

La démarche Information, participation du public, concertation et association dans les Plans de prévention des risques

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 en 2006 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. Deux propositions de loi motivées par ce souhait ont ainsi été déposées.

Les objectifs

La Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques, avec l'appui du CERTU, a initié 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 a porté 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 de disposer d'un **produit pédagogique complet** reposant sur des outils concrets et permettant une mise en œuvre sereine et efficace des nouveaux dispositifs de participation.

L'organisation du groupe de travail

Le comité de pilotage, qui rassemble une vingtaine de personnes, est composé à part égale des élus, des représentants de la société civile et des 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 a défini les sujets qu'il juge prioritaires et précisé les orientations fixées aux travaux des groupes techniques. Le comité de pilotage a pour rôle la validation de la démarche (définition, mise en évidence des enjeux, outils méthodologiques et produits pédagogiques), de la composition des groupes techniques (intervenants, personnes à associer) et du contenu et de la forme des productions, intermédiaires et finales.

Le programme d'action

Le programme d'actions se décline en trois étapes :

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

Les propositions phares

Conforter : Instructions - Organisation - Méthodes :

Clarifier

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

Partager la connaissance

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

Donner des outils opérationnels

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

Des idées (presque) nouvelles :

Encadrer

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

Renforcer la culture commune

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

Expérimenter

Le débat, tout d'abord sur des sites pilotes au niveau local... vers la préparation d'un débat national (en prévision notamment de l'application des directives européennes Inondation et Sol). Renforcer les articulations entre les différentes échelles du dialogue pour éviter les effets de rupture, du micro local (quartier) au bassin de risque, du débat local au débat national, de l'échelle nationale à l'échelle européenne ... et inversement.

Les résultats

Le programme repose sur **quatre fondamentaux** :

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

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

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

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

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

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

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

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

Les documents de présentation de la démarche ainsi que les publications des résultats et des produits du programme d'actions sont disponibles sur la page : <http://pilote-prim.debussac.net/docs/concertation/>