



HAL
open science

Le plan intercommunal de sauvegarde : “ de la conception à la mise en œuvre ”

Richard Bigonneau-Kervoel

► To cite this version:

Richard Bigonneau-Kervoel. Le plan intercommunal de sauvegarde : “ de la conception à la mise en œuvre ”. Gestion et management. 2024. dumas-04774490

HAL Id: dumas-04774490

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04774490v1>

Submitted on 8 Nov 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License



Institut de Management Public
et Gouvernance Territoriale
Aix-Marseille Université

Master 2 : Sécurité et Management des Territoires

Le plan intercommunal de sauvegarde : « de la conception à la mise en œuvre »



Monsieur Richard BIGONNEAU-KERVOEL

Tutrice IMPGT : Mme Anaïs SAINT JONSSON (Responsable Pédagogique du Master 2 Sécurité et Management des Territoires) – IMPGT-AMU.

Année 2023-2024

Remerciements

Je tiens à exprimer ma profonde gratitude à Mme Anaïs SAINT JONSSON, enseignante-chercheuse et responsable pédagogique du Master 2 « Sécurité et Management des Territoires » (SMT) à l'IMPGT, pour son encadrement précieux, ses conseils avisés et son soutien constant tout au long de l'élaboration de ce mémoire.

Je remercie également chaleureusement l'ensemble des personnes qui ont contribué à l'enrichissement de ce mémoire par leurs témoignages et leur partage d'expertise lors des entretiens réalisés.

Enfin, je suis particulièrement reconnaissant à l'Inspecteur général Grégory ALLIONE, Directeur de l'ENSOSP ainsi qu'au Colonel Hors Classe Ludovic INES, Directeur adjoint, pour m'avoir permis de suivre cette formation enrichissante de Master 2 SMT.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	6
PARTIE 1 : CADRE DE L'ANALYSE	9
1. LES TEXTES DE REFERENCE	9
1.1 Loi du 05 Avril 1884, relative à l'organisation municipale	9
1.2 Loi du 22 juillet 1987, relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.....	9
1.3 Loi de Modernisation de la Sécurité Civile (MoSC) du 13 août 2004	9
1.4 Loi MATRAS du 25 novembre 2021.....	10
2. LES ACTEURS DE GESTION DE LA CRISE.....	11
2.1 Évolution des rôles des acteurs (locaux) à travers le temps	11
2.2 Qu'est qu'une crise ?.....	16
3. LA GESTION DE CRISE DE SECURITE CIVILE	18
3.1 Cadre Juridique.....	18
3.2 La chaîne de direction opérationnelle des secours.....	20
3.3 Responsabilités du maire en cas de crise.....	20
3.4 Décryptage des risques : Aléa, Enjeu et Risque	22
3.5 Le plan communal de sauvegarde.....	23
3.6 Le Plan intercommunal de sauvegarde.....	25
3.7 La notion de coordination.....	26
3.8 La notion de relation sociale	27
3.9 La notion de prise de décision.....	28
PARTIE 2 : APPROCHE METHODOLOGIQUE	30
1. LA PROBLEMATISATION	30
2. LA METHODOLOGIE DE RECHERCHE	31
3. COLLECTE DE DONNEES.....	31
3.1 Le questionnaire pour un meilleur retour du terrain.....	31
3.2 Choisir l'outil idéal pour concevoir son questionnaire.....	33
3.3 Cibler les bons répondants pour une approche efficace	34
3.4 Stratégie de diffusion	34
3.5 Entretiens semi-directifs.....	35
3.6 Un questionnaire pour explorer les hypothèses de recherche.....	35
3.7 Des voix expertes pour éclairer l'enquête : focus sur les entretiens choisis	37
3.8 Un email d'information pour mobiliser les interlocuteurs.....	38
4. ANALYSE DES DONNEES.....	38
4.1 Analyse des données de l'enquête	38
4.2 Analyse thématique des entretiens	38
4.3 Codification et synthèse des données	39
4.4 Synergie des méthodes pour une analyse complète	39
PARTIE 3 : ANALYSE DES DONNEES ET PRECONISATIONS	40
1. L'INTERCOMMUNALITE, UN ECHELON LEGITIME ET PERTINENT POUR LA GESTION DES RISQUES ET DES CRISES LOCALES.....	40
1.1 L'intercommunalité, un partenaire incontournable.....	41
1.2 L'exemple d'Antibes, une approche proactive et efficace.....	41
2. LA CLARIFICATION DES ROLES ET DES RESPONSABILITES DANS LA GESTION DES RISQUES ET DES CRISES	42
2.1 Un équilibre des pouvoirs	42
2.2 Définir les compétences de chacun	43
2.3 Une collaboration et co-construction pour plus d'efficacité.....	43

3. LES PCS : ENTRE NECESSITE ET DIFFICULTES DE MISE EN ŒUVRE	44
3.1 <i>Vers un accompagnement multiforme pour renforcer la résilience des territoires</i>	45
3.2 <i>L'expertise partagée, un pilier de la gestion des risques et des crises</i>	46
3.3 <i>La nécessité d'une approche multirisque</i>	46
3.4 <i>Formations et entraînements conjoints pour une approche collaborative</i>	47
3.5 <i>Encourager le retour d'expérience pour cultiver une organisation agile</i>	49
4. LE PICS, UN OUTIL DE COOPERATION ET SOLIDAIRE	50
5. LES LIMITES ET CONTRAINTES A LA MISE EN ŒUVRE DES PICS	50
5.1 <i>Le manque de sensibilisation aux risques</i>	50
5.2 <i>Le frein de l'individualisme et des clivages historiques</i>	51
5.3 <i>La politique peut parfois être un obstacle</i>	52
5.4 <i>L'incertitude et la perte de sens peuvent conduire à l'inaction des élus</i>	53
5.5 <i>L'étendue et la fragmentation des territoires : un défi majeur pour la gestion des risques en montagne</i>	54
6. LA LOI MATRAS : SANCTIONS POUR LES TERRITOIRES NEGLIGENTS EN MATIERE DE PLANS INTERCOMMUNAUX DE SAUVEGARDE	55
6.1 <i>Les PICS deviennent obligatoires pour les EPCI</i>	55
6.2 <i>Un exercice obligatoire tous les cinq ans</i>	56
6.3 <i>Le PICS, une responsabilité indemnitaire potentielle en cas de défaut de coordination</i>	57
6.4 <i>Une responsabilité pénale individuelle des élus et agents en cas de sinistres</i>	57
6.5 <i>Importance d'adopter un PCS /PICS conforme</i>	59
6.6 <i>Un manque de maîtrise des enjeux juridiques liés aux PCS et PICS</i>	60
6.7 <i>Un cas concret : la condamnation d'un maire pour non-activation du PCS</i>	60
7. LES PICS ET LES COUTS EXCESSIFS QUI FREINENT LEUR MISE EN ŒUVRE, COMMENT LES INTERCOMMUNALITES PEUVENT-ELLES AIDER LES COMMUNES ?	61
7.1 <i>Écart entre les intentions initiales et les réalités financières</i>	61
8. LES PRECONISATIONS	67
8.1 <i>Synthèse des 17 recommandations formulées dans ce mémoire</i>	67
8.2 <i>Préconisations complémentaires</i>	69
Conclusion	73
Bibliographie	75
Entretiens	82
Lexique	84
Résumé	85
Abstract	86

