

Chapitre 6

Communication du risque

Il appartient pleinement à la stratégie globale de gestion des risques d'amener le public à prendre en considération le risque d'inondation, de façon plus étendue et plus durable. La communication du risque permet de sensibiliser aux risques latents les ménages, les entreprises et les gestionnaires de services vitaux, ainsi que de les informer des mesures susceptibles d'atténuer le risque. Cette démarche a pour but la création d'une culture du risque qui perçoive avec réalisme la gravité et la fréquence des inondations. Il s'agit aussi de conduire le grand public à mettre en place les précautions nécessaires à la réduction de leur vulnérabilité aux inondations. Ces mesures de précaution consistent notamment à renforcer les habitations et les bâtiments contre l'infiltration des eaux, à élever les équipements indispensables aux activités d'exploitation ou encore à se doter d'une capacité à déplacer rapidement ces équipements et à les conserver dans un site éloigné et protégé. Les programmes de sensibilisation du public peuvent également dissuader les particuliers et les entreprises de construire dans les zones inondables connues.

L'incidence des grandes crues dans le bassin de la Loire est faible et une grande partie de la population vivant dans le bassin de la Loire n'a jamais vécu d'inondations. Les parties prenantes interrogées ont convenu qu'il est important de sensibiliser le public aux risques d'inondation puisque le bassin rassemble principalement aujourd'hui une population non avertie. On peut l'attribuer en partie à un phénomène commun dans de nombreux pays de l'OCDE : le fait que les personnes ne veulent pas penser à l'éventualité d'événements dangereux. On considère néanmoins que la rareté des grandes inondations contribue à cette faible conscience des risques.

Outils de communication du risque et leur mise en œuvre

Tout citoyen a le droit d'être informé des risques majeurs qu'il encourt et des mesures de sauvegarde qui le concernent, c'est pourquoi les collectivités et l'État élaborent des instruments d'information préventive et mettent en

place plusieurs types d'actions. Cette information comporte quatre grandes lignes : le préfet et le maire doivent rendre disponible une information préventive ; des repères de crue doivent être mis en place pour marquer le souvenir des Plus Hautes Eaux Connues (PHEC) ; les acquéreurs ou les locataires doivent être informés de l'état des risques auxquels est exposée leur habitation ; plusieurs acteurs doivent recevoir une forme d'éducation sur les risques : sensibilisation et formation des élus et des services techniques des communes, des professionnels du bâtiment et de l'immobilier, des notaires, des géomètres, actions sur les inondations, l'environnement et la sécurité civile auprès des élèves de l'Éducation nationale.

Le dossier communal synthétique (DCS)

Le DCS a pour but de mettre en perspective les risques auxquels la commune est soumise pour informer les populations des risques naturels et technologiques encourus ainsi que des mesures de sauvegarde qui existent pour s'en protéger, tout en permettant au Maire d'engager sa démarche d'information préventive. Ce dossier n'est pas un document réglementaire. Il n'est donc pas opposable aux tiers et ne peut se substituer aux règlements en vigueur, notamment en ce qui concerne la maîtrise de l'urbanisme.

Tableau 6.1. **Avancement des DCS (situation au 31/12/2005)**

	Auvergne	Bourgogne	Centre	Limousin	Pays de la Loire	Poitou-Charentes	Rhône-Alpes	Total	
Nombre de Communes soumises au risque inondation	332	99	495	152	412	110	69	1669	
DCS	au 31/12/99	37	10	160	1	13	9	28	256
	au 31/12/00	53	38	220	1	29	9	54	400
	au 31/12/01	75	38	264	5	69	9	55	512
	au 31/12/02	75	38	299	25	85	9	55	581
	au 31/12/03	75	43	305	43	92	16	55	624
	au 31/12/04	75	43	305	71	92	16	55	657
	au 31/12/05	75	43	305	71	92	16	55	657

Source : DIREN Centre, Tableau de bord de suivi du Plan Loire (2005).

Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM)

Le maire de chacune des communes répertoriées dans le Dossier Départemental des Risques Majeurs (DDRM) doit établir un DICRIM, avec ses services, les entreprises concernées, les professionnels de la prévention et les services de l'État. Ce document présente aux citoyens les risques majeurs auxquels ils peuvent être exposés, dont les inondations, ainsi que leurs conséquences et les conduites à tenir en cas de situation d'urgence. Le DICRIM recense les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde répondant aux risques majeurs susceptibles d'affecter la commune afin de réduire la vulnérabilité des citoyens, et il présente la cartographie disponible pour chaque risque.

Le public doit avoir la connaissance de l'existence du DICRIM. Pour cela le maire doit afficher un avis en mairie, pendant une durée minimum de deux mois. Selon L'article L125-2 du Code de l'Environnement, « dans les

Encadré 6.1. DICRIM Nantes Métropole : un bon exemple d'information préventive

La mission Risques et Pollutions de Nantes Métropole a conçu son DICRIM en concertation étroite avec ses 24 communes, et non pas seulement avec les communes qui y étaient tenues. Ce choix a permis d'appréhender le risque de manière à la fois intercommunale et globale : un seul risque peut affecter plusieurs communes à la fois. Le nuage toxique de 1987 avait ainsi touché huit communes. L'information préventive, de plus, contribue à la construction d'une mémoire collective et permet de veiller au maintien des dispositifs collectifs d'aide et de réparation.

Même si la réglementation ne situe le DICRIM que dans un cadre communal, les communes, et notamment Nantes Métropole, font actuellement le constat qu'une grande partie de la population est amenée à se déplacer fréquemment sur le territoire de l'agglomération : leurs lieux d'habitation, de travail et de loisirs peuvent se situer sur des communes différentes. L'approche intercommunale en matière d'information préventive apparaît donc des plus pertinentes.

24 documents différents ont été finalement rédigés, ce qui préservait la visibilité de l'approche intercommunale. Ils ont été regroupés pour leur diffusion sous la forme d'un petit livret de 16 pages. Ces 24 DICRIM respectent tous une même charte graphique (couleur violette dominante) et adoptent les pictogrammes que l'État avait proposés aux publications d'information préventive.

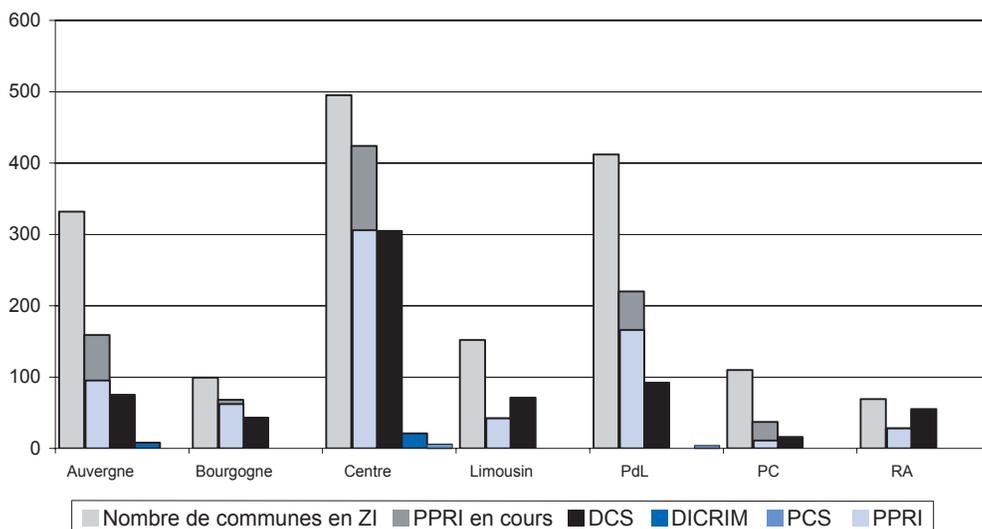
Les communes assurent la diffusion du DICRIM à tous les foyers (par le biais du bulletin municipal ou par voie postale). La réalisation des 24 DICRIM n'est que la première pierre d'un vaste chantier qui doit se poursuivre au cours du temps afin de faire grandir la culture du risque auprès de la population. D'autres actions suivront en effet, notamment la mise en ligne de ces documents sur les sites internet des communes, des expositions communales sur les risques, l'affichage d'informations, des collaborations avec les écoles.

communes sur le territoire desquelles a été prescrit ou approuvé un plan de prévention des risques naturels prévisibles, le maire informe la population au moins une fois tous les deux ans, par des réunions publiques communales ou tout autre moyen approprié. » L'interprétation fréquente de cette obligation est que les moyens utilisés par le maire pour s'acquitter de son devoir de communication sont entièrement laissés à sa discrétion. En conséquence, les efforts des maires à cet égard sont souvent circonscrits à la mairie même.

