

CULTURE DU RISQUE INONDATION



Aspects sociologiques de la culture du risque **Perception du risque et communication**

Synthèse bibliographique présentée lors de la formation des animateurs du 20 mai 2014



Aspects sociologiques de la culture du risque
Perception du risque et communication

Synthèse bibliographique présentée lors de la formation des animateurs du
20/05/2014

SOMMAIRE

EDITORIAL	3
I. INTRODUCTION	4
II. TENTATIVE DE DEFINITION DE LA « CULTURE DU RISQUE »	4
III. RETOURS D'EXPERIENCE SUR LES IMPACTS SOCIOLOGIQUES DES INONDATIONS.....	5
1. Au niveau local.....	5
a) Sommières (Gard).....	5
b) Saint-Martin d'Ardèche (Ardèche)	5
c) Lully dans le canton de Genève (Suisse)	6
d) Cuxac d'Aude (Aude)	6
e) La Lézarde (Seine-Maritime)	6
2. Au niveau national	7
IV. ELEMENTS DE THEORIES DE LA SOCIOLOGIE DU RISQUE	8
1. La perception du risque	8
a) Approche psychométrique.....	8
b) Approche culturelle.....	9
2. La mémoire du risque	9
V. ETUDES DE PERCEPTION DU RISQUE INONDATION	11
1. Intérêts.....	11
2. Méthodes d'études en sociologie.....	11
3. Enquêtes par questionnaires	11
a) Principe	11
b) Anonymat et confidentialité	11
c) Modes de diffusion du questionnaire.....	12
d) Analyse de questionnaires d'enquête de perception du risque inondation. 12	
4. Principaux résultats d'enquêtes	12
a) Résultats d'enquêtes menées dans plusieurs régions françaises	12
b) Enquête auprès des maires de Haute-Normandie en 2013 (avant relance)13	
VI. COMMENT COMMUNIQUER SUR LE RISQUE ?	14
1. Les différents modèles de communication sur le risque	14
2. Informer la population sur le risque.....	14
a) Pour quoi informer ?	14
b) Qui informer ?.....	14
c) Quand informer ?	15
d) Comment informer ?.....	15
e) Retour d'expérience d'information sur le risque	15

3.	Faire participer la population à la gestion du risque.....	16
a)	Rappel sur la réglementation en matière de concertation	17
b)	La concertation : pour quel objectif ?.....	17
c)	La concertation : avec qui ?.....	17
d)	La concertation : quand ?	18
e)	La concertation : comment ?	18
f)	Retours d'expériences sur l'intérêt de la concertation dans le cadre de la gestion du risque inondation.....	18
VII.	EFFICACITE ET EVALUATION DES POLITIQUES DE PROMOTION DE LA CULTURE DU RISQUE.....	20
1.	Quel bénéfice à promouvoir la culture du risque ?.....	20
2.	Comment évaluer des actions de promotion de la culture du risque.....	20
a)	Evaluation par enquêtes répétées visant une large population	20
b)	Evaluation de la formation des agents de la ville d'Orléans exposés au risque d'inondation	20
c)	Comparaisons d'opérations de réduction de la vulnérabilité du bâti.....	21
d)	Aperçu des méthodes d'évaluation des politiques publiques utilisées dans d'autres domaines	22
e)	Bilan : comment choisir une méthode d'évaluation ?	23
VIII.	CONCLUSION	24
	BIBLIOGRAPHIE	25
	ANNEXES	27
	Annexe n°1 : Méthode d'enquête sociologique par questionnaire	27
	Annexe n°2 : détail des résultats d'enquêtes de perception du risque.....	29
	Annexe n°3 : Exemples de mise en oeuvre de la concertation dans d'autres domaines	33

EDITORIAL

« En région Haute-Normandie, comme dans beaucoup d'autres territoires, les mesures préventives, permettant d'anticiper et de se préparer à la survenue d'une crise, ne sont pas assez développées.

Il existe une panoplie d'actions, souvent regroupées sous le vocable de *culture du risque*, dans lesquelles l'habitant est au cœur de l'action : formation, information, concertation, préparation à la gestion de crise, alerte, etc. La liste des actions est déjà fournie et pourrait être allongée... MAIS encore faut-il que ces actions, qui engagent chacun, soient connues, acceptées, et appliquées. C'est là une très grande difficulté, sur laquelle bon nombre d'opérations ont buté. Il y a des aspects psychosociologiques sous-jacents qu'il faut au préalable connaître pour mettre en place des actions préventives utiles avec les meilleures chances de succès.

L'ambition de ce document volontairement très concis, réalisé par l'AREAS, est de donner les principales clés et obstacles, tirés d'expériences françaises et étrangères. Il n'a pas la prétention d'être exhaustif, mais il veut attirer l'attention des opérateurs et animateurs de bassins versants sur plusieurs points cruciaux à ne pas oublier dans l'élaboration d'une stratégie et d'un plan d'action. Ce document se présente en 5 parties et s'appuie sur des exemples concrets. Vous pourrez utilement compléter l'information trouvée dans cette synthèse par la lecture des documents listés dans la bibliographie, ou en discutant avec l'AREAS. »

Jean-François Ouvry
Directeur de l'AREAS

I. INTRODUCTION

Ce document a été élaboré par l'AREAS dans le cadre du projet intitulé « Initier le développement de la culture du risque inondation en Haute-Normandie », soutenu par l'Agence de l'Eau Seine-Normandie et le FNADT, avec la participation des départements de l'Eure et de la Seine-Maritime. Il est issu d'un travail de bibliographie portant sur les aspects sociologiques de la culture du risque, à travers des retours d'expérience, des travaux de sociologues, des guides méthodologiques...

L'objectif de ce document est simplement de fournir quelques pistes méthodologiques et des exemples de réalisation aux animateurs de syndicats de bassins versants et d'intercommunalités de la région. Il n'a pas pour objet de balayer l'ensemble des théories de la sociologie du risque, ni de constituer un guide méthodologique pour la conduite d'actions de communication sur le risque.

II. TENTATIVE DE DEFINITION DE LA « CULTURE DU RISQUE »

Si l'absence de « culture du risque » en France est unanimement déplorée, ce concept est rarement explicité.

Le rapport d'information du Sénat sur les inondations du Var et du Sud-est de la France de novembre 2011 [10]¹ évoque une « culture du risque aussi difficile à définir qu'à diffuser ». Dans les actes des Assises nationales des risques naturels (*Atelier 8 : Quelle culture du risque pour une adaptation durable des territoires ?*, Bordeaux, janvier 2012), il est précisé que « cette culture du risque [...] ne fait pas consensus ». Une définition est cependant avancée : **« la culture du risque ne se réduit pas à la seule connaissance des risques ; elle implique l'appropriation du sujet en vue de l'adoption de comportements adaptés, par la population et ce tout au long de la vie »**.

Selon B. Ledoux [23]¹, « donner une définition définitive à cette notion est un exercice délicat et pas forcément indispensable pour poursuivre la réflexion et chercher à décliner des actions concrètes ». Il insiste cependant sur le rôle de la mémoire en tant qu'élément fondamental de la culture du risque et il définit 2 objectifs :

- permettre aux populations exposées de mettre en œuvre une attitude préventive (avant la crise),
- permettre aux populations exposées d'adopter les bons comportements lors de la crise.

¹ Les numéros entre crochets font référence à la bibliographie située en fin de document.

III. RETOURS D'EXPERIENCE SUR LES IMPACTS SOCIOLOGIQUES DES INONDATIONS

1. Au niveau local

a) Sommières (Gard)

L'exemple de loin le plus cité est celui de Sommières, dans le Gard (Ledoux, Vinet,...). Le rapport du Sénat [10] le prend même comme exemple pour « changer de paradigme » afin d' « habiter les zones inondables ». Cette ville de 4500 habitants est située au bord du Vidourle, un fleuve côtier dont les débordements fréquents font partie de la culture locale. Cette culture se traduit notamment par :

- un système d'alerte et de communication avec la population organisé localement,
- des bâtiments en zone inondable sans habitation au rez-de-chaussée, construits avec des matériaux résistants à l'eau et équipés avec des circuits électriques adaptés,
- une organisation individuelle adaptée : commerces avec peu de stocks, équipements individuels de nettoyage...

Cette « conscience du risque » selon les mots du maire, suppose de « connaître le risque, de l'accepter, et de l'évaluer pour mieux s'en protéger ». Cela suppose une vigilance de tous les instants, dans un contexte où les inondations récurrentes maintiennent la mémoire vivante (en 1994, 1995, 1996, 2001, 2002... d'après le site internet de l'EPTB Vidourle [15]).



Source : AREAS



b) Saint-Martin d'Ardèche (Ardèche)

Dans cette commune soumise « aux inondations de l'Ardèche dont le niveau monte de plusieurs mètres en quelques heures [...] les habitants ont une pratique très forte de la gestion du risque d'inondation. Pour eux, les inondations, pratiquement annuelles, sont l'occasion d'exercer leur savoir-faire en matière de prévision, de s'entraider pour mettre leurs biens à l'abri » [13].