Introduction

Depuis des millénaires, la planète subit l'assaut incessant de catastrophes naturelles. Canicules, incendies de forêt, inondations, tempêtes, séismes et éruptions volcaniques sont les manifestations de l'activité terrestre, résultant de ses mouvements, de ses fluctuations climatiques, et de l'influence de ses habitants. Ces événements revêtent une importance accrue et provoquent des ravages considérables en raison des dommages qu'ils engendrent. À la lumière du changement climatique actuel et de la croissance démographique en France, similaire à celle observée à l'échelle mondiale, les phénomènes naturels se multiplient et les enjeux associés connaissent une augmentation significative.

Depuis le 1^{er} janvier 2001, pas moins de 18 142 catastrophes naturelles dommageables se sont produits dans le monde, soit en moyenne 907 événements par an causant la mort directe ou indirecte de 1 354 792 personnes et coûtant plus de 3 445 milliards de dollars de dommages¹.

La France est le 2^{ème} pays le plus impacté par ces catastrophes naturelles et se positionne entre les Etats unis et la Chine² avec pas moins de 31 000 décédés sur 20 ans.

La France métropolitaine, ses départements et collectivités d'outre-mer sont donc directement exposés à une diversité de risques naturels susceptibles de mettre en péril les populations.

La canicule de l'été 2003 en Europe, y compris en France, a été particulièrement meurtrière. Elle a duré plusieurs semaines en août avec des températures extrêmement élevées. En France, on estime que cette canicule a causé la mort d'environ 15 000 personnes, principalement par des problèmes liés à la chaleur tels que des coups de chaleur, des déshydratations et des complications pour des personnes déjà fragiles en raison de problèmes de santé préexistants³. Cet épisode de canicule a mis en évidence l'importance de la préparation et de la gestion des vagues de chaleur, ainsi que de la sensibilisation aux risques associés aux températures extrêmes.

La tempête Xynthia (2010)⁴ frappant la côte atlantique française, a provoqué des inondations et des vents violents. Le bilan humain a été tragique avec environ 47 décès en France métropolitaine.

Mais également, l'ouragan Irma (2017) a durement touché les îles de Saint-Martin et Saint-Barthélemy dans les Antilles françaises. Les vents violents et les inondations ont causé la mort d'au moins 11 personnes. Bien que le cyclone Gonu (2007) ait touché principalement Oman, ses effets ont été ressentis à La Réunion. Les fortes pluies ont provoqué des inondations, entraînant la mort de plusieurs personnes.

Des pluies torrentielles dans le département du Var (2010) ont provoqué des inondations dévastatrices faisant 25 morts. Le passage du cyclone Bejisa a causé des inondations et des glissements de terrain à La Réunion (2014) entraînant la mort de deux personnes. Enfin, plus

¹ UBYRISK (2020), *Catnat 2001-2020 : Bilan statistique de 20 ans de catastrophes naturelles dans le monde*, Ubyrisk consultants.

² Idem.

³ HEMON D., JOUGLA E. (2004), *Surmortalité liée à la canicule d'août 2003*, Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm).

⁴ ANZIANI A. (2010), *Xynthia : les leçons d'une catastrophe*. Rapport d'information n° 554, 2009-2010.

récemment, en 2022 dans les départements de la Gironde, les Landes, la Drôme, l'Aveyron, la Lozère, mais également des départements traditionnellement moins exposés aux incendies de végétation tels que la Bretagne, le Maine-et-Loire, le Jura, les Vosges... ont été touchés par des incendies de forêts. Le plus impressionnant s'est déroulé, bien entendu, en Gironde et dans les Landes avec un mur de flammes, des rangées de pins transformées en torches géantes, l'évacuation de milliers d'habitants et de vacanciers, avec des renforts de pompiers venant de Grèce, d'Allemagne et d'Autriche.

Tous ces exemples soulignent l'importance de la préparation aux catastrophes et de la gestion des risques pour minimiser les conséquences tragiques des événements naturels extrêmes.

L'épidémie mondiale de la COVID-19, qui a débuté en 2020, est une crise d'une ampleur exceptionnelle. Au 2 août 2020, plus de 6,4 millions de décès ont été enregistrés à l'échelle mondiale, dont plus de 167 642 en France depuis le début de l'épidémie.⁵ Les autorités publiques ont été confrontées à la gestion d'une situation sans précédent, nécessitant des mesures et des stratégies qu'elles n'avaient jamais eu à déployer auparavant.

Les populations sont de plus en plus exposées aux risques technologiques en raison de l'activité humaine et de ses innovations. La France, tout comme d'autres pays industrialisés, n'a pas été épargnée par des événements majeurs tragiques découlant de ces avancées. Ces risques technologiques peuvent inclure des accidents industriels, des catastrophes nucléaires, des incidents chimiques, des accidents de transport de substances dangereuses, et d'autres événements liés à la technologie et à l'industrialisation.

En France, plusieurs catastrophes et événements majeurs liés aux risques technologiques ont eu lieu au cours des dernières décennies. Pour exemple, en 1999, en raison de la tempête Martin, la centrale nucléaire du Blayais a subi une inondation entraînant la perte temporaire de l'alimentation électrique de secours. Bien que l'incident ait été classé au niveau 2 sur l'échelle internationale des événements nucléaires, il a suscité des préoccupations quant à la sécurité des installations nucléaires en cas de catastrophes naturelles.

Cette même année, un incendie s'est déclaré dans le tunnel du Mont-Blanc, qui relie la France à l'Italie, provoquant la mort de 39 personnes. L'accident a été déclenché par un camion transportant des marchandises dangereuses.

L'année 2001 sera marquée par l'explosion massive qui a eu lieu à l'usine AZF, une usine chimique située à Toulouse, provoquant la mort de 31 personnes, blessant des milliers d'autres et causant d'importants dégâts matériels. L'accident a été attribué à une réaction chimique dans un entrepôt de nitrate d'ammonium.

Ces situations soulignent l'importance de mettre en place des mesures de prévention, de gestion des risques et de réglementation pour minimiser les dangers potentiels associés aux progrès technologiques. Les autorités, les collectivités, les entreprises et la société dans son ensemble sont appelées à travailler ensemble pour assurer la sécurité des populations face à ces risques technologiques.