Si la rédaction du contenu des DICRIM est souvent bonne, l'affichage et la diffusion de l'information posent encore des difficultés. Le rôle du maire est de réaliser le plan d'affichage des consignes de sécurité. « Lorsque la nature du risque ou la répartition de la population l'exige, cet affichage peut être imposé dans les ERP, les bâtiments professionnels et les terrains de camping d'effectifs supérieurs à cinquante personnes et dans les locaux à usage d'habitation regroupant plus de quinze logements ».

Plusieurs formes de diffusion sont aussi possibles : réunions publiques, formation d'enseignants et interventions en milieu scolaire, mise en place d'une exposition, articles et interviews dans la presse locale, articles dans le bulletin municipal. Or l'avis exprimé à plusieurs reprises lors des entretiens avec les experts était que de nombreux maires ne prennent pas les mesures

Graphique 6.1. Nombre de PPRI, de DCS, de DICRIM et de PCS par rapport au nombre de communes situées en zone inondable par région (situation au 31/12/2005)



Note : PdL = Pays de la Loire ; RA = Rhône Alpes ; PC = Poitou-Charentes.

Source : DIREN Centre, Tableau de bord de suivi du Plan Loire (2005).

adéquates. Il a été signalé que certains maires limitent leur action à l'affichage du DICRIM à la mairie, dans un endroit peu susceptible d'être vu par les habitants, pour y faire connaître les risques d'inondation.

L'information régulière des risques majeurs constitue une nécessité face à l'oubli et à la mobilité de la population. Informer régulièrement la population rappelle la réalité du risque, présenter les consignes à respecter avant la période d'inondation, l'historique des crues, l'avancement d'éventuels travaux et les conséquences attendues. Outre le DICRIM, d'autres actions, sous la responsabilité du maire, contribuent à l'information préventive de la population. En zone inondable, le maire doit établir un inventaire des crues historiques et matérialiser par des repères les plus hautes eaux connues. Témoins des grandes crues passées, ils permettent de faire vivre la mémoire des inondations que le temps ou les traumatismes peuvent parfois effacer.

Dans les communes couvertes par un plan de prévention des risques prescrit ou approuvé, les vendeurs ou bailleurs de biens bâtis ou non bâtis doivent, depuis le 1^{er} juin 2006, annexer au contrat de vente ou de location un « état des risques » ainsi que la liste des sinistres qu'a subi le bien. L'objectif de cette réglementation est de permettre au citoyen d'acheter ou de louer un bien immobilier en toute transparence, en pleine connaissance des risques et des événements passés. Lors des entretiens menés par les experts les parties prenantes déploieraient que ces déclarations ne soient ni fiables ni assez prospectives. Ils doutaient qu'elles puissent avoir valeur d'avertissement car elles

Encadré 6.2. Repères des plus hautes eaux connues

La pose de repères de crues est une mission du maire mais le Conservatoire Régional des Rives de la Loire et ses Affluents (CORELA) propose aux collectivités l'inventaire des repères de crue ainsi que les échelles limnimétriques des communes riveraines de la Loire, de la Maine, de la Mayenne, de l'Oudon, de la Sarthe. Suite aux observations de terrain, une base de données et un document d'information ont été établis, faisant les constats suivants :

- 249 communes ont été scrutées dans la région des Pays de la Loire ;
- 661 sites présentant des échelles limnimétriques et/ou repères de crue ont été relevés ;
- 836 repères de crue ont été recensés ;
- 313 échelles limnimétriques ont été recensées ;

Aucun repère ni échelle n'a été observé dans 114 communes. Plus de la moitié de ces communes sont situées dans les départements de la Mayenne (22) et de la Sarthe (48).