Ces 2 exemples ne sont cependant pas généralisables tels quels dans des territoires où les inondations sont plus rares.

c) Lully dans le canton de Genève (Suisse)

Ainsi, à Lully dans le canton de Genève en Suisse romande, où la partie basse du village a été inondée en 2002 par des ruissellements d'origine agricole, « la mémoire du risque et l'ensemble de ses composantes semblent avoir été diluées par l'adoption successive de mesures de protection » [30]. Cet événement a cependant déclenché une « réouverture du partage de connaissances autour du risque en vue de la définition concertée d'une politique de prévention » : mise en place d'une cellule d'alerte locale se basant sur les prévisions météorologiques (cumuls de pluie), réalisation d'un « répertoire cartographique des dégâts d'eau », participation de la population à des exercices... Dans ce cadre, l'association locale d'inondés est devenue l'un des interlocuteurs principaux du Canton.

d) Cuxac d'Aude (Aude)

A Cuxac d'Aude, des parcelles de vignes cultivées sur des terres inondables ont été urbanisées suite à la crise viticole des années 60 et 70. Une crue exceptionnelle de l'Aude en novembre 1999 a entraîné la mort de 5 habitants. Cette événement a conduit les habitants de ces quartiers périurbains, qui n'avaient pas conscience du risque d'inondation, à s'organiser et à contester le pouvoir local jusque là détenu par les habitants du village ancien [22]. Dans cet article, l'auteur critique « ce que les gestionnaires appellent la culture du risque », qui « révèle un décalage entre ce que les gestionnaires souhaitent faire de la mémoire de la population et les pratiques des Cuxanais », qui ont spontanément adopté des dispositifs de protection et des pratiques de vigilance par mauvais temps.



Inondations dans l'Aude entre Coursan et Cuxac. À droite, les vignes inondées.
MEEDDAT/DICOM ; Photo L. Mignaux

Source : [21]

e) La Lézarde (Seine-Maritime)

Dans le bassin versant de la Lézarde, marqué par plusieurs inondations successives (1999, 2000 et surtout 2003), le syndicat de bassin versant de la Pointe de Caux a initié en 2012 un projet portant sur la réduction de la vulnérabilité des bâtiments aux inondations. Dans ce cadre, une enquête sociologique a été réalisée auprès de responsables associatifs, de commerces, d'entreprises et de particuliers déjà inondés [2]. Il apparaît que « le risque inondation reste une préoccupation vive

chez toutes ces personnes », qui ont « identifié dans leur environnement immédiat des indicateurs de suivi qui leur permettent d'apprécier la gravité de la situation ». Par exemple, certains suivent le niveau de l'eau dans un caniveau et alertent leurs voisins s'il atteint une certaine hauteur. De plus, la plupart ont entrepris spontanément des travaux pour réduire la vulnérabilité de leur propriété (surélévation des chaudières et des prises électriques, pose de batardeaux, de pompes de relevage,...). Ils restent cependant ouverts à la réalisation d'un diagnostic chez eux, « jugeant intéressant de pouvoir ainsi disposer du regard d'experts sur leur habitation ». Enfin, l'enquête relève que les inondations successives ont entraîné le remplacement des habitants des zones inondables par des personnes plus vulnérables socialement.

2. Au niveau national

Deux rapports d'information successifs ont été publiés par le Sénat : en 2010 suite à la tempête Xynthia [3], et en 2012 suite aux inondations du Var et du sud-est de la France de novembre 2011 [10]. Alors que le premier proposait entre autres d'« éduquer [...] nos concitoyens à une véritable culture du risque » (propositions n°47 et 48), le second conclut qu'il faut « passer d'une logique de protection pour elle-même [...] à une logique d'aménagement [des territoires inondables] pour permettre de continuer à y vivre ». Pour cela, il est préconisé d'associer la population, en faisant un « effort de renouvellement de la communication de la prévention [...], celle-ci appelant de faire une plus large place au débat public et à l'implication des citoyens ».

Le projet de texte concernant la future stratégie nationale de gestion des risques d'inondation fait également le constat de la « faiblesse de la culture du risque ».

Alors que la version de juin 2013 mise en consultation publique prévoyait que « la sensibilisation des populations serait axée sur la participation », la version du 20 novembre 2013 [27] retient plutôt la généralisation de « l'information préventive et l'éducation aux risques » du plus grand nombre (4^{ème} axe : « Apprendre à vivre avec les inondations »).

IV. ELEMENTS DE THEORIES DE LA SOCIOLOGIE DU RISQUE

Selon Ulrich Beck dans *La société du risque* [7], les évolutions technologiques créent de nouveaux risques, de plus en plus mondialisés, et toute tentative technique de réduire des risques existants s'accompagne de la production de nouveaux risques : par exemple, la construction d'un barrage pour réduire l'aléa inondation fait apparaître un risque technologique de rupture de barrage. Ces problèmes ne peuvent être résolus par les seuls experts. Le débat autour du savoir se démocratise. La définition du risque devient un enjeu politique.

Ce constat amène à s'intéresser au risque sous l'angle de la sociologie, à travers notamment les questions de perception et de mémoire.

1. La perception du risque

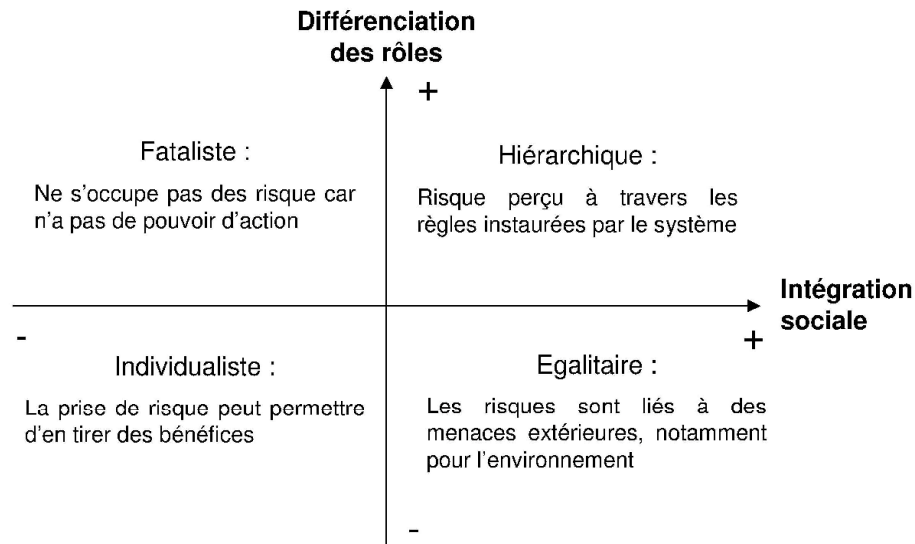
a) Approche psychométrique

L'approche psychométrique, développée notamment par Slovic à partir des années 70, a montré que certaines variables psychologiques ont plus de poids dans la perception du risque que les probabilités subjectives assorties de conséquences [33]. Plusieurs de ces variables ont été identifiées [35] :

Variable psychologique influant sur la perception du risque par un individu	Risque moins acceptable	Exemple	Risque plus acceptable	Exemple
Bénéfice potentiel	Bénéfice potentiel faible ou nul		Bénéfice potentiel élevé	<i>jeux d'argent</i>
Caractère subi ou non	Risque imposé	<i>rejet industriel</i>	Risque volontaire	<i>fumer</i>
Contrôle	Risque incontrôlable		Risque contrôlable	
Origine	Risque d'origine humaine	<i>risque technologique</i>	Risque d'origine naturelle	<i>foudre</i>
Connaissance du risque	Risque inconnu	<i>risque bio-technologique</i>	Risque connu	<i>accident domestique</i>
Crainte	Risque très craint	<i>cancer</i>	Risque peu craint	<i>accident domestique</i>
Caractère catastrophique	Risque catastrophique	<i>accident d'avion</i>	Risque diffus	<i>accident de voiture</i>
Caractère juste ou injuste	Risque injuste	<i>risque relatif aux enfants</i>	Risque juste	
Confiance envers le responsable de la gestion du risque	Gestionnaire du risque digne de confiance		Gestionnaire du risque indigne de confiance	
Incertitude sur le risque et ses conséquences	Conséquences incertaines		Conséquences connues	
Caractère moral	Contraire à l'éthique		Conforme à l'éthique	
Caractère mémorable	Risque associé à un événement mémorable	<i>accident industriel</i>	Risque non associé à un événement mémorable	

b) Approche culturelle

Selon cette approche, initiée par M. Douglas dans les années 80, le risque est une construction culturelle. Elle distingue 4 types de forme sociale à laquelle est liée la perception du risque [20] :



Ces quelques éléments théoriques, s'ils ne rendent pas compte de la richesse des travaux sociologiques sur le sujet, donnent au moins un aperçu de la diversité des facteurs pouvant influencer la perception du risque par la population.

Ces facteurs peuvent être liés au risque lui-même, à son degré de connaissance, à son environnement, à la perception du gestionnaire du risque, mais aussi à l'individu, à ses croyances, à son groupe social...

Il est donc important de prendre en compte ces aspects lorsque l'on souhaite traiter de la question des risques auprès de la population, même si ces théories n'indiquent pas comment faire.

2. La mémoire du risque

Comme indiqué ci-dessus, la mémoire est l'un des facteurs qui jouent sur la perception du risque. Il existe cependant peu de travaux spécifiques sur la mémoire du risque.

Pour B. Ledoux [23], « la mémoire est un élément de la culture du risque, qui, se référant à ce qui s'est passé, doit favoriser l'acceptation, l'adhésion, l'appropriation des politiques de prévention par les populations ».

Selon J. Langumier [21], « L'approche sur les mémoires en complément des recherches historiques est d'autant plus justifiée dans le cas des risques et catastrophes naturelles que le rapport établi au danger par les sociétés locales se construit dans le jeu dynamique entre le souvenir et l'oubli, la peur et le déni.

Cependant la mémoire du risque est caractérisée par sa grande diversité. B. Ledoux distingue notamment la mémoire « des populations ayant vécu une catastrophe récemment » de celle « des populations vivant dans des territoires où il ne s'est pas produit de catastrophe depuis très longtemps ».