⁵ SANTE PUBLIQUE (s.d). www.santepubliquefrance.fr/

La mairie occupe une place centrale en tant qu'interlocuteur privilégié des citoyens en situation de crise. En tant qu'entité locale, elle est souvent la première à être sollicitée pour fournir des informations, coordonner les secours, et apporter un soutien essentiel aux résidents. Sa proximité avec la communauté lui confère un rôle clé dans la communication des consignes de sécurité, la gestion des abris d'urgence, et la mise en place de mesures d'assistance. Grâce à sa connaissance approfondie du territoire et de ses habitants, la mairie est en mesure de réagir rapidement et de manière adaptée aux besoins spécifiques de la population en période de crise, renforçant ainsi son rôle central en matière de protection civile et de gestion des situations d'urgence. Rappelons que le maire reste le représentant de l'Etat le plus proche des populations, et c'est en vertu de son pouvoir de police générale, de l'article L2212-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) qu'il doit « assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique dans sa commune ».⁶

La conscientisation des risques dans notre société est devenue impérative face à l'évolution rapide de facteurs tels que les avancées technologiques, les changements climatiques, les défis sanitaires et sociétaux complexes nécessitant une prise de conscience collective pour mieux anticiper et atténuer les menaces engendrées par une multiplication des risques auxquels les collectivités territoriales et les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) sont confrontés. Dans ce contexte dynamique, la nécessité d'une organisation efficiente pour anticiper, gérer et réduire ces risques est devenue cruciale. C'est dans cette perspective que s'inscrit ce mémoire, explorant les enjeux et les stratégies adoptées par les collectivités et les EPCI pour faire face à une diversité croissante de menaces. Il vise à mettre en exergue comment ces entités locales s'adaptent à ce nouvel environnement en mettant en œuvre des plans organisationnels et opérationnels. Il explorera les différentes approches stratégiques, les initiatives innovantes et les dispositifs de coordination notamment avec l'apparition des **Plans Intercommunaux de Sauvegarde (PICS)** qui émergent au sein des EPCI afin de répondre aux exigences réglementaires pour renforcer leur résilience et assurer la sécurité de leurs citoyens. En examinant les réussites et les défis rencontrés dans divers EPCI du territoire, ce mémoire contribuera à éclairer les pratiques futures et à promouvoir des politiques publiques plus efficaces en matière de gestion des risques au niveau local.

⁶ CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES (2014), *Article L2212-2*.

Partie 1 : Cadre de l'analyse

Pour garantir une approche méthodologique rigoureuse et une analyse cohérente, il est indispensable de procéder à une définition précise des termes clés employés dans ce mémoire. Dans cette première partie, le sens que nous donnons aux concepts fondamentaux de cette étude est ainsi mis en exergue.

1. Les textes de référence

1.1 Loi du 05 Avril 1884, relative à l'organisation municipale

La loi du 5 avril 1884 a posé les fondements de l'organisation municipale en France. Elle confère au maire un double rôle : représentant de la commune et agent de l'État. Cette loi a notamment institué le principe de libre administration des collectivités territoriales et a défini les pouvoirs de police du maire, notamment en matière de sécurité et de salubrité publique. Ces pouvoirs sont précisés dans le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), notamment dans les articles L.2212-1, L.2212-2, L.2214-4 et L.2215-1.

1.2 Loi du 22 juillet 1987, relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs

La loi de du 22 juillet 1987 a constitué une avancée majeure dans la construction d'un système de sécurité civile moderne en France. Elle vise à renforcer la protection de la forêt contre les incendies et à améliorer la prévention des risques majeurs. En instaurant une approche plus proactive et en renforçant la coordination entre les différents acteurs, elle a répondu à une nécessité de mieux protéger les populations face aux risques croissants.

Elle introduit par ailleurs des mesures pour renforcer la prévention, notamment à travers des plans de secours et des dispositifs de surveillance. En outre, la loi de 1987 accorde une attention particulière à la sensibilisation et à l'information du public sur les risques potentiels.

Cependant, l'absence de référentiels nationaux précis a retardé le développement d'une culture de la prévention au niveau local. Il faudra attendre plusieurs années pour que la planification communale se développe pleinement.

1.3 Loi de Modernisation de la Sécurité Civile (MoSC) du 13 août 2004

La loi du 13 août 2004 sur la modernisation de la sécurité civile en France⁷ a marqué un tournant en faisant des citoyens de véritables acteurs de la sécurité civile. Cette loi vise à adapter les dispositifs de prévention et de gestion des crises aux nouveaux enjeux. Elle renforce la coordination entre les différents acteurs (services de secours, collectivités territoriales, État), améliore les moyens de prévention et de prévision des risques et formalise le rôle des citoyens dans la sécurité civile. Elle crée le plan ORSEC (Organisation de la Réponse de Sécurité

⁷ JOURNAL OFFICIEL (2004), *Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.*

Civile), qui remplace les anciens plans de secours, et introduit des mesures pour la formation et l'information du public. Elle clarifie les responsabilités des collectivités locales et des préfets en matière de gestion des crises, tout en assurant un meilleur financement des services de secours.

L'article 17 définit le rôle du Préfet en tant que Directeur des Opérations de Secours (DOS) : « *En cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités d'une commune, le représentant de l'Etat dans le département mobilise les moyens de secours relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics. En tant que de besoin, il mobilise ou réquisitionne les moyens privés nécessaires aux secours. Il assure la direction des opérations de secours. Il déclenche, s'il y a lieu, le plan Orsec départemental.* »⁸

Aussi, l'article 13 de cette loi introduit le **Plan Communal de Sauvegarde (PCS)**, obligatoire pour toutes les communes exposées à un risque majeur et mentionne pour la première fois le **Plan Intercommunal de Sauvegarde (PICS)**, non obligatoire, que les Établissements de Coopération Intercommunale à fiscalité propre (EPCI) peuvent élaborer. Le PICS doit alors favoriser la mutualisation des ressources et tenir compte du nouveau découpage administratif établi par la loi Chevènement de 1999.

1.4 Loi MATRAS du 25 novembre 2021

La loi Matras n° 2021-1520⁹, promulguée le 25 novembre 2021, vise à moderniser et améliorer les services de secours en France.

Elle renforce les moyens et les compétences des sapeurs-pompiers, professionnels et volontaires, et des services de santé. La loi introduit des mesures pour simplifier les démarches administratives et favoriser le volontariat chez les sapeurs-pompiers. Elle met également l'accent sur la protection sociale et la reconnaissance des risques professionnels pour les secouristes. En outre, elle prévoit des dispositions pour améliorer la coordination entre les différents acteurs de la sécurité civile notamment via l'usage des nouvelles technologies.

La loi Matras 2021 aspire également à une meilleure efficacité et réactivité des services de secours pour mieux protéger la population : « *Les opérations de secours sont constituées par un ensemble d'actions caractérisées par l'urgence qui visent à soustraire les personnes, les animaux, les biens et l'environnement aux effets dommageables d'accidents, de sinistres, de catastrophes, de détresses ou de menaces. Elles comprennent les opérations réalisées dans le cadre des missions définies à l'article L. 1424-2 du même code.* »¹⁰

⁸ CODE DE LA SECURITE INTERIEURE (2019), Article L742-2.