ne font que présenter un constat incomplet sur l'occurrence d'un sinistre au cours de la dernière période d'occupation du bien en question. Dans les situations où une carte de risque est présentée à l'acquéreur ou au locataire, celle-ci est conçue à l'échelle de la commune et non pas de la propriété en question. Étant donné les difficultés exprimées quant à la qualité de la modélisation des inondations, et le fait que certaines communes ne disposent même pas de modèles hydrauliques, il est peu probable que ces déclarations améliorent toujours l'appréciation du risque d'inondation par un acquéreur, et notamment en matière de risques d'inondation locale des systèmes de drainage urbain.

Sensibilisation du public au risque d'inondation dans le bassin de la Loire

Il y a une abondance d'efforts déployés par les autorités de tous les niveaux de l'administration publique et par une diversité de parties prenantes pour sensibiliser le public sur les risques d'inondation. Ces projets essaient aussi d'améliorer la connaissance des options de politique publique offertes à la gestion des risques d'inondation. Dans le cadre du PO plurirégional Loire, l'objectif a été fixé d'informer et de sensibiliser 15 000 acteurs économiques d'ici à la fin 2013.

Plusieurs programmes de sensibilisation et d'éducation du public portent sur son exposition locale aux inondations, sur le concept de probabilité de survenue des inondations et sur les mesures qu'il peut prendre pour réduire sa vulnérabilité. Pour informer et sensibiliser les acteurs économiques situés en zone inondable, une campagne d'information a été lancée, présentant ce qu'ils peuvent faire pour réduire leur vulnérabilité, et visant à les convaincre de l'intérêt d'une démarche de réduction de la vulnérabilité de leur activité, fondée sur un diagnostic permettant la mise en œuvre de mesures de réduction adaptées.

Des initiatives en lien avec les risques de la commune impliquent les élèves des établissements scolaires dans des actions réglementaires. On peut notamment citer l'élaboration de DICRIM Jeunes, les travaux d'enquête par entretiens menés sur le terrain auprès des habitants, et la participation aux réunions publiques par des questions à poser. Les intérêts sont multiples : appropriation du risque par les jeunes de la commune et diffusion auprès des familles, réponse à l'obligation de sensibilisation aux risques contenue dans les programmes scolaires, projet pédagogique local, concret et motivant, information régulière dans la presse et le journal municipal.

Plusieurs collectivités, mais non pas toutes, ont introduit des mesures spéciales visant à améliorer la sensibilisation du public, notamment des réunions, des bulletins d'information et des visites sur place à des entreprises commerciales situées à l'intérieur des zones inondables. La conscience publique des risques d'inondation est en général plus faible en Loire moyenne

qu'en Loire amont, où des inondations ont eu lieu plus récemment. Par conséquent, les entreprises sont généralement moins bien préparées à un événement de faible probabilité, mais de grande ampleur, dans la partie de la Loire où se trouve précisément la plus forte concentration d'éléments vulnérables. Des efforts locaux en Loire moyenne ont cependant été faits pour corriger cet écart, bénéficiant du soutien financier de l'Agence de l'eau Loire Bretagne (AELB) et de l'EP Loire. Deux villes se sont particulièrement distinguées par leurs efforts à cet égard : Nevers et Orléans.

Encadré 6.3. Amélioration de la communication du risque au niveau local

L'Agglomération de Nevers (ADN) a lancé une démarche de communication du risque afin d'accompagner l'Étude Globale du Risque Inondation sur l'Agglomération de Nevers (EGRIAN). Les progrès de l'étude sont communiqués régulièrement à travers des présentation-débats animés par des groupes d'aide à la décision. Tous les ménages et les entreprises de l'agglomération reçoivent directement ces informations tous les six mois sous la forme d'un bulletin électronique. Le bulletin électronique de l'EGRIAN explique la démarche de l'étude, ses conclusions et fournit des messages clés sur la vulnérabilité aux inondations et sur sa stratégie de réduction des risques. Il explique ainsi quels sont les enjeux socio-économiques, les modèles hydrauliques et les hauteurs d'eau attendus en fonction de plusieurs scénarios, y compris un scénario de brèches de digues permettant de saisir l'importance de leur renforcement.