Et sur un même territoire, tous les habitants ne partagent pas la même mémoire des événements passés. « A la suite du temps court de la crise, le souvenir de la catastrophe se constitue à travers une pluralité de mémoires depuis les quelques commémorations officielles discrètes et controversées et l'appel unanime des gestionnaires à la sauvegarde de la mémoire des inondations jusqu'aux pratiques mémorielles des habitants qui relèvent davantage d'un " bricolage " (Certeau, 1990) conciliant la réminiscence de la catastrophe vécue et la nécessité d'oublier le drame ainsi que des enjeux identitaires.» [21]

Ce constat incite à critiquer la volonté des gestionnaires de vouloir imposer une « culture du risque » uniforme à la population : « La dimension " éducative " de la culture du risque tend à réduire la société locale à un public homogène tout en plaçant les gestionnaires dans une position surplombante face à une population qu'ils souhaitent former en dépit des pratiques vernaculaires effectives. Pour François Duchêne et Christelle Morel-Journel (2004), en milieu urbain ou périurbain, le brassage des populations et la diversité des pratiques spatiales font, de " l'homogénéité culturelle " supposée, une fiction démentie par " l'éclatement du rapport au risque ". Dès lors, parler de culture du risque, c'est faire l'hypothèse implicite qu'il est possible de générer ex abrupto une telle " culture " et de maîtriser de façon quasi instrumentale la diffusion d'une information " objective " au sein d'une population. » [21]

Par conséquent, « les stratégies de préservation et de conservation [de la mémoire], doivent être élaborées en tenant compte de ces nuances, mais il n'existe pas réellement de recettes en la matière. Ces stratégies doivent s'adapter aux contextes locaux, qu'il faut essayer de comprendre au mieux, et donner une large part aux initiatives locales, qu'il convient d'identifier, d'encourager, de pérenniser. » [23]

V. ETUDES DE PERCEPTION DU RISQUE INONDATION

1. Intérêts

L'étude de la perception du risque inondation peut avoir plusieurs objectifs [16] :

- pouvoir mesurer l'évolution du niveau de perception et de connaissance (des risques, des consignes de sécurité,...),
- apprécier la réceptivité aux messages de prévention (type et nature),
- mesurer le niveau d'impact des supports d'information et de communication utilisés,
- évaluer la politique publique d'information préventive des populations,

Dans le cas d'une étude destinée à des élus ou des techniciens de collectivité, on peut ajouter :

- recenser des actions de prévention des risques mises en œuvre localement,
- déterminer les facteurs qui peuvent inciter les élus à mettre en place des actions de prévention des risques,
- connaître les besoins de formation des élus et techniciens en matière de prévention des risques (contenu, mode de formation)
-

2. Méthodes d'études en sociologie

Les sciences sociales utilisent plusieurs méthodes d'études : entretiens individuels ou collectifs, enquêtes par questionnaires, ...

On se limitera ici à présenter la méthode d'enquête par questionnaire, qui est la plus couramment utilisée dans le domaine des risques. Elle sert notamment à produire des chiffres, et permet ainsi de mesurer une évolution dans le temps, ou de faire des comparaisons entre des territoires, des groupes sociaux,...

3. Enquêtes par questionnaires

a) Principe

Les chiffres produits par une enquête peuvent être descriptifs : par exemple le recensement ou les enquêtes d'opinion qui ont pour objectif d'attribuer un pourcentage à une opinion donnée. Ces chiffres peuvent aussi être explicatifs : dans ce cas, l'enquête a pour objectif d'expliquer une pratique par des déterminants sociaux. « La démarche explicative est nécessairement comparative : elle compare les pratiquants et les non-pratiquants afin de percevoir ce qui les différencie » [12].

Des éléments plus détaillés sur la méthode d'enquête sont fournis en Annexe n°1 : Méthode d'enquête sociologique par questionnaire.

b) Anonymat et confidentialité

L'enquête doit garantir la confidentialité des réponses données. Le plus simple est de rendre le questionnaire anonyme. Si le questionnaire contient un ou plusieurs éléments permettant d'identifier la personne enquêtée, les réponses deviennent des « données à caractère personnel » au terme de la loi n°78-17 relative à l'informatique, aux fichiers, et aux libertés. Le traitement de ces données doit au minimum faire l'objet d'une déclaration auprès de la Commission Nationale Informatique et Libertés (CNIL).

c) Modes de diffusion du questionnaire

Il existe plusieurs moyens de diffuser le questionnaire :

- par téléphone : possibilité de faire varier l'ordre des questions, moyens humains importants
- par courrier : pas d'interaction avec l'enquêteur, plus de réponses « ne sait pas »
- sur internet (par exemple Google Forms, gratuit) : moins formel que le courrier mais pas besoin de ressaisir les réponses en vue de leur exploitation ; peut constituer un frein pour certains groupes de population ; enfin, la protection des données personnelles n'est pas garantie.

d) Analyse de questionnaires d'enquête de perception du risque inondation

Dans le cadre du programme de recherche Risques, Décisions, Territoires 2 (RDT2), une analyse de questionnaires d'une dizaine d'enquêtes sur la perception du risque d'inondation (entre 2004 et 2008) a été réalisée [17]. Cette analyse classe le type de questions posées, qu'elles soit factuelles ou d'opinion, en plusieurs catégories :

- Déterminants personnels
 - o déterminants sociaux classiques
 - o données géographiques et lien au foncier
- Relation personnelle aux inondations
 - o expérience d'une inondation
 - o acceptabilité des inondations
- Connaissance et information
 - o Connaissances scientifiques, techniques ou institutionnelles
 - o Accès à l'information
 - o Réception de l'information
- Gestion et politique des inondations
 - o Rôles et responsabilités
 - o Mesures de gestion

Dans cette étude, l'utilisation du questionnaire a été couplée avec des enquêtes par entretien, des observations de réunions et l'organisation d'entretiens collectifs focalisés. Les auteurs soulignent les limites du questionnaire pour rendre compte de la pluralité des rapports aux inondations sur un territoire. Ils préconisent l'utilisation d'une « pluralité de moyens de recueil » tels que « des approches ethnographiques de communautés locales ou de pratiques spécifiques » ou « des jurys de citoyens pour débattre d'un projet et contribuer à son évaluation ».

4. Principaux résultats d'enquêtes

a) Résultats d'enquêtes menées dans plusieurs régions françaises

L'« Annexe n°2 : détail des résultats d'enquêtes de perception du risque » fournit une synthèse de plusieurs enquêtes de perception du risque inondation. Il en ressort que :

- la perception du risque est nettement plus forte dans les communes ayant déjà subi des inondations (Gard) ; cette étude ne précise cependant pas le lien entre la gravité, ou la récurrence des inondations, et la perception du risque ;

- Les personnes qui ont le plus conscience du risque d'inondation sont ceux qui en ont déjà vécu, mais aussi les personnes à qui la mémoire des inondations a été transmise (Agglomération de Vienne) ;
- Il existe chez des individus qui n'ont pas vécu d'inondations un déni du risque lié à la présence d'ouvrages de protection structurelle en amont (Agglomération de Vienne) ;
- les personnes qui ont déjà subi des inondations ont plus souvent pris des mesures spécifiques que celles qui n'en ont pas subi. Les proportions sont cependant très variables d'un territoire à l'autre ;
- dans le Gard, il est noté une amélioration significative du niveau d'information entre 2005 et 2009, mais le lien avec la politique de sensibilisation n'est pas précisé dans le rapport. Au Pont de Claix et à Alleverd, le DICRIM semble avoir eu un impact positif sur le niveau d'information de la population (enquête juste après la diffusion du document). Dans le bassin de la Loire, les actions de sensibilisation (plaquettes, réunions publiques) sont perçues comme peu efficaces ;
- Les maires sont partout perçus comme des acteurs de premier plan de la prévention des risques. Les organismes spécialisés (SAGE, EPTB) sont reconnus pour apporter de la connaissance, impulser et coordonner les différents acteurs (bassin de la Loire) ;
- La presse écrite régionale est souvent identifiée comme une source d'information majeure parmi les médias (Gard, Pont de Claix) ;
- La demande d'information porte d'abord sur des cartes de zones inondables et sur les consignes de sécurité ;
- Les modes de communications à privilégier seraient : des entretiens en face-à-face, des témoignages de personnes ayant vécu des inondations, une communication écrite simple et visuelle (bassin de la Loire).

b) Enquête auprès des maires de Haute-Normandie en 2013 (avant relance)

Après une dizaine d'années dédiées à la création d'ouvrages de lutte contre les inondations, l'AREAS a réalisé un état des lieux de la perception, par les maires de Haute-Normandie, du risque inondation et de leur rôle dans sa gestion.

Les maires ont été nombreux à répondre, en particulier dans les secteurs les plus sensibles aux inondations. Les 584 questionnaires reçus avant relance représentent 41% des communes de la région. Parmi ces réponses, les deux tiers des maires déclarent que leur commune a déjà été inondée. Malgré cela, 70% d'entre eux pensent que le risque d'inondation est nul ou faible sur leur commune.

Les maires connaissent bien leurs responsabilités en matière d'information de la population (68%), d'alerte (74%), de gestion de crise (68%). Mais on observe un décalage entre cette connaissance et les actions effectivement menées au niveau communal. Ainsi, seuls 15% d'entre eux ont mené des actions d'information des habitants.