⁹ JOURNAL OFFICIEL (2021), LOI n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels, 26 novembre 2021.

¹⁰ CODE DE LA SECURITE INTERIEURE (2019), Article L742-1.

Un des points clés de cette loi est l'introduction du Plan Intercommunal de Sauvegarde (PICS), resté sous silence depuis la loi MOSC de 2004. Ce plan qui vise à renforcer la coordination entre les communes en matière de gestion des crises et des situations d'urgence, permet de mutualiser les ressources et les compétences, améliorant ainsi l'efficacité des interventions. Il s'appuie notamment sur une approche collective pour élaborer des stratégies de prévention et de réponse adaptées aux spécificités locales.

L'histoire de la législation sur la sécurité civile est intimement liée à l'évolution des risques auxquels nos sociétés sont confrontées. Les événements dramatiques, qu'il s'agisse d'accidents industriels, de catastrophes naturelles ou d'attentats, ont souvent servi de catalyseurs à des réformes législatives. Ces événements ont mis en évidence les insuffisances des dispositifs existants et ont incité les pouvoirs publics à combler les lacunes réglementaires par des mesures ciblées.

Il faut cependant attendre les années 2000 pour observer une véritable inflexion dans la politique de sécurité civile. Les lois de 2004 et 2021 marquent un tournant en adoptant une approche globale de la sécurité civile intégrant l'ensemble des acteurs et des enjeux.

Avant cette période, la réglementation en matière de sécurité civile était fragmentée et sectorielle. Les textes législatifs existants, souvent issus de différents ministères, ne permettaient pas de mettre en œuvre une stratégie cohérente et adaptée aux réalités territoriales. Cette dispersion des compétences a longtemps constitué un obstacle à la mise en place d'une véritable politique de prévention et de gestion des risques.

2. Les acteurs de gestion de la crise

2.1 Évolution des rôles des acteurs (locaux) à travers le temps

Enracinée dans les principes révolutionnaires, la loi municipale de 1884 a marqué un tournant en matière de sécurité civile en confiant au maire une compétence de police générale. Cette mesure a ainsi posé les fondations d'un système décentralisé de gestion des risques qui perdure encore aujourd'hui.

2.1.1 Les communes

Issues de la loi du 14 décembre 1789¹¹, les communes sont les plus petites collectivités territoriales de France. Au nombre de 34 935 au 1^{er} janvier 2024¹², elles présentent une grande diversité en termes de taille et de population. Chacune est administrée par un conseil municipal élu et un maire, chargés de gérer les affaires locales. Leurs compétences sont vastes et touchent à de nombreux domaines : éducation, voirie, environnement, urbanisme, affaires sociales... Si certaines communes sont de grandes villes, avec des millions de résidents, comme Paris, Marseille ou Lyon, elles peuvent être de petits villages ruraux avec quelques dizaines

¹¹ JOURNAL OFFICIEL (1789), Décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités.

¹² COLLECTIVITE LOCALE (s.d), <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>

d'habitants. D'ailleurs, la majorité sont des communes rurales de petite taille. Selon l'Association des Maires de France (AMF) en 2020, 18 582 communes comptent moins de 500 habitants.¹³

Bien que soumises à la législation nationale, les communes disposent d'une marge de manœuvre pour gérer leurs affaires locales. Financées en partie par des dotations de l'État, elles sont en charge et responsables de nombreux services publics de proximité. Dans les grandes agglomérations, la commune peut être décomposée en arrondissements dotés de conseils et de maires d'arrondissement qui exercent des compétences déléguées par le conseil municipal.

2.1.1.1 Les communes - acteurs de proximité en situation de crise

Les communes sont des acteurs incontournables de la gestion de crise. Leur proximité avec les populations et leur connaissance approfondie des enjeux locaux leur permettent de réagir rapidement et efficacement face aux événements imprévus.

Leur responsabilité s'étend de la prévention des risques à la gestion des situations d'urgence, en passant par la mise en œuvre de plans de sauvegarde. Pour ce faire, le maire, chef de l'exécutif et officier de police judiciaire par délégation de l'État, s'appuie réglementairement sur ses pouvoirs de police générale lui permettant de mener des missions de sécurité, tranquillité et salubrité publiques. Ainsi, la commune possède une capacité d'intervention générale sans qu'il soit nécessaire d'en préciser les attributions.

En prévention, les communes élaborent des Plans Communaux de Sauvegarde (PCS), documents stratégiques qui définissent les mesures à prendre en cas de crise et les rôles de chacun. Afin de mieux comprendre l'utilité de ces plans, un focus sera fait sur ce sujet dans le mémoire.

Lorsqu'une crise survient, les maires, en tant que directeurs des opérations de secours, coordonnent les actions des services municipaux, des secours et des bénévoles. Ils assurent également la communication avec la population pour fournir des informations précises et des consignes de sécurité. Cette proximité permet de répondre efficacement aux besoins immédiats des habitants, comme l'évacuation, le relogement et la distribution de biens essentiels.

La coopération avec les services de l'État, les sapeurs-pompiers, la police et les associations de protection civile est essentielle pour une gestion efficace des crises. Les communes peuvent activer des centres d'hébergement d'urgence notamment en s'appuyant sur les dispositions spécifiques ORSEC hébergement¹⁴ et organiser des cellules de crise pour centraliser les décisions et les informations.

¹³ ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (s.d). <https://www.amf.asso.fr/page-statistiques/36010>

¹⁴ DIRECTION DE LA SECURITE CIVILE (2009), *Guide ORSEC départemental : dispositions générales mode d'action « soutien des populations »*, Ministère de l'intérieur, 83 p.

Les nouvelles technologies, telles que les systèmes d'alerte par SMS ou les applications mobiles, sont de plus en plus utilisées pour améliorer la réactivité et la coordination des secours. La formation et la sensibilisation des élus et des agents municipaux sont également cruciales pour renforcer leur capacité à gérer des situations de crise.

Ainsi, les communes, en tant qu'acteurs de proximité, sont des piliers de la gestion des crises. Leur réactivité, leur connaissance fine du terrain et leur capacité à mobiliser rapidement des ressources locales sont indispensables pour protéger et assister la population en cas d'urgence. La modernisation des dispositifs de sécurité civile, encouragée par des lois comme la loi Matras, renforce leur rôle et leur efficacité.

Toutefois, il est à noter que le grand nombre de communes peut rendre la coordination difficile sur les territoires les plus petits.