Chaque année en automne, la ville d'Orléans organise une fête de la Loire au cours de laquelle elle attache des rubans bleus autour des arbres dans la ville pour illustrer le niveau d'eau des crues. En 2009, le festival de la Loire a organisé un colloque intitulé «Inondation et urbanisation : Ennemi ou Ami? ». Le but était de présenter la nouvelle approche de la gestion du risque d'inondation, qui consiste à mieux vivre avec les crues. Des interventions d'experts expliquaient au public comment les territoires sont devenus plus résistants au risque en adaptant leurs structures, leurs aménagements et leurs modes de vie. L'objectif de ces mesures est de rendre la ville d'Orléans capable d'assurer un retour rapide à la normale après une situation collective d'urgence majeure, sans réduire, et même en améliorant, le potentiel de développement de la ville ou du territoire. La réflexion du colloque était ouverte au débat avec le public et s'appuyait sur les retours d'expériences françaises et étrangères qui concilient avec innovation l'urbanisme et le risque d'inondation.

Encadré 6.3. Amélioration de la communication du risque au niveau local *(suite)*

Dans le cadre du PAPILA de Haute-Loire, le Conseil Général de la Haute-Loire a mis en œuvre l'élaboration d'une plaquette informative destinée aux populations des communes riveraines de la Loire et de ses affluents. L'objectif étant de rappeler à la population locale que le risque d'inondation existe et de l'informer des actions menées pour prévenir et prévoir les inondations ainsi que des procédures d'alerte et d'intervention mise en œuvre en cas de crise.

Lors la mission sur le terrain, les parties prenantes ont exprimé l'opinion que cette action, qui a mobilisé des élus locaux et des citoyens, a contribué à l'émergence d'une véritable conscience du risque inondation. La mise en œuvre de ce vaste programme de prévention des inondations a nécessité l'implication de différents maîtres d'ouvrages : communes, syndicats de rivières, Communauté d'Agglomération, Établissement Public Loire, État, Conseil Général. Selon certaines parties prenantes, la démarche des PAPI présentait un autre attrait, l'engagement direct des élus locaux. En conséquence, l'appréciation des risques d'inondation par ces derniers était très élevée, tandis que, depuis que ces projets passent par l'intermédiaire du Plan Loire, les réunions et travaux sont essentiellement menés par des fonctionnaires et des techniciens directement concernés.

L'EP Loire est particulièrement impliqué dans la communication du risque. Il apporte un soutien d'ingénierie important aux communes dans leurs efforts de sensibilisation du public au risque d'inondation et il organise une série de conférences afin que le public prenne plus conscience des vulnérabilités au risque d'inondation. S'inscrivant dans la « Démarche industrielle de réduction de la vulnérabilité aux inondations des activités économiques du bassin de la Loire », l'EP Loire a publié et a distribué un document intitulé : « Préserver les intérêts de mon entreprise, c'est vital. »

Ce document pousse les entreprises à s'interroger sur les conséquences d'une inondation et sur les actions à entreprendre pour limiter les dégâts, et les informe de la possibilité d'obtenir le diagnostic gratuit de sa vulnérabilité aux inondations. D'ailleurs, l'EP Loire a signé une convention avec le Ministre de l'Environnement afin d'instruire les jeunes élèves des écoles publiques du risque d'inondation de la Loire, dans le contexte de la gestion de son environnement.

Les associations professionnelles ont également joué un rôle utile dans la sensibilisation des acteurs économiques au risque d'inondation. La Chambre des Métiers et de l'Artisanat (CMA) du Puy-en-Velay se sert d'un registre obligatoire pour effectuer des visites avec les artisans agréés pour. Les agents de la CMA renseignent les nouveaux entrepreneurs sur l'emplacement des

zones d'inondation locales, leur conseillent de ne pas s'y installer et leur proposent de les aider à trouver un endroit approprié en dehors de la zone inondable.