Cela ne semble pas être dû à un manque de volonté des maires, puisqu'ils sont près de 40% à penser qu'il est nécessaire de développer la connaissance du risque d'inondation dans leur commune. Ils sont même majoritaires à le penser dans les communes les plus touchées. Mais pour mettre en œuvre une culture du risque au niveau communal, ces maires souhaitent largement (à 78%) un appui technique extérieur, qui pourrait être apporté par les syndicats de bassins versants (pour 69%) et les intercommunalités (pour 42%), en complément de l'action des services de l'Etat (pour 36%). (cf. conférence du 3 octobre 2013 à Rouen)

VI. COMMENT COMMUNIQUER SUR LE RISQUE ?

1. Les différents modèles de communication sur le risque

Michel Callon [6] distingue 3 modèles de communication sur le risque :

- un modèle d' « **instruction publique** » dans lequel l'information est descendante, depuis les scientifiques ou les pouvoirs publics, qui détiennent le savoir, vers la population ;
- Un modèle de « **débat public** » dans lequel la population est consultée pour compléter la connaissance scientifique ;
- Un modèle de « **co-production des savoirs** » où la population participe à l'élaboration de la connaissance.

L'auteur précise qu'aucun de ces 3 modèles n'est universel, mais que chacun est valable dans certains cas.

D'après le CEPRI [8], « il est illusoire de penser qu'il pourrait exister une méthode unique permettant la sensibilisation des populations, quelle que soit la situation locale considérée. La communication sur le risque est une forme d'expérience indirecte du risque et en ce sens un moyen de renforcer son acceptation et l'implication individuelle des populations exposées. Comprendre les grands principes de la communication sur le risque est indispensable à la réussite des actions entreprises. »

Le CEPRI propose une stratégie de communication reposant sur l'identification de groupes de population différenciés selon leur degré d'implication. La méthode appliquée à chaque groupe sera différente, allant de la simple information sur les gestes essentiels à la participation dans la gestion du risque.

2. Informer la population sur le risque

L'information de la population est un moyen de communication « descendant », partant d'une source vers un nombre plus ou moins important de « cibles ». Elle peut être efficace à condition de bien définir au préalable son objectif et le public ciblé.

a) Pour quoi informer ?

L'information sur les risques naturels peut poursuivre plusieurs objectifs [8] :

- promouvoir l'acceptation du risque,
- construire une connaissance du risque,
- encourager les comportements de protection,
- informer sur la manière de réagir en cas de crise,
- alerter sur une crise en cours ou à venir...

b) Qui informer ?

« Sensibiliser une population exposée peut conduire à tenter de faire évoluer la perception et les comportements de plusieurs dizaines de milliers de personnes. Une forme de communication "de masse", qui touchera un nombre important d'individus,

est donc indispensable pour atteindre les objectifs quantitatifs. Cependant, les études et les recherches conduites tendent à montrer que la prise de conscience, l'acceptation du risque et l'implication individuelle ne peuvent avoir lieu que si une information suffisamment personnalisée parvient aux populations ciblées. » [8]

c) Quand informer ?

« Deux moments particuliers peuvent être plus particulièrement distingués car ils correspondent aux périodes où les personnes peuvent être pleinement réceptives à des informations sur les inondations. Il s'agit :

- des périodes où l'inondation s'inscrit dans les agendas politiques (évolution de la réglementation, mise en place de projets d'aménagements,...) ;
- des dates anniversaire d'événements significatifs encore bien présents dans les mémoires. » [8]

d) Comment informer ?

L'information sur le risque doit respecter plusieurs principes [32] :

- Traiter d'un risque local,
- Etre compréhensible par le public ciblé,
- S'appuyer sur l'expérience des citoyens,
- S'inscrire dans la durée,
- S'appuyer sur une dynamique locale.

e) Retour d'expérience d'information sur le risque

▪ Information en matière de sécurité routière (76)

La sensibilisation des usagers de la route par la DDTM 76 s'appuie sur un réseau d'environ 80 bénévoles : les Intervenants De la Sécurité Routière (ISDR). Ces bénévoles bénéficient de formations à l'utilisation des outils pédagogiques mis à leur disposition, de documents de sensibilisation et se réunissent annuellement pour échanger et faire part de leurs retours d'expérience.

C'est un exemple de démarche de sensibilisation au risque reposant sur des relais locaux.

▪ Information sur le risque d'inondation dans l'agglomération de Vienne (38)

Une étude par entretiens menée dans le cadre du Plan Rhône a identifié plusieurs « **barrières** » à la transmission des informations dans la zone d'étude [4] :

- déni du risque par les habitants pour maintenir une illusion de sécurité,
- croyance que les mesures prises par les autorités locales ont supprimé le risque,
- attentes portant sur d'autres actions que la prévention du risque,
- barrières culturelles et linguistiques, illettrisme,
- renouvellement du public ciblé (habitants, entreprises),
- « sur-information », concernant notamment la distribution de brochures,
- manque de personnalisation de l'information.

A partir de ces constats, l'auteur a dégagé des **préconisations** :

- privilégier une information adaptée au contexte local (pouvant aller jusqu'au niveau du quartier) : type et niveau de risque, vulnérabilité des enjeux locaux,
- adapter la forme et le support d'information au public ciblé,

- adapter le contenu aux attentes du public ciblé,
- être précis et simple,
- passer par des relais locaux (maire, pompiers, responsables associatifs,...),
- faire partager la connaissance locale des habitants qui vivent là depuis longtemps,
- répéter l'information auprès des publics renouvelés rapidement.

Au-delà de ces préconisations, il s'agit de mettre en œuvre une politique de concertation, par la construction préalable d'une culture du risque partagée par l'ensemble des acteurs. Pour y parvenir, l'auteur insiste sur la nécessaire modification des méthodes de travail actuelles et sur le besoin de formation des techniciens en matière de conduite du processus de concertation.

3. Faire participer la population à la gestion du risque

Le groupe de réflexion Trustnet, établi et financé par la Commission Européenne en 1997, a établi des recommandations relatives à la gouvernance du risque [31] :

Sources d'ambiguïté et de méfiance	Attributs d'une gouvernance de risque participative
<ul style="list-style-type: none"> • Axer le dialogue sur le risque alors que le problème est dans la justification de l'activité. • Réduire la complexité à des dimensions pré-cadrées marginalisant les inquiétudes sociétales. • Imposer une décision locale au nom d'un intérêt global primordial. • Laisser des non-experts croire que la sécurité est l'absence de risque. • Présenter le processus de décision comme «scientifique». • Accentuer la distinction entre évaluation scientifique du risque et gestion politique du risque. • Proposer des recherches et des expertises scientifiques supplémentaires alors que l'enjeu est de décider maintenant dans un contexte de grandes incertitudes. • Introduire de nouveaux experts alors que le besoin est d'impliquer les parties prenantes et d'amener les décideurs à répondre devant eux de façon plus poussée. • Prendre des décisions irréversibles avant que la société ne soit prête à franchir ce pas. • Remettre la décision entre les «mains sûres» d'entités indépendantes. • Impliquer les parties prenantes sans expliciter la portée et les limites de leurs attributions sur les décisions finales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Un renforcement du pouvoir donné aux individus et aux groupes de parties prenantes. • Une atmosphère de respect mutuel et de confiance induisant la collaboration. • Des parties prenantes capables d'accéder, d'examiner et de questionner toutes les données scientifiques pertinentes. • Des décisions et des stratégies praticables, souples et révisables avec le temps. • Un processus de prise de décision ouvert et transparent, reconnu comme légitime et loyal par les parties prenantes. • Un retour, automatiquement donné aux parties prenantes impliquées, sur les décisions prises et à des moments-clés du processus de prise de décision. • Une culture partagée de gouvernance du risque parmi les acteurs impliqués.

a) Rappel sur la réglementation en matière de concertation

En France, dans plusieurs domaines, la population est associée à travers des processus de concertation, en amont de la réalisation d'un projet ou d'une prise de décision. C'est même une obligation réglementaire pour certaines procédures dans les domaines de l'aménagement, de l'urbanisme, de l'habitat [1]. Dans le domaine de la prévention des risques, la concertation a été introduite dans les Plans de Prévention des Risques Naturels et Technologiques [26], et à travers les instances de concertation sur les risques technologiques.

« Le cadre juridique de la concertation couvre donc un nombre important de thèmes dans le domaine de l'environnement. Il faut remarquer toutefois que s'il prescrit de la concertation, il n'indique pas quelles formes celle-ci doit prendre. Dans le domaine de la concertation, "légiférer est risqué. [...] Trop rigides, [les cadres institutionnels et réglementaires] tuent l'innovation [...] " Ainsi, le cadre juridique actuel laisse une importante part d'initiative aux porteurs de concertation. » [1]

La concertation peut prendre de nombreuses formes et il n'est peut-être pas nécessaire de la définir précisément, au risque de la figer. « Au total, on peut prendre la concertation comme le domaine de l'action (de la gestion, de la politique, de la décision, etc.) partiellement négociée, partiellement débattue et délibérée. » [25]

Plusieurs guides ont été publiés, notamment par des organismes d'état, pour fournir un appui méthodologique à la mise en œuvre de la concertation « afin d'associer l'ensemble de la population et des acteurs locaux ». Par exemple :

- *Guide de la concertation dans les Plans de Prévention des Risques Naturels*, MEDD, 2004 [26] ;
- *La concertation, au cœur du développement durable*, CERTU, 2006 [9] ;
- *La concertation en environnement*, ADEME, 2011 [1].

Des collectivités territoriales ont également rédigé des chartes de la concertation.

Ces documents fournissent des conseils généraux, tout en précisant que la méthode de concertation doit être définie au cas par cas :

b) La concertation : pour quel objectif ?

