capitalisation et la diffusion des expériences et réalisations

- Par la diffusion et la production d'actions et de guides pédagogiques et méthodologiques

Promouvoir ce qui existe déjà et notamment les dispositions de la loi Risques qui se mettent en place. Les guides et formations envisagés ci-dessus s'attacheront à diffuser bonnes pratiques, exemples et réalisations intéressantes.

- Par l'échange d'expériences

Renforcer les lieux d'échanges et organiser les interactions (clubs régionaux, clubs thématiques, programmes de formation, sites internet tels que prim.net).

Se concerter pour construire ensemble une stratégie locale de prévention des risques

Les instances de dialogue

Il s'agit de mettre en place ou de renforcer les instances de dialogue sur les risques, afin de faciliter la mise en œuvre des politiques de prévention des risques par un travail partenarial et pérenne.

(Se) connaître et construire une culture commune

- Repérer les autres outils et autres acteurs de la prévention des risques

Inventaire à faire des structures œuvrant dans la prévention des risques, de leurs missions, des interactions à susciter et des enseignements à en tirer (par exemple, modes d'organisation). Il permettra un transfert de savoir-faire entre domaines et entre acteurs. Ce travail pourra donner lieu à une publication (type **guide**), ainsi qu'à des modules de **formation**.

- L'information et la communication auprès de la population

Outre la création de supports pédagogiques à destination du public concerné (voir plus haut), on pourra envisager la création de structures d'information, en s'inspirant notamment de ce qui se fait en matière de risques technologiques (CYPRES).

- Les outils du partage de la connaissance

Développer les systèmes d'échange d'information, l'utilisation des nouvelles technologies (autant avec d'autres acteurs qu'en vue d'une information de la population).

Organiser

- Clarifier le rôle des commissions départementales des risques majeurs

Le niveau départemental ne sera peut être pas toujours le plus pertinent pour traiter concrètement les problématiques de la prévention des risques. Toutefois, les commissions départementales auront un rôle à jouer en matière de coordination de la politique de prévention des risques et pourront constituer un organe de discussion sur ses grands principes. Leur rôle, leur fonctionnement pourront être précisés dans une circulaire.

- Des instances nouvelles à créer ? Quel rôle, quelles missions, quelle composition ?

La question de la pertinence de certaines échelles pourrait justifier de réfléchir à l'opportunité de créer de nouvelles instances de dialogue. Outre le périmètre concerné, quelles missions et compétences leurs seraient attribuées, quelle composition définir, quelles structures porteuses de politiques connexes existantes pourraient servir d'appui ou d'exemple ?

Mettre en œuvre la stratégie locale de prévention des risques en amont du PPR

- Systématiser un dialogue ouvert sur la prévention des risques, en dehors de la procédure PPR

En amont de la procédure PPR, le dialogue avec tous les acteurs de la prévention des risques doit être recherché. C'est sur la base de ces échanges que s'établira une stratégie locale de prévention, que le PPR viendra ensuite formaliser. Guides et formations aideront à mener cet échange et à en tirer profit en matière de partage des connaissances, de prise en compte des enjeux territoriaux, de recherche en commun de solutions et de mobilisation d'outils alternatifs.

- Le suivi de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques

Dans une approche plus large que la procédure PPR, avec quels acteurs, quelles préoccupations et quels outils, mettre en place un suivi de la mise en œuvre des politiques. Ce point relèverait d'une circulaire.

La prévention des risques : l'affaire de tous

Les fondements de la politique

Les travaux et débats ont fait émerger le constat qu'un certain nombre de questions relevant du fond et des grands principes fondateurs de la politique de prévention ont une influence importante sur la qualité et la sérénité du dialogue.

Définir les conditions de révision des PPR

Préciser les modalités de prise en compte des ouvrages.
Envisager des possibilités de compensation (zones naturelles/zones inondables).

Organiser un débat national sur la prévention des risques

Beaucoup de difficultés, insuffisances et dysfonctionnements soulevés vis-à-vis de la concertation ont, vraisemblablement, pour origine des questions de fond. On citera notamment la définition de l'aléa de référence ou exceptionnel et la notion de risque acceptable.

Propositions phares du plan d'action

Conforter : Instructions - Organisation - Méthodes

Clarifier

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

Partager la connaissance

Réalisation d'un glossaire technique et d'un glossaire relatif aux notions relatives à la participation et la concertation, réalisation d'un mémento sur le rôle et les responsabilités des acteurs de la prévention des risques.

Donner des outils opérationnels

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

Des idées (presque) nouvelles

Encadrer

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

Renforcer la culture commune

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

Expérimenter

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

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

Composition du comité de pilotage

Sous la présidence de Nelly Olin, ministre de l'Ecologie et du Développement Durable

Huit représentants des collectivités locales

Yvon BONNOT
Président de l'ANEL
Christine LAIR
Délégué général de l'ANEL

François BROTTES
Président de l'ANEM
Député de l'Isère

Alain DUFAUT
Sénateur du Vaucluse
N°496 - Proposition de loi tendant à modifier les conditions d'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles relatifs aux inondations (PPRI)

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

Dominique JOURDAIN
Président des Ecomaires

Jacques PELISSARD
Président de l'AMF

Max ROUSTAN
Député du Gard, maire d'Alès
N°2189 - Proposition de loi tendant à modifier les conditions d'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles relatifs aux inondations (Max Roustan et Olivier Jardé)

Alain VENOT
Député de l'Eure-et-Loir, maire de Châteaudun
N°1908 - Proposition de loi tendant à considérer comme effets d'une catastrophe naturelle, les mouvements de terrain différentiels consécutifs à une sécheresse suivie d'une réhydratation des sols, quelle que soit leur intensité

Cinq représentants de la société civile

Bernard CASSIN
Michel FRECHET
Confédération Générale du Logement

Alain CHOSSON
Président de CLCV

Claude COLLIN
Directeur de l'IPGR

Yves DAUGE
Président de l'AFPCN

Bernard ROUSSEAU
Romain SUAUDEAU et Vincent MAGNET remplaçants
France Nature Environnement

Huit représentants de l'administration

Serge ALEXIS
DIREN Rhône-Alpes

Pierre CALFAS
Chef de service
Service de la navigation Rhône-Saône

Christian CHATRY
Délégué national risques naturels
RTM - ONF

Albert GRENIER
DDE Var adjoint

Alain LECOMTE
Direction Générale Urbanisme
Habitat Construction - Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer

Philippe LEDENVIC
DRIRE PACA

Pierre MACE
GIP aménagement du territoire et gestion des risques

Laurent MICHEL
Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques
Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable

Le CERTU, intervenant en assistant à maîtrise d'ouvrage pour le compte du MEDD.