2.1.2 Les Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI)

La coopération intercommunale est apparue à la fin du XIXe siècle avec la loi du 22 mars 1890 et la création du syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU). Les premiers Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique (SIVU) ont été engagés dans des missions telles que la distribution d'électricité et la mise en place des réseaux d'eau, déployant ainsi leurs compétences au-delà du périmètre géographique individuel de chaque commune.

Les établissements publics de coopération intercommunale, aussi appelés intercommunalités, sont des structures administratives permettant à plusieurs communes d'exercer des compétences en commun. Ils sont assujettis à des normes uniformes, cohérentes et comparables à celles appliquées aux collectivités locales.

2.1.2.1 L'évolution juridique et réglementaire des intercommunalités en France

Les évolutions des intercommunalités sont le résultat de plusieurs étapes significatives au fil du temps :

- Loi du 5 mars 1884 : mise en place des conférences intercommunales ;
- Loi du 22 mars 1880 : création des syndicats intercommunaux à vocation unique ;
- Décret du 20 mai 1955 : création des syndicats mixtes ;
- Ordonnance du 5 janvier 1959 : institution des SIVOM et du district urbain ;
- Loi du 2 août 1961 : création du district de l'agglomération parisienne ;
- Loi du 31 décembre 1966 : institution de 4 communautés urbaines à Bordeaux, Lille ;
- Loi du 13 juillet 1983 : création des syndicats d'agglomération nouvelle ;
- Loi du 5 janvier 1988 : assouplissement des conditions de fonctionnement des syndicats de communes en ouvrant la possibilité à ceux-ci de n'adhérer que pour une partie de ses activités (syndicats à la carte).

Depuis les lois de décentralisation des années 1980 jusqu'aux réformes plus récentes, ces changements ont modelé le fonctionnement et les compétences des EPCI.

2.1.2.1.1 Vers une décentralisation accrue du pouvoir central

Les lois de décentralisation Acte I- 82-213 « Deferre » du 2 mars 1982 et Acte II - 2003-276 du 28 mars 2003 ont initié le mouvement vers une décentralisation accrue en France. Elles ont permis la création des premiers EPCI et ont introduit le principe de la coopération intercommunale pour la gestion de certaines compétences.

2.1.2.1.2 Pour de nouvelles compétences et une coopération locale renforcée

Le mouvement s'est accéléré au début des années 1990 avec la loi du 6 février 1992 qui instaure les communautés de communes et de villes, dotées de compétences obligatoires et de ressources fiscales dédiées. Cette forme de coopération locale repose sur le concept d'un projet de développement piloté au sein d'un espace de solidarité, défini en fonction d'un bassin de vie et d'emplois.

La Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, appelée également « loi Chevènement », a renforcé le rôle des intercommunalités en matière d'aménagement du territoire et de développement économique. Elle a également introduit la notion de schéma de cohérence territoriale (SCOT) pour planifier l'urbanisme à l'échelle intercommunale.

2.1.2.1.3 Une politique de rationalisation et de partage des compétences entre les communes et les EPCI

La loi du 16 décembre 2010 relative à la réforme des collectivités territoriales officialise l'extension de l'intercommunalité en rendant obligatoire son déploiement par l'incorporation des dernières communes isolées. L'objectif est bien d'optimiser la collaboration entre les intercommunalités et les collectivités territoriales, ainsi que de rationaliser les partages de compétences et de ressources. Le préfet, assisté par la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), joue un rôle crucial dans cette rationalisation et dans les regroupements intercommunaux.

Par ailleurs, la loi du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) a redéfini les compétences des collectivités territoriales, renforçant ainsi le rôle des intercommunalités notamment dans le domaine économique, social, et environnemental. La Loi Engagement et Proximité du 27 décembre 2019 a apporté des ajustements aux compétences des intercommunalités et a facilité les regroupements de petites communes au sein d'EPCI.

Ces évolutions reflètent la volonté de rationaliser et d'optimiser la gouvernance territoriale tout en favorisant une coopération plus étroite entre les communes au sein des intercommunalités pour un intérêt majeur, favoriser la mutualisation des ressources entre plusieurs collectivités. Les réformes successives ont permis d'adapter le cadre juridique et réglementaire aux nouveaux défis de l'aménagement du territoire et de la décentralisation pour une gestion concertée des compétences et des projets, favorisant ainsi une approche coordonnée du développement local.

Différentes formes de collaboration ont été mises en place, telles que les regroupements de communes, les syndicats intercommunaux (SIVOM), les districts urbains, les communautés urbaines, les communautés de villes, les communautés de communes et les métropoles. Ce foisonnement de structures a entraîné une complexification notable des cadres juridiques et financiers, chaque entité étant soumise à des règles spécifiques.

L'intercommunalité est donc un nouvel acteur territorial qui a pour rôle de résoudre les défis engendrés par la dispersion des communes, cherchant à remédier aux inconvénients de cette fragmentation tout en préservant l'identité communale et en restructurant le cadre de l'administration territoriale.

La France métropolitaine et les départements d'outre-mer comptent, au 1er janvier 2023, 1 254 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.¹⁵

2.1.2.2 L'intercommunalité soumise au principe de spécialités

Le principe de spécialités des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) stipule que ces structures ne peuvent exercer que les compétences qui leur ont été expressément transférées par leurs communes membres. Ce principe limite donc leur champ d'action aux domaines d'intervention clairement définis tels que l'aménagement du territoire, le développement économique, la gestion des services publics (comme les transports et la collecte des déchets) ou encore l'eau et l'assainissement, selon les compétences qui leur ont été déléguées.

2.1.2.3 L'EPCI, est-il un nouvel acteur dans la gestion des crises ?

Ces établissements jouent un rôle important dans la gestion « des risques et des crises », bien que la loi ne définisse pas clairement cette compétence à cet échelon territorial.

Il existe toutefois une spécificité avec la loi Gestion des Milieux Aquatiques et de la Protection des Inondations (GEMAPI)¹⁶ qui ne concerne uniquement les risques inondations.

2.1.2.3.1 Une gestion cohérente et coordonnée des moyens

En cas de crise, la coopération entre les communes est cruciale. Les EPCI facilitent cette coordination en mutualisant les ressources et en assurant une gestion cohérente et coordonnée des moyens matériels et humains importants comme par exemple des équipements de secours, des véhicules spécialisés et des personnels formés. Ils peuvent par ailleurs mettre en place des cellules de crise intercommunales.

2.1.2.3.2 Un rôle clé dans l'information et la sensibilisation des populations

¹⁵ COLLECTIVITE LOCALE (s.d), <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>

¹⁶ JOURNAL OFFICIEL (2014), *LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, 28 janvier 2014.

Bien qu'il s'agisse d'une prérogative du maire sur son territoire, les EPCI peuvent jouer un rôle clé dans l'information et la sensibilisation aux risques des populations locales. Ils organisent des campagnes de sensibilisation, des exercices de simulation de crise et diffusent des informations sur les bonnes pratiques à adopter en cas d'urgence.