La concertation peut rechercher plusieurs objectifs :

- construire la confiance entre les décideurs et les citoyens,
- mobiliser des sources nouvelles d'expertise et d'information,
- produire des décisions de meilleure qualité,
- responsabiliser les citoyens et leur faire acquérir une culture du risque,...

Mais elle n'a pas pour but d'éviter les conflits. Au contraire, elle permet de les expliciter pour mieux connaître les points de convergence et de divergence des différents acteurs.

c) La concertation : avec qui ?

Tous les acteurs concernés doivent être associés, mais la ou les méthodes doivent s'adapter aux différents publics visés. Il faut cependant veiller à ce que les participants soient représentatifs de la population concernée.

Les élus doivent « participer pleinement [...] sans entraver la parole des participants ».

d) La concertation : quand ?

« La participation est une méthode permanente de gouvernance qui nécessite un investissement continu ». Une des difficultés est cependant d'éviter l'essoufflement de la démarche.

e) La concertation : comment ?

Un certain nombre de principes ont été tirés de diverses expériences de concertation :

- « les règles du jeu en matière de participation doivent être élaborées dès le départ » : en particulier les objectifs et la règle de prise de décision finale,
- le « plan de participation » a pour objectif « de faciliter l'organisation matérielle des actions »,
- la démarche peut s'appuyer « sur les outils réglementaires, mais aussi sur [des] alternatives moins institutionnelles »,
- la connaissance sur le risque doit être partagée de manière transparente, voire même co-construite avec la population,
- « Tout projet ou plan qui vise à changer l'état des choses porte en lui sa contestation potentielle [...] connaître et comprendre ces positions est essentiel pour repérer là où des convergences peuvent apparaître et là où les divergences sont irréductibles. »
- l'animation est une fonction essentielle qui peut, selon les cas, être portée par une structure légitime et compétente, ou par « une tierce personne, extérieure à la structure »,
- « des actions concrètes [...] faciles à concrétiser et visibles maintiennent la participation des élus et de la population »...

f) Retours d'expériences sur l'intérêt de la concertation dans le cadre de la gestion du risque inondation

▪ Saint-Pierre-des-Corps (37)

Cette commune de 17 000 habitants est « entièrement inondable en cas de défaillance des digues, ou levées, de la Loire et de l'Indre qui la bordent au nord et au sud. Une telle catastrophe ne s'est pas produite depuis le milieu du dix-neuvième siècle ». Une opposition entre la commune et l'Etat est née d'un projet d'intérêt général de protection contre les inondations de la Loire. La résolution de ce conflit est passée par un processus de concertation, qui s'est poursuivi dans l'élaboration du projet de développement urbain porté par la municipalité, qui prend en compte le risque d'inondation.

Dans ce cas d'une commune exposée à un risque grave mais qui n'en a pas l'expérience, la concertation a permis « de déboucher sur une position commune satisfaisante à la fois pour la prévention des risques et le développement local ». [13]

▪ Tours-en-Savoie (Savoie) : de l'information à la participation de la population
(Sources : F. DROUET, Maire de Tours-en-Savoie ; O. CARTIER-MOULIN, Astérisques Consultants)

A côté d'Albertville, la commune de Tours-en-Savoie (900 habitants) est concernée par une douzaine de risques différents, allant des avalanches au risque nucléaire, en passant par les transports de matières dangereuses, les ruptures de barrages, et les inondations.

Ces risques concernent également les autres communes du Syndicat Mixte Arlysère, qui a décidé de créer en 2006 une mission Gestion des Risques Majeurs, pour mutualiser les moyens et assister les communes dans la mise en œuvre de leurs obligations réglementaires. Des actions d'information préventive de la population ont ainsi été mises en place à travers la réalisation des documents d'information communale et l'organisation de réunions publiques.

Ces actions ne touchant qu'une partie de la population, la collectivité a pris conscience de l'importance de créer une véritable culture du risque, afin que les citoyens soient acteurs de leur propre sécurité.

Ainsi, des actions à l'échelle de l'intercommunalité ont été mises en œuvre avec la commune, telle que la création d'un sentier thématique sur l'histoire des risques naturels. Ce projet, réalisé à Tours-en-Savoie du fait de sa position et des risques présents que la commune, prévoit plusieurs niveaux de lecture selon les publics ciblés (écoles, habitants, touristes).



Source : Olivier Cartier-Moulin / Commune de Tours-en-Savoie

La commune, toujours avec l'appui du syndicat, a continué à développer des actions de culture du risque en allant plus loin que ses obligations réglementaires. Par exemple, les élèves de l'école de Tours-en-Savoie ont enquêté auprès de professionnels, mais aussi auprès des habitants, sur la mémoire des risques dans la commune. Ce travail, qui a donné lieu à des articles et à une émission « Radio Risques » diffusée sur une fréquence locale, a permis de toucher les nouveaux habitants, peu au courant de la mémoire locale, détenue par les habitants de longue date. La manifestation organisée à l'issue de ce travail a attiré plus de monde que les réunions publiques organisées auparavant.

De plus, les ouvrages de protection en amont de la commune n'étant pas entretenus, la mairie a organisé un chantier éducatif auquel ont participé les habitants. Cette action a permis en même temps de leur expliquer le fonctionnement de ces ouvrages.

Au final, l'exemple de Tours-en-Savoie montre l'intérêt de mobiliser différents moyens de communication (panneaux d'information, émission de radio,...) pour toucher différents groupes de population, en s'appuyant sur des relais locaux (enfants, anciens habitants, médias locaux), et en faisant participer la population (entretiens, chantier éducatif...).

VII. EFFICACITE ET EVALUATION DES POLITIQUES DE PROMOTION DE LA CULTURE DU RISQUE

1. Quel bénéfice à promouvoir la culture du risque ?

La question est posée dans ces termes lors des Assises nationales des risques naturels de 2012 : « Quel bénéfice à promouvoir la culture du risque ? ».

Si l'on prend le problème à l'envers, les limites des autres politiques de gestion du risque d'inondation sont connues. Ainsi, les ouvrages structurants destinés à réduire l'aléa sont dimensionnés pour une période de retour donnée (souvent 10 ans en Haute-Normandie). Ils ont peu d'efficacité pour des événements de période de retour plus rare [34]. Le développement d'une culture du risque serait alors complémentaire des aménagements de protection.

Dans un mémoire d'étude portant sur 4 communes d'Alsace soumises à des inondations par coulées de boue, il ressort même que d'un point de vue économique, pour chacun des cas étudiés, « il est plus pertinent d'investir dans un projet de protection exclusivement individuelle plutôt que dans des projets de protection exclusivement collective » [29].

2. Comment évaluer des actions de promotion de la culture du risque

Comment savoir si une action de sensibilisation de la population au risque a porté ses fruits ? Le constat est que « nous manquons d'évaluations concrètes de l'efficacité des dispositifs de sensibilisation. » (M.F. BEAUFILS, dans [8]).

La question de l'évaluation de ces dispositifs est cependant fondamentale dans un domaine où l'on a peu de références. De plus, chaque contexte étant unique, l'évaluation doit permettre d'orienter et d'améliorer les actions menées sur un territoire.

a) Evaluation par enquêtes répétées visant une large population

Le Conseil Général du Gard a commandé 2 sondages successifs en 2005 et 2009 pour évaluer la politique globale de lutte contre les inondations. Cette enquête téléphonique a permis de mesurer la perception du risque et la sensibilisation de la population, sur un échantillon représentatif de 1 400 personnes (Annexe n°2 : détail des résultats d'enquêtes de perception du risque).

Elle ne permet pas cependant d'évaluer si les évolutions mesurées sont liées à la politique menée par le département ou à d'autres facteurs.

b) Evaluation de la formation des agents de la ville d'Orléans exposés au risque d'inondation

La ville d'Orléans, soumise au risque d'inondation par les crues de la Loire, a décidé de construire et d'évaluer une formation visant l'adaptation comportementale de ses agents [8].

« L'évaluation de la démarche, qui a concerné 156 agents, a été conduite à travers plusieurs outils : questionnaires initiaux et finaux, focus groupes, déclaration d'intention, entretien individualisé post-formation. »

Le questionnaire d'enquête portait sur la perception du risque, l'acquisition de nouvelles connaissances et compétences, la capacité à communiquer à son entourage. Il a par exemple montré que l'information sur le risque auquel sont soumis les participants a diminué leur angoisse face à ce risque.

La « déclaration d'intention » consiste à proposer aux participants de s'engager à réaliser des actions issues de recommandations données lors de la formation. Les participants ont été contactés un mois après pour mesurer la réalisation effective de ces actions. Il est apparu que les actions réalisées dépassent les déclarations d'intention. Cette méthode s'appuie sur les théories de la psychologie sociale (notion d'engagement).

Cet évaluation a permis de faire ressortir des éléments méthodologiques applicables dans d'autres contextes sous réserve de les adapter. Elle a en particulier démontré l'intérêt de « mettre les participants au cœur de la formation et les amener à co-construire leur connaissance, en les élevant ainsi au rang d'acteurs de leur propre formation ».

c) Comparaisons d'opérations de réduction de la vulnérabilité du bâti

Des opérations de ce type ont été menées sur plusieurs territoires : EP Loire, Conseil Général de Haute-Loire, Entente Oise Aisne, SMBV de la Pointe de Caux,...

Il s'agit généralement d'inciter des habitants et/ou des chefs d'entreprises à mettre en œuvre des actions visant à diminuer la vulnérabilité de leur habitation ou de leur entreprise : mise hors d'eau des équipements indispensables (réseaux électriques, chaudières, stocks de marchandises...), protection (batardeaux amovibles, clapets anti-retour), ... Ces opérations comportent au moins 2 volets : appui pour la réalisation d'un diagnostic dans un premier temps, et pour la réalisation des travaux dans un second temps.