Défis à la communication du risque d'inondation

Il n'y a pas eu d'évaluation cohérente des programmes de sensibilisation du public au risque d'inondation à l'échelle du bassin de la Loire. Une évaluation indépendante doit être menée sur l'efficacité des programmes de sensibilisation jusqu'à présent, peut-être dans un contexte d'études « 3P », pour examiner la réceptivité du public et de certains professionnels au risque d'inondation et les changements d'attitude et de comportement qui en résultent. L'institut BVA a réalisé pour la DIREN du Bassin Rhône-Méditerranée une enquête, dont les questionnaires ont été soumis à un échantillon représentatif de 3 807 personnes habitant dans les communes riveraines du Rhône. Ce sondage permet d'analyser, de comprendre et d'évaluer la culture du risque de la population rhodanienne, et d'ainsi éclairer les actions des pouvoirs publics. Cette étude sera renouvelée tous les cinq ans afin d'évaluer l'évolution des perceptions. Dans le même bassin, l'Institut des Risques Majeurs commence à mener des enquêtes locales, qui pourraient servir de référence. Les résultats de sa deuxième enquête, menée auprès de la population d'Allevard après la diffusion du DICRIM, montrent une certaine évolution de la connaissance que les habitants ont des risques, liée à la réception et/ou à la lecture du document. Une enquête sur la perception du risque d'inondation dans le bassin de la Loire, en particulier sur sa perception par les acteurs socio-économiques, a été réalisée après les entretiens menés par l'équipe d'experts en juillet 2009. L'enquête comprenait un échantillon de 1 703 dirigeants d'entreprises et 150 prescripteurs. Les résultats indiquent notamment qu'un grand pourcentage de participants n'ont jamais vécu une inondation, et qu'il y a un décalage important entre le nombre d'entrepreneurs dont l'activité est réellement située en zone inondable et le nombre d'entrepreneurs qui pensent qu'elle ne l'est pas.

Lors de la mission d'experts, il a été exprimé que la DIREN Centre manque d'un service de relations publiques pour communiquer les détails de ses interventions aux journalistes intéressés par le sujet des inondations. Ces derniers aimeraient aussi sensibiliser le public aux mesures de gestion des risques d'inondation, cependant les services de l'État sont trop occupés par leurs responsabilités pour répondre aux demandes d'information. Il a donc été suggéré qu'un tel service au sein de la DIREN Centre permettrait de mieux faire connaître les actions spécifiques entreprises par l'État pour réduire l'exposition et la vulnérabilité du public aux inondations.

Recommandations

1. Malgré plusieurs bons exemples, la sensibilisation de la population au risque d'inondation reste trop faible dans certaines parties du bassin. La sensibilisation du public et son implication générale devront être améliorés afin de répondre à la Directive Européenne 2007/60/CE relative à l'évaluation et à la gestion du risque d'inondation. Sur ce point, les services de l'État doivent renforcer leurs actions de sensibilisation au risque d'inondation auprès des habitants, afin que ceux-ci ne surestiment plus leur sentiment de sécurité.
2. Une évaluation indépendante doit mesurer l'efficacité des programmes de sensibilisation menés jusqu'à présent dans tout le bassin. Elle doit examiner la réceptivité du public et de certains professionnels aux efforts en cours, et apprécier les modifications d'attitude et de comportement qui en résultent. Lorsque les efforts de sensibilisation ne sont pas efficaces, il faudrait s'appuyer sur les conseils d'experts spécialisés dans l'implication du public.
3. À l'occasion des événements qu'ils organisent sur la sensibilisation du public, les acteurs impliqués dans le déroulement du Plan Loire devraient inviter les agglomérations dont les programmes de communication des risques ont remporté un succès particulier à diffuser leur expertise.
4. Dans leurs efforts de communication du risque visant à informer les entreprises et les particuliers des risques d'inondation, les autorités publiques devraient davantage travailler en coopération d'autres groupes, et notamment des ONG, qui ont joué un grand rôle d'engagement de partis prenants.



From:
**Étude de l'OCDE sur la gestion des risques
d'inondation: Bassin de la Loire, France 2010**

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264056817-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2010), "Communication du risque", in *Étude de l'OCDE sur la gestion des risques d'inondation: Bassin de la Loire, France 2010*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264056817-8-en>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.