2.1.2.3.3 Et après la crise ?

Après une crise, les EPCI sont également impliqués dans la gestion post-crise, notamment en coordonnant les efforts de reconstruction et de réhabilitation, en apportant un soutien aux populations sinistrées et en travaillant à la résilience des territoires.

Les EPCI, à l'instar des communes, sont devenus au fil du temps de véritables acteurs de proximité dans les territoires. Leur mission principale est de mutualiser les ressources grâce aux compétences qui leur sont transférées, tels que les transports, la collecte des déchets, et pour certaines, la voirie et l'approvisionnement en eau potable. La loi Matras de 2021 a légitimé ces établissements publics dans la planification et la préparation face aux risques et crises grâce à leur capacité à coordonner les actions entre les communes, mutualiser les ressources et assurer une réponse rapide et efficace aux situations d'urgence.

2.2 Qu'est qu'une crise ?

Le mot crise puise ses origines étymologiques du latin Crisis, qui se caractérise comme la manifestation grave d'une maladie et issu du grec Krisis, décision, jugement.

La Crise empreinte du latin et d'une utilisation plutôt à caractère médical a été galvaudée au fil du temps et des siècles.

Une situation de crise est le résultat d'un risque que l'organisation n'arrive pas à maîtriser, ou qu'elle a minimisé. Ces risques sont fréquemment classés en quatre catégories :

- Naturels (séismes, tsunamis, inondations, sécheresse) ;
- Sanitaires (épidémies, pandémies, zoonoses) ;
- Industriels (explosions, pollutions, contaminations) ;
- Humains (agressivité, irresponsabilité, indécision, guerre).

Une crise peut survenir suite à la concrétisation d'un ou plusieurs risques, potentiellement de natures variées. Elle est généralement classée dans la catégorie du risque initial.

Plus d'une cinquantaine de définitions différentes ont été recensées dans la littérature.

« Exiger de la crise qu'elle réponde à des définitions univoques, et entre bien sagement dans des nomenclatures stabilisées, c'est interdire, et plus encore s'interdire (ce qui est sans doute le premier objet de la querelle), d'entrer dans ce monde de la crise » (Lagadec, 2010).

Définir la crise est donc difficile voire indéfinissable.

Pourtant de nombreux concepts et approches de la crise sont apparus. On retiendra :

- L'approche événementielle ;
- L'approche processuelle ;

- L'approche systémique/approche cindynique qualifiées d'approches complexes ;
- L'approche décisionnelle.

Aussi, le législateur et les pouvoirs publics ont retenu : « La crise majeure : crise dont l'ampleur met en péril la continuité de l'action de l'État, la sécurité des populations ou la capacité de survie de la nation » (loi n°2011-892 du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure) et « une manifestation violente, période difficile, situation préoccupante qui oblige à adopter une gouvernance spécifique pour revenir au mode de vie usuel » (ministère de l'Intérieur, 2011).

Edgar Morin (1976) souligne dans son approche systémique que les systèmes complexes, qu'ils soient sociaux, économiques, politiques ou environnementaux, sont caractérisés par une multitude d'éléments interdépendants et en interaction constante. Cette complexité engendre des oppositions et des conflits qui deviennent incontrôlables en raison de la nature enchevêtrée des systèmes comme par exemple, l'économie est liée à la politique, qui est à son tour liée aux questions sociales et environnementales et qui peuvent conduire à une crise (exemple de la crise financière de 2008). Chaque élément affecte les autres de manière souvent imprévisible.

Dans un système idéal, les différences (diversité des opinions, des besoins) et les complémentarités (coopération entre différentes parties du système) devraient pouvoir être articulées et harmonisées. Cependant, en raison de la complexité, ces éléments deviennent impossibles à coordonner efficacement.

Lorsque les conflits ne peuvent pas être contrôlés et que les différences ne peuvent pas être articulées, le système entier peut se paralyser. Par exemple, dans une organisation, si les départements ne parviennent pas à collaborer en raison de conflits internes, l'organisation ne peut plus fonctionner efficacement. À long terme, cela peut mener à la destruction du système, car les tensions non résolues le fragilisent et le rendent incapable de s'adapter aux changements en situation de crise.

Edgar Morin met ainsi en garde contre les dangers de la complexité excessive dans les systèmes modernes. Lorsque les différences et les conflits deviennent ingérables, ils peuvent paralyser le système entier et mener à sa désintégration.

Ces dernières années, il est donc devenu courant pour les responsables publics, qu'ils soient nationaux ou locaux, de parler de crise. Les crises, désormais multiples et variées, font partie du quotidien. Compris comme une perturbation soudaine et brutale du fonctionnement normal d'un territoire, le concept de crise s'impose aux organisations avec une évidence indéniable. Il est nécessaire de s'y préparer et de conscientiser à travers les retours d'expérience, les risques de ruptures organisationnelles, fonctionnelles et structurelles afin d'anticiper les impacts. On parle alors de résilience territoriale.

3. La gestion de crise de sécurité civile

La gestion de la crise de sécurité civile en France repose sur un cadre juridique et organisationnel bien structuré notifié dans le livre blanc de 2013, visant à protéger les populations, les biens et l'environnement en cas de catastrophes naturelles, accidents technologiques ou situations d'urgence comme les menaces et autres formes de vulnérabilité.

3.1 Cadre Juridique

La loi de modernisation de la sécurité civile de 2004 a profondément transformé le dispositif français en matière de prévention et de gestion des risques. En introduisant les Plans Communaux de Sauvegarde (PCS), elle a renforcé le rôle des communes dans la préparation aux crises. Par ailleurs, la création des réserves communales de sécurité civile et la consolidation du dispositif ORSEC ont permis une meilleure coordination des moyens de secours. L'ensemble de ces dispositions est désormais codifié au sein du Code de la Sécurité Intérieure.

3.1.1 La sécurité civile, une responsabilité partagée

La sécurité civile est un enjeu crucial qui implique la mobilisation de tous les acteurs, publics et privés, citoyens et professionnels. Au-delà des sapeurs-pompiers, du SAMU et des forces de l'ordre, la protection des citoyens face aux risques s'étend à l'ensemble des composantes de la société. Prévention, préparation et intervention, chacun a un rôle à jouer dans la construction d'une sécurité civile plus résiliente.

Divers textes réglementaires définissent les obligations et les responsabilités de chacun en matière de prévention des risques et de gestion des situations d'urgence.

3.1.1.1 Responsabilités générales

L'article 1^{er} du décret n° 2005-1157 du 13 septembre 2005 relatif au plan ORSEC, codifié dans le code de la sécurité intérieure, établit un principe fondamental : « chaque personne publique ou privée recensée dans le plan ORSEC doit être en mesure d'accomplir les missions qui lui sont confiées par les autorités préfectorales ». Cela implique de disposer d'une organisation interne adéquate et de préparer des procédures pour faire face aux événements de sécurité civile.