Source : AREAS

Les résultats semblent être variables, mais souvent en dessous des objectifs fixés initialement, en nombre de diagnostics et surtout en nombre de réalisations de travaux. Plusieurs facteurs peuvent influencer sur ces résultats : communication préalable (plaquettes, réunions publiques...), relais mobilisés (maires, bailleurs sociaux, chambres consulaires...), incitation financière (gratuité ou participation au diagnostic, niveau de subvention pour les travaux)...

Une évaluation comparative des différents dispositifs mis en place pourrait permettre de dégager des facteurs clés de réussite.

d) Aperçu des méthodes d'évaluation des politiques publiques utilisées dans d'autres domaines

L'évaluation a pour « objectif d'améliorer l'action publique, d'en optimiser les résultats et pour cela de mesurer et d'expliquer les écarts entre les effets attendus et les effets obtenus » (A. Fouquet, [14]).

On distingue 2 types d'évaluations complémentaires :

- l'évaluation des processus (audit, contrôle,...), pour vérifier que la politique a été mise en place comme prévu,
- l'évaluation des impacts, pour vérifier que les objectifs de la politique ont été atteints.

Nous nous intéressons ici à l'évaluation des impacts des politiques publiques. Son principe consiste à comparer la situation réelle d'un individu ayant participé à un programme, à la situation virtuelle de ce même individu s'il n'avait pas participé à ce programme (B. Crépon, [14]).

Comme cette comparaison n'est pas possible directement, on peut contourner le problème avec 2 types de comparaisons (P. Givord, [14]) :

- « avant / après » : il s'agit de comparer un groupe d'individus avant et après leur participation à un programme. Mais cette méthode induit un « biais de conjoncture » : l'évolution mesurée peut être liée au programme mais aussi à d'autres facteurs intervenus dans la même période ;
- « avec / sans » : il s'agit de comparer deux groupes d'individus, un groupe « test » qui participe au programme et un groupe « contrôle » qui n'y participe pas. Mais cette méthode peut également induire un « biais de sélection » lié à la manière dont ont été recrutés les individus des deux groupes.

De nombreuses méthodes ont été développées pour réduire ou supprimer ces biais qui risquent de fausser l'interprétation des résultats, par exemple :

- Méthodes économétriques « traditionnelles » :

Les méthodes basées sur des tests statistiques en contrôlant des variables choisies pour effacer le biais de sélection sont compliquées et peu robustes. Le choix des variables peuvent avoir un effet important sur les résultats (E. Duflo, B. Crépon, [14]).

- Méthode d'appariement :

Pour chaque individu participant à un programme, on choisit un individu « similaire » qui n'y participe pas, sur la base de caractéristiques observables (âge, sexe, diplôme, ...). Il reste cependant un biais important, lié aux caractéristiques non observables des individus, qui peut être de l'ordre de grandeur de l'effet du programme lui-même.

- Expériences « naturelles » ou dispositifs « quasi-expérimentaux » :

Plusieurs méthodes de ce type ont été développées pour limiter les biais. Elles sont basées sur l'hypothèse que les différences entre le groupe test et le groupe de contrôle sont dues au hasard et n'influent pas sur le résultat (P. Givord, [14]) : méthode des différences de différences, méthodes des variables instrumentales, méthode des régressions sur discontinuité...

Ces méthodes sont fiables mais ont une portée limitée. Elle ne permettent pas de comprendre les mécanismes sous-jacents.

- Expérimentation aléatoire contrôlée :

Cette méthode s'inspire des tests cliniques. Son principe est de constituer un groupe test et un groupe de contrôle de manière aléatoire. Elle a été utilisée notamment en économie du développement, par exemple pour évaluer l'impact du prix des moustiquaires sur leur adoption et leur utilisation par les populations (E. Duflo, [14]).

L'expérimentation aléatoire permet de supprimer le biais de sélection. Elle est plus adaptée pour évaluer des actions simples que des programmes d'actions complexes. Mais elle est difficilement généralisable à d'autres contextes que celui dans lequel elle a été mise en œuvre.

Il existe plusieurs façons de la mettre en œuvre (B. Crépon, [14]) : par tirage au sort des individus, par tirage au sort des zones où un programme va être mis en place en premier, par un encouragement plus fort des individus du groupe test potentiel (« encouragement design »).

e) Bilan : comment choisir une méthode d'évaluation ?

Ces exemples montrent qu'il existe de nombreux outils pour évaluer les actions de communication sur le risque. Le choix de l'outil à mettre en œuvre dépendra notamment de la population ciblée (communication de masse / communication personnalisée), du mode de communication (information / participation), des résultats attendus (qualitatifs / quantitatifs)...

Dans le domaine des inondations, les exemples d'évaluations recensés se basent toujours sur la comparaison d'un état initial et d'un état final, à travers des méthodes d'études sociologiques (enquêtes quantitatives, entretiens,...).

Les méthodes d'évaluation des politiques publiques développées dans d'autres domaines pourraient cependant s'avérer pertinentes dans le cadre de la politique de lutte contre les inondations (par exemple pour comparer des dispositifs d'incitation à la réalisation de travaux de réduction de la vulnérabilité du bâti...).

Enfin, plusieurs collectivités territoriales (mairie de Nantes, région Rhône-Alpes, [14]), font participer des citoyens dans l'évaluation des politiques publiques, afin « d'apporter un point de vue supplémentaire et d'enrichir le processus de décision ultérieur ».

VIII. CONCLUSION

Plusieurs points ressortent de cette synthèse :

La mémoire et la culture du risque diffèrent d'un territoire à l'autre et même au sein de la population d'un même territoire.

La connaissance de la perception du risque par les différents groupes sociaux constitue un préalable à l'élaboration d'une stratégie locale de sensibilisation. Les modes de communication utilisés doivent être adaptés à la population ciblée.

Cependant, au-delà de la transmission de messages de prévention, l'appropriation d'une culture du risque par les citoyens suppose la mise en œuvre d'une politique de concertation locale avec l'ensemble des acteurs, y compris la population.

Pour cela, il est nécessaire de développer de nouvelles méthodes de travail, de les évaluer, et de former des techniciens en matière de communication et de conduite du processus de concertation.

BIBLIOGRAPHIE

- [1] ADEME, 2011, La concertation en environnement, 62 p.
- [2] ALLAIN S., 2012. Etude de faisabilité de la mise en place d'une politique de réduction de la vulnérabilité des bâtiments aux inondations, SMBV Pointe de Caux.
- [3] ANZIANI A., 2010. Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames, Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia. Rapport n° 647 du Sénat, tome I (2009-2010), 7 juillet 2010, 247 p.
- [4] BANNWARTH N., 2008. Eléments d'analyse pour une réflexion locale sur l'information sur le risque inondation, ENTPE-Maison du fleuve Rhône, 89 p.
- [5] BOUZID M., 2012. Analyse de l'impact des inondations sur l'activité économique du bassin versant de l'Austreberthe, SMBVAS.
- [6] CALLON M., 1999. «Des différentes formes de démocratie technique», Les Cahiers de la sécurité intérieure n° 38, p.37-54.
- [7] CAUCHIE J.F., HUBERT H.O., 2002. « La société du risque d'Ulrich Beck », La Revue Nouvelle, Vol. 115, N° 7-8, pp. 86-97.
- [8] CEPRI, 2013. Sensibiliser les populations exposées au risque d'inondation, 57 p.
- [9] CERTU, 2006. La concertation au cœur du développement durable, 32 p.
- [10] COLLOMBAT P.Y., 2012. Se donner les moyens de ses ambitions : les leçons des inondations du Var et du sud-est de la France, Rapport d'information fait au nom de la Mission commune d'information Inondations dans le Var. Rapport n° 775 du Sénat (2011-2012) – 24 p.
- [11] Conseil National d'Alimentation, 2001. Concertation et débat public en matière de politique alimentaire : enjeux et aspects méthodologiques. Avis n° 29 du CNA.
- [12] DE SINGLY F., 2012. Le questionnaire. L'enquête et ses méthodes (3e édition), Armand Colin, coll. « 128 » , 2012, 128 p.
- [13] DEGARDIN F., 1999. Concertation des acteurs de la prévention des risques naturels et du développement local, Analyse d'exemples réussis et indications pour la pratique, CERTU.
- [14] DREES Direction de la Recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du Ministère de la Santé, Méthodes d'évaluation des politiques publiques, actes du séminaire, 2011
- [15] EPTB Vidourle : www.vidourle.org.
- [16] GIANNOCARO F., 2012. Comment évaluer les actions d'information au niveau local : Retour d'expérience sur l'appropriation du DICRIM de la ville de Pont de Claix (38), IRMa.
- [17] GRELOT F. et al., 2009. Perception du risque et évaluation économique de l'exposition aux inondations. Étude de deux territoires aux contextes hydrologiques différents, Rapport scientifique projet EPI, Programme de recherche risque-décision-territoire du MEEDEM, Rapport final, 15 décembre 2009.
- [18] IFOP/EP de Loire, 2010. Note de synthèse - Réalisation d'enquêtes sur la perception du risque inondation par les acteurs socio-économiques du bassin de la Loire.

- [19] IPSOS/Conseil Général du Gard 2009. Enquête de population sur le risque inondation dans le Gard.
- [20] KERMISCH C., LABEAU P.E., 2008. « Théorie culturaliste et perception des risques : une analyse critique », Communications du 16e Congrès de maîtrise des risques et de sûreté de fonctionnement, Avignon.
- [21] LANGUMIER J., 2008, Genèse du risque et mémoires de la catastrophe : une approche ethnographique des inondations dans les Basses Plaines de l'Aude, Revue « pour mémoires » n°4, pp. 8-25.
- [22] LANGUMIER J., 2008. Appropriations locales de la tragédie collective. Approche ethnologique des inondations de novembre 1999 à Cuxac d'Aude, Développement durable et territoires [en ligne], Dossier 11 / 2008.
- [23] LEDOUX B., 2006. La gestion du risque inondation, Tech-et-Doc, Lavoisier, Paris.
- [24] LUNEAU A., 2008. Le DICRIM a-t-il transformé les risques chez les Allevardins ? 69 p.
- [25] MERMET L., 2006, La « Concertation » : un terme flottant pour un domaine mouvant ?
- [26] Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (MEDD), 2004, Guide de la concertation dans les Plans de Prévention des Risques Naturels, 63 p.
- [27] Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie (MEDDE), 20 novembre 2013, Projet de stratégie nationale de gestion des risque d'inondation, 9 p.
- [28] Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement (MEDDTL), 2012. Actes des Assises nationales des risques naturels, 19 et 20 janvier 2012, Bordeaux.
- [29] MODARRESSI SARYAZDI T., 2012. Optimisation des moyens de protection contre les inondations et les coulées d'eau boueuse : entre mesures individuelles et collectives, ENGEES-CG67.
- [30] NOVEMBER V., PENELAS M., VIOT P. , 2008. "L'effet Lully" : un territoire à l'épreuve d'une inondation , Revue Cosmopolitiques n° 17, pp. 89-106.
- [31] Rapport Trustnet 2 – Towards inclusive risk governance, 2004, cité par AFSSET dans Perception du risque et participation du public, 2006.
- [32] SCHICK O., Communiquer sur le risque majeur, <http://www.prevention2000.org>.
- [33] SETBON M., 2006. Risque et perception du risque : enjeux et connaissances, Contrôle, la revue de l'Autorité de sûreté nucléaire, n° spécial « Le risque », pp 115-121.
- [34] Syndicat Mixte des Bassins Versants de l'Austreberthe et du Saffimbec (SMBVAS), 2011. Analyse Coût Bénéfice, application de la démarche de base - site pilote du bassin versant du Saffimbec.
- [35] VERGRIETTE B., 2006. Perception du risque et participation du public, Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET), 6 p.

ANNEXES

Annexe n°1 : Méthode d'enquête sociologique par questionnaire

D'après *L'enquête et ses méthodes, le questionnaire*, 3^e édition, F. de Singly, 2012

Etapas de la réalisation d'un questionnaire

- étude bibliographique préalable sur le thème étudié,
- pré-enquête par entretiens pour se familiariser avec les pratiques étudiées et le langage utilisé,
- définition des contours de la pratique étudiée et délimitation des éléments pertinents de cette pratique (car il est impossible de décrire entièrement une pratique),
- élaboration d'une problématique servant de base à la formulation du questionnaire
- définition de l'échantillon,
- première version du questionnaire incluant après le libellé la justification de chaque question,

Règles de conception d'un questionnaire

Un questionnaire explicatif contient deux parties :

- 1) repérage de la détermination sociale : il s'agit de repérer les facteurs sociaux (variables indépendantes). Ils sont de deux types :
 - indicateurs généraux : désignation biologique (âge, sexe), montant des capitaux (économiques, culturels,...), mode d'organisation de la vie privée
 - indicateurs spécifiques définis en fonction de l'objectif de l'enquête (sur l'histoire de la personne, ses relations sociales,...),
- 2) description des pratiques (variables dépendantes)
 - cette partie peut comprendre des questions de fait et d'opinion. Il vaut cependant mieux privilégier les questions de fait qui laissent moins de place aux représentations. Ces questions de fait doivent faire référence à un temps et être posées au passé,
 - des questions d'opinion doivent cependant accompagner les questions de fait car les représentations des individus influent également sur leurs comportements,
 - les questions peuvent être ouvertes ou fermées : les réponses aux questions ouvertes sont plus riches mais elle coûtent plus cher (temps nécessaire pour recoder les réponses). Il est préférable de réserver les questions ouvertes au thème central de l'étude,
 - Il peut également être utilisé des questions semi-ouvertes (liste de réponse + autre) ou des questions en deux temps (question fermée oui/non, si oui question ouverte),
 - Les individus n'ont pas nécessairement une opinion sur tout : il est donc préférable de laisser une option « sans opinion » dans les questions d'opinion fermées,
 - il faut éviter l'usage de termes généraux que les individus n'utilisent pas dans la vie quotidienne (« mieux vaut deux questions sur la moutarde et sur les cornichons qu'une seule sur les condiments »),

- La formulation de la question (et des réponses si la question est fermée) peut orienter les réponses,
- pour cerner une notion centrale du questionnaire, il vaut mieux poser plusieurs questions, à cause de l'imperfection de la mesure (notamment biais lié à la formulation de la question) et de l'indicateur : dans ce cas, un indicateur est construit et un score lui est affecté en regroupant les réponses à ces questions,

Méthodes d'échantillonnage

- échantillon aléatoire : cette méthode nécessite de disposer d'une liste exhaustive de la population de référence. Le tirage aléatoire peut être réalisé par la technique de la table de nombres pris au hasard, ou selon un plan de sondage si la population est classée aléatoirement,
- méthode des quotas : la structure de l'échantillon doit être comparable à celle de la population de référence. Cette structure est représentée par quelques critères : sexe, âge, position sociale, localisation géographique... Cette méthode ne requiert pas l'existence d'un fichier exhaustif, elle est économique et relativement fiable,
- échantillons stratifiés : l'échantillon est divisé en sous-échantillons égaux correspondant chacun à un groupe social. Cette méthode permet de comparer des groupes sociaux dont certains peuvent être très minoritaires tout en conservant une taille de sous-échantillon suffisante pour l'analyse statistique.

Codage des réponses

- pour les questions fermées, le code est établi à l'avance ; pour les questions ouvertes, le code peut-être établi a posteriori et plusieurs variables peuvent être associées à une même question,
- quand on utilise plusieurs questions pour approcher une même notion (voir ci-dessus), il est nécessaire de reconstruire un indice à partir des réponses. Chaque question n'aura pas le même poids par rapport à la notion étudiée, mais comme il est très difficile de quantifier ce poids, il reste préférable de calculer un score par addition, où chaque réponse aura le même poids. Des groupes sont formés à partir de ces scores de sorte qu'ils soit numériquement équilibrés.
- Dans les cas où la création d'un indice n'est pas suffisante, il est possible de créer des typologies selon les combinaisons de réponses ;

Exploitation des résultats

Il existe plusieurs façons d'exploiter les données issues d'un questionnaire :

- tri à plat : ventilation des réponses par modalités. Permet de faire des recodages.
- tri croisé : ce type de tableau permet de croiser une variable dépendante (issues des réponses à la 2^e partie du questionnaire relative à la description des pratiques) avec une variable indépendante (qui par hypothèse influe sur la variable dépendante) afin de vérifier l'hypothèse. Une 3^e variable, dite variable test, peut être introduite pour étudier le contexte qui peut influencer la relation entre les 2 premières variables.
- méthodes statistiques : analyse de corrélations croisées, analyse en composantes principales, régressions...

Annexe n°2 : détail des résultats d'enquêtes de perception du risque

Bassin versant de l'Austreberthe (76)

Sondage d'opinion sur le risque inondation, ENOV Research, 2014

Enquête par téléphone sur un échantillon de 301 habitants de plus 18 ans habitant dans l'une des 31 communes du syndicat de bassins versants de l'Austreberthe et du Saffimbec (méthode des quotas)

Perception du risque :

- 30% des habitants jugent le risque important,
- 72 % de la population considère qu'il faut se préparer à vivre avec les inondations,
- 42% pensent qu'"à présent, on est protégé des inondations",
- 16% de la population a le souvenir d'avoir vécu des inondations.

Efficacité des actions de sensibilisation :

- 61% des habitants s'estiment suffisamment informés sur les risques d'inondation mais seulement 32% déclarent connaître les consignes de sécurité lors des inondations,
- Le principal vecteur d'information identifié parmi les institutions est la mairie (63%), devant le syndicat de bassin versant (23%) et la communauté de communes (23%),

Rôle des acteurs de la prévention :

- Les habitants estiment que les organismes qui contribuent le plus à réduire le risque inondation sont la mairie (42%), la communauté d'agglomération ou de communes (29%) et le syndicat de bassin versants (26%),

Attentes en termes de communication :

- Contenu : localisation des zones inondables de la commune (31%) et consignes à tenir en cas d'inondation (29%),
- Modes de communication privilégiés : brochure (45%), internet (35%) et presse locale (30%), avec des variations fortes selon les catégories de population : par exemple internet à 52% chez les moins de 35 ans mais seulement 18% chez les plus de 65 ans.

Mise en œuvre de mesures de prévention individuelles :

- 9% des habitants ayant déclaré vivre en zone inondable disposent d'installations contre le risque inondation dans leur résidence (espace refuge, installation électrique en hauteur, batardeaux, ...)

Analyse de l'impact des inondations sur l'activité économique du bassin versant de l'Austreberthe, M. BOUZID, SMBVAS, 2012

Enquêtes par téléphone et rencontres sur site auprès de 213 entreprises du bassin versant (sur un total de 267) ;

Perception du risque : 40% des entreprises déclarent avoir déjà été inondées entre 1993 et 2000, 20% d'entre elles ne savent pas si elles ont été inondées lors de ces évènements ;

Mesures de prévention : sur 27 enquêtes approfondies, 17 entreprises (63%) déclarent avoir mis en place des dispositifs préventifs (surélévation des marchandises, des armoires électriques, barrières anti-inondations,...) ; 2 entreprises ont mis en place un dispositif de vigilance abandonné 2 à 3 ans après la dernière inondation.