3.1.1.2 Responsabilités spécifiques

En plus de ces obligations générales, des textes spécifiques définissent des responsabilités plus précises pour certains acteurs :

- **Exploitants de réseaux** : Selon l'article 6 de la loi n° 2007-1400 du 28 septembre 2007 et son décret d'application, les exploitants de réseaux publics (assainissement, eau, électricité, gaz, communications électroniques) doivent « prévoir des mesures pour assurer la continuité des services essentiels » en cas de crise. Ils doivent également

« élaborer un plan interne de crise » pour définir les actions à mener en cas d'événement perturbateur.

- **Communes** : La loi sur le plan communal de sauvegarde (PCS) impose aux communes exposées à des risques naturels majeurs de « définir des mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes ». Ce plan, obligatoire dans certaines communes, doit être élaboré en concertation avec les habitants et les acteurs locaux.

Dans un décret du 29 juillet 2022¹⁷, il est créé par délibération du conseil municipal, la fonction de conseiller municipal en charge des questions de sécurité civile. Ce « correspondant incendie et secours » a pour mission de mettre en place une stratégie de communication claire et efficace pour informer les habitants et soutenir les actions de la commune en matière de sécurité et de planification.

- **Citoyens** : L'article 4 de la loi MOSC de 2004 sur la sécurité civile rappelle que « toute personne concourt par son comportement à la sécurité civile ». Cela implique d'adopter des comportements responsables, de se tenir informé des risques et de savoir réagir en cas d'urgence.

La sécurité civile est une responsabilité partagée qui exige la mobilisation de tous. Les textes réglementaires définissent un cadre clair pour la répartition des rôles et des responsabilités, mais il est essentiel que chacun prenne conscience de son importance et s'implique activement dans la prévention des risques et la gestion des situations d'urgence.

3.1.2 Des plans d'action concrets pour une sécurité renforcée

Pour renforcer la sécurité face à des risques divers, les différents acteurs ont l'obligation de mettre en place des plans d'action concrets. Ces plans, tels que les POI, les PCS, les PICS et les Plans Blancs définissent les procédures à suivre en cas d'incident pour protéger les populations et les biens.

¹⁷ JOURNAL OFFICIEL (2022), *Décret n° 2022-1091 du 29 juillet 2022 relatif aux modalités de création et d'exercice de la fonction de conseiller municipal correspondant incendie et secours*, 31 juillet 2022.

3.2 La chaîne de direction opérationnelle des secours



Coordination des secours en cas de catastrophe © Bruno Lemaistre – DGSCGC

3.2.1 Le niveau national

Le Ministère de l'Intérieur est chargé de la coordination générale des actions de sécurité civile. Pour cela, il s'appuie sur la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises (DGSCGC) qui joue un rôle central. Le Centre Opérationnel de Gestion Interministérielle des Crises (COGIC) supervise les opérations de secours à l'échelle nationale et internationale.

3.2.2 Le niveau départemental et local

Le préfet est l'autorité de police administrative compétente pour déclencher les plans de secours et coordonner les interventions. Il s'appuie sur les Services d'Incendie et de Secours (SIS), responsables des interventions de secours et de la lutte contre les incendies. Le maire, quant à lui, assure la Direction des Opérations de Secours (DOS) sur le territoire communal et élabore le Plan Communal de Sauvegarde (PCS).

3.3 Responsabilités du maire en cas de crise

En France, le maire joue un rôle central dans la gestion de crise, avec de nombreuses responsabilités pour assurer la sécurité quotidienne des administrés sur le territoire. En tant que représentant de l'État au niveau local, ses premières actions sont cruciales.

3.3.1 Avant la crise

Le maire a la charge d'identifier les principaux risques auxquels sa commune est exposée, tels que les inondations, les incendies de forêt, les tremblements de terre, etc. Afin de se préparer à faire face à une crise potentielle, il est responsable de l'élaboration d'un plan communal de sauvegarde (PCS), qui précise l'organisation et les moyens déployés par la commune en cas de catastrophe majeure. Ce plan doit être développé en concertation avec les services de l'État, les élus locaux et les habitants. Cela nécessite donc une connaissance approfondie des risques et des enjeux, ainsi qu'une réflexion approfondie sur les moyens mobilisables de la commune et, éventuellement, ceux du secteur privé.

En outre, le maire a la responsabilité d'informer la population sur les risques majeurs et les mesures de protection individuelles et collectives à adopter. Son rôle consiste également à sensibiliser les habitants aux comportements à adopter en cas de crise.

3.3.2 Pendant la crise

Le maire qui a autorité sur l'ensemble du dispositif opérationnel en tant que "**Directeur des Opérations de Secours**" (DOS) de sa commune, doit coordonner l'action des différents services de secours comme les pompiers, la police et le SAMU. Il a pour missions de décider de la mise en œuvre de ces structures et de leur niveau d'activation et de valider les propositions d'actions et les demandes de renfort formulées par le **Commandant des Opérations de Secours (COS)**.

Au titre de ses pouvoirs de police¹⁸, il peut mobiliser les moyens de secours relevant de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics. Il peut également prendre toutes les mesures de protection de la population qu'il juge nécessaires pour « faire cesser les accidents et fléaux, tels que les incendies, les inondations, les pollutions... »¹⁹ et l'évacuation de certains quartiers ou la fermeture d'établissements publics, en coordination avec le **Centre Opérationnel Départemental (COD)**.

Il est responsable de l'alerte et de l'information de la population en cas d'évènement majeur. Pour ce faire, il utilise tous les moyens disponibles, tels que les sirènes d'alerte, les médias locaux, les réseaux sociaux et FR-Alert pour diffuser l'information.

Enfin, le maire doit mobiliser tous les moyens nécessaires (publics ou privé) pour soutenir les personnes sinistrées en leur fournissant des hébergements d'urgence, de la nourriture, des vêtements, etc. Il veille à informer les autorités administratives supérieures.

Pour remplir ses missions, il peut par ailleurs mettre en œuvre un **Poste de Commandement Communal (PCC)**, centre névralgique pour une gestion de crise efficace. Sous la houlette du maire ou d'un délégué, le PCC joue un rôle essentiel en facilitant une communication fluide entre les services d'urgence et les autorités locales. Son déploiement rapide et sa mise en œuvre efficace s'avèrent essentiels pour garantir une réponse adéquate face aux situations critiques.

En substance, le PCC agit comme un centre opérationnel en regroupant les différents acteurs clés de la gestion de crise :

- Services d'urgence : Pompiers, Samu, forces de l'ordre...
- Autorités locales : Mairie, Préfecture...
- Organismes de soutien : Croix-Rouge, associations d'aide...

¹⁸ CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES (2014), *Articles L2212-1 et L2212-2*.

¹⁹ *Idem*.

Cette synergie permet ainsi d'optimiser la communication et la coordination des interventions, en particulier dans les moments de tension.

3.3.3 Après la crise

Le maire organise le retour à la normale après une crise, ce qui implique de réparer les infrastructures endommagées, de reloger les personnes sinistrées et de soutenir l'activité économique. Il veille à tirer les leçons de la crise pour mieux se préparer à de futurs événements, en améliorant notamment le PCS, en renforçant les moyens de secours et en sensibilisant davantage la population.

En plus de ces responsabilités générales, le maire peut avoir des responsabilités spécifiques en cas de crise. Par exemple, dans une commune littorale, il peut être chargé de mettre en place un plan d'évacuation en cas de tsunami.

Le maire est donc un acteur essentiel de la gestion de crise, son rôle étant de protéger la population et de minimiser les dommages causés par l'aléa. En tant que DOS, il doit garantir la sécurité de la population. Il est donc primordial que le maire soit bien préparé à assumer cette responsabilité et qu'il dispose des ressources et des compétences nécessaires.

Il est rappelé que la compétence générale de police de l'ordre public est exclusivement exercée par le maire et ne peut être déléguée ni transférée au président de l'intercommunalité.

3.4 Décryptage des risques : Aléa, Enjeu et Risque

Pour mieux comprendre les notions de risque, d'aléa et d'enjeu, si importantes dans le domaine de la sécurité civile, prenons un moment pour les décomposer et les illustrer de manière simple et accessible.

3.4.1 Aléa : Le phénomène déclencheur

L'aléa représente l'événement qui peut potentiellement causer des dommages. Il peut s'agir d'un phénomène naturel, comme une inondation, un tremblement de terre ou un ouragan, ou d'une activité humaine, comme une rupture de barrage ou une explosion industrielle. L'aléa se caractérise par sa probabilité d'occurrence et son intensité potentielle.

3.4.2 Enjeu : Ce qui est en jeu

L'enjeu, quant à lui, désigne tout ce qui pourrait être affecté par l'aléa. Cela peut inclure des personnes, des biens matériels, des infrastructures, des activités économiques ou encore l'environnement. L'importance de l'enjeu dépend de sa valeur et de sa vulnérabilité face à l'aléa.

3.4.3 Risque : La combinaison aléa-enjeu

Le risque, élément central de la sécurité civile, résulte de la combinaison de l'aléa et de l'enjeu. Il représente la probabilité et la gravité des dommages potentiels causés par l'aléa sur l'enjeu. En d'autres termes, le risque évalue le niveau de dangerosité d'une situation.

Imaginez une ville située dans une zone inondable. L'aléa, ici, est le risque d'inondation. L'enjeu peut inclure les habitants de la ville, leurs maisons, les infrastructures et les activités économiques. Le risque, quant à lui, représente la probabilité et les conséquences potentielles d'une inondation sur la ville et ses habitants.

Comprendre les notions d'aléa, d'enjeu et de risque est essentiel pour évaluer les dangers potentiels et mettre en place des mesures de prévention et de gestion des risques efficaces.

3.5 Le plan communal de sauvegarde

3.5.1 Un outil crucial pour la gestion de crise

Institué par la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 et renforcé par la loi de consolidation du modèle de sécurité civile du 25 novembre 2021, le PCS est un document essentiel qui permet à une commune de planifier ses actions en cas d'événement majeur, qu'il soit naturel, technologique ou sanitaire. Ce décret s'appuie sur les articles 731.3. et R731-1 et suivants du code de la sécurité intérieure et a été précisé par un décret d'application du 20 juin 2022. Rendu obligatoire dans toutes les communes soumises à un risque majeur (inondation, feux de forêt...) notamment celles concernées par des Plans de Prévention des Risques Naturels (PPRN) ou des Plans Particuliers d'Intervention (PPI).

Il s'agit de favoriser la responsabilisation des maires comme de véritables acteurs de la sécurité civile dans la gestion des événements en leur permettant de développer et d'utiliser des instruments adaptés à leurs besoins spécifiques.

3.5.2 Le PCS et la responsabilité du maire

Le PCS est un outil opérationnel destiné aux décideurs et aux services municipaux en cas de survenue d'événements de sécurité civile. Il ne s'agit pas d'un document pédagogique, mais plutôt d'un plan d'action concret pour gérer une situation de crise. L'objectif étant de prévenir les crises grâce à une préparation adéquate comprenant la formation, la mise en place de structures organisationnelles et l'acquisition d'outils techniques adaptés.

L'élaboration de ce plan permet ainsi au maire d'assumer pleinement son rôle de DOS et d'être un partenaire privilégié du préfet lors de la gestion d'un événement majeur notamment avec un dispositif ORSEC qui identifie l'organisation communale structurée dans le cadre d'un PCS.

3.5.3 Importance de l'implication de tous les services

Pour garantir son efficacité et répondre pleinement à ses objectifs, il est primordial que l'ensemble des services communaux soient impliqués dans l'élaboration du PCS et se l'approprient. Cette collaboration permet de mobiliser l'ensemble des ressources disponibles et d'optimiser la gestion d'une crise éventuelle pour protéger la population et de limiter les impacts d'un événement majeur.

Le PCS comprend plusieurs volets :

- Le diagnostic des risques auxquels la commune est exposée (inondations, incendies, séismes, etc.) ;
- L'organisation de l'alerte et des secours pour la mise en alerte de la population et d'intervention des secours ;
- Les mesures de sauvegarde des personnes et des biens pour protéger la population et les biens en cas de sinistre ;
- L'information de la population avec des moyens de communication utilisés pour informer la population avant, pendant et après l'événement ;
- Le retour à la normale en clarifiant les actions à mener pour rétablir la vie normale après l'événement.

Enfin, le PCS est un document évolutif qui doit être mis à jour régulièrement. Il doit faire l'objet d'une concertation avec les habitants, les associations et les services de l'État. Le PCS est obligatoire pour 23 000 communes exposées à certains risques majeurs depuis la parution de la loi « Matras ». Il est toutefois recommandé pour toutes les communes.

Le Poste de Commandement Communal (PCC) est un élément crucial du Plan Communal de Sauvegarde (PCS) puisqu'il assure la coordination des actions de sauvegarde et d'appui aux secours lors d'une situation d'urgence.

3.5.4 Le Poste de Commandement Communal (PCC)

Le poste de commandement communal (PCC) est un dispositif prévu par le décret n° 2022-907 du 20 juin 2022 relatif au plan communal et intercommunal de sauvegarde et modifiant le code de la sécurité intérieure. Il est défini comme un lieu "où se rassemblent les autorités et les services chargés de la conduite des opérations de secours".

Le PCC à plusieurs objectifs :

- Centraliser la direction des opérations de secours et permettre aux autorités et aux services compétents de se réunir en un seul lieu pour coordonner leurs actions et prendre les décisions nécessaires à la gestion de l'événement ;
- Assurer la communication entre les différents intervenants en utilisant des moyens de communication permettant aux différentes parties prenantes