Plan Loire

Source : *Note de synthèse - Réalisation d'enquêtes sur la perception du risque inondation par les acteurs socio-économiques du bassin de la Loire*, IFOP, 2010

Enquêtes par sondage sur le bassin de la Loire dans le cadre d'une démarche « industrielle » de réduction de la vulnérabilité aux inondations des activités économiques :

- sondage quantitatif sur un échantillon de 1 700 chefs d'entreprises (méthode des quotas après stratification par département) ;
- sondage qualitatif par des entretiens semi-directifs en face-à-face et groupes de discussion au sein d'un échantillon restreint ;

Perception du risque et mesures de prévention :

- 29% des chefs d'entreprises situées en zone inondable en ont conscience (cette conscience apparaît fortement liée à l'expérience personnelle des inondations) ;
- 39% des entrepreneurs ayant subi une inondation ont pris des mesures spécifiques contre 11% parmi ceux qui n'en ont pas subi (2 types de mesures : protection des équipements et des stocks, mise en place de plan d'urgence) ;

Actions de sensibilisation perçues comme peu efficaces :

- réunions publiques peu mobilisatrices ;
- plaquettes de sensibilisation avec effet minime ;

Attentes en terme de communication :

- information plus ciblée (par ex. : carte de localisation de l'entreprise par rapport aux zones inondables) ;
- entretien en face-à-face ;
- témoignages ;
- communication écrite simple et visuelle ;

Rôle des acteurs de la prévention :

- mairies apparaissent comme des acteurs de premier plan ;
- organismes spécialisés (SAGE, EPTB) ont pour fonction d'apporter la connaissance, d'impulser et de coordonner les différents acteurs.

Gard

Source : *Enquête de population sur le risque inondation dans le Gard*, IPSOS, 2009 (pour le Conseil Général du Gard)

2 sondages successifs en 2005 et 2009 pour mesurer le niveau de sensibilisation et la culture du risque inondation de la population ;

Echantillon représentatif de 1 400 personnes ;

Perception du risque :

- 59% des habitants jugent le risque inondation important dans leur commune : 73% dans les communes ayant déjà subi des inondations et 18% dans les autres communes (pas d'évolution entre 2005 et 2009) ;
- 32% le jugent cependant moins important qu'auparavant contre 18% qui le jugent plus important qu'auparavant : « sentiment de protection » ;

Mise en œuvre de mesures de prévention individuelles :

- 16% des habitants équipés ;
- 19% de ceux qui ont vécu au moins 1 inondation sont équipés ;

Efficacité des actions de sensibilisation :

- amélioration significative du niveau d'information entre 2005 et 2009 ;

- informations portant sur : consignes de sécurité (63%, -5 pts entre 2005 et 2009), mesures prévues dans les écoles (52%, +16 pts), protection collective (49%, +2 pts), PCS (47%, - 8pts) ... *remarque : la synthèse ne fait pas le lien avec la communication menée de 2005 à 2009 ;*

Sources d'information principales :

- Parmi les institutions : Maire à 67%, autres (établissement scolaire, CG, région, Etat) < 25% chacun ;
- Parmi la presse : presse écrite régionale à 84%, journaux des collectivités < 35% chacun ;

Attentes sur la communication :

- zones inondables de la commune (27%, +10 pts entre 2005 et 2009) ;
- PCS (20%, -6 pts) ;
- Mesures de sécurité dans les écoles (20%, + 3 pts) ;
- Consignes de sécurité (18%, -4 pts)...

Plan Rhône

Source : *Eléments d'analyse pour une réflexion locale sur l'information sur le risque inondation*, N. Bannwarth, ENTPE, 2008

Enquête par entretiens (une dizaine) dans l'agglomération de Vienne (38), faisant suite aux sondages BVA de 2006 et 2009 auprès des riverains du Rhône de la frontière suisse à la mer réalisé pour la DREAL Rhône-Alpes

3 types de perception du risque :

- des « initiés partageant une culture du fleuve et du risque » ;
- des personnes ayant conscience du risque mais minorant ses conséquences ;
- des personnes qui nient l'existence du risque notamment du fait de l'existence de protections (digues, barrage à l'amont).

Le Pont de Claix (38)

Source : *Retour d'expérience sur l'appropriation du DICRIM de Le Pont de Claix* Conférence « Comment évaluer les actions d'information au niveau local ? », F. GIANNOCARO, IRMa, 2012

2 enquêtes par questionnaire en 2009-2010 avant et après diffusion du DICRIM sur un échantillon de 300 personnes dans une commune de 11 000 habitants soumises à des risques divers (industriel, inondations...) et où de nombreuses actions ont été réalisées en 10 ans ;

Perception du risque et efficacité des actions de sensibilisation :

- le DICRIM a eu un impact positif dans l'acquisition de certaines connaissances ;
- les plus concernés sont ceux qui ont des enfants ;
- le DICRIM est perçu à 80% comme un bon moyen d'information ;

Sources d'information principales :

- légitimité des acteurs : maires puis secours et médias locaux ;
- sources d'information sur les risques : bouche à oreille, médias locaux, TV ;

Attentes sur la communication :

- population souhaite être informée mais reste passive ;
- type d'informations attendues : cartes, infos sur l'ensemble des risques, consignes de sécurité.

Allevard (38)

Source : *Le DICRIM a-t-il transformé les risques chez les Allevardins ?*, A. LUNEAU, 2008

2 enquêtes par questionnaire en 2007-2008 avant et après diffusion du DICRIM sur un échantillon. La commune a été touchée par une crue torrentielle en 2005.

Perception du risque et efficacité des actions de sensibilisation :

- diminution nette du nombre d'individus qui considèrent que le niveau de risque est faible suite au DICRIM ;
- la localisation du risque inondation est mieux connue que celle des autres risques, et le DICRIM a eu un effet positif sur cette connaissance (impact positif également sur la connaissance du PPR et du PCS) ;
- meilleure connaissance des consignes de sécurité suite au DICRIM ;

Sources d'information principales :

- légitimité des acteurs : maires (85%, stable entre 2007 et 2008) puis secours (42%, -7pts), médias locaux (37%, -19pts) et experts de l'état (30%, -13pts) ;
- sources d'information sur les risques : TV puis bouche à oreille, médias locaux ;

Attentes sur la communication :

- la part des individus qui désire recevoir des informations sur le risque est passée de 58% à 43% après diffusion du DICRIM.

Annexe n°3 : Exemples de mise en oeuvre de la concertation dans d'autres domaines

Domaine des risques alimentaires

Dans le domaine alimentaire, suite aux crises sanitaires (« vache folle » notamment) et à l'apparition des OGM, le Conseil National de l'Alimentation a établi des principes de concertation et de son organisation (*Avis n°29 - Concertation et débat public en matière de politique alimentaire : enjeux et aspects méthodologiques*, CNA, 2001). Il se base sur le constat des limites de l'évaluation des risques par les experts : non prise en compte des coûts et bénéfices ni des autres aspects liés aux risques (sociologie, économie, droit,...). La controverse entre experts et profanes doit donc servir à inventorier les différentes dimensions d'un enjeu. Plusieurs formes de participation de la société civile sont citées :

- au sein de comités d'experts (par ex : Commission du Génie Biomoléculaire),
- Expertise contradictoire experts/profanes (par ex : sur OGM au Danemark),
- « second cercle » de profanes en complément d'un « premier cercle » d'experts (par ex : Conférence des citoyens sur les OGM).

Le CNA retient cette dernière forme pour la politique alimentaire. Il propose plusieurs étapes :

- 1- débat transversal avec les organisations représentatives,
- 2- consultation publique (recueil de points de vue),
- 3- si divergences fortes : débat public pour confronter les positions et aboutir à des recommandations pratiques.

Domaine des risques industriels

La circulaire du 15 décembre 1981, dite circulaire Mauroy, a permis la mise en place de Commissions Locales d'Information (CLI) auprès des installations nucléaires de base et de toutes les structures assimilées. Ces instances ont été reconnues par la loi du 13 juin 2006, relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire. Elles ont une « mission générale de suivi, d'information et de concertation en matière de sûreté nucléaire ». Elle comprend notamment des représentants des collectivités locales, des représentants d'associations de protection de l'environnement, des intérêts économiques et d'organisations syndicales... (d'après <http://www.anccli.fr>)

Sur le même modèle, l'article 2 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 institue des Comités Locaux d'Information et de Concertation (CLIC) pour tout bassin industriel comprenant une ou plusieurs installations « SEVESO AS ». Ces comités permettent la concertation et la participation des différentes parties prenantes à travers 5 collèges : administration, collectivités territoriales, exploitants, riverains et salariés. Le CLIC a comme mission de :

- Développer une culture du risque et favoriser les bons comportements des riverains en cas d'accident
- Améliorer l'information et la concertation des différents acteurs sur les risques technologiques,
- Débattre sur les moyens de prévenir et réduire les risques, sur les programmes d'actions des responsables des activités à l'origine du risque et l'information du public en cas d'accident.

(d'après <http://www.developpement-durable.gouv.fr>)

Opération soutenue par :



Association Régionale pour l'Etude et l'Amélioration des Sols (AREAS)

2 avenue Foch - 76460 SAINT VALERY EN CAUX

Tél : 02 35 97 25 12 - Fax : 02 35 97 25 73

contact@areas.asso.fr - www.areas.asso.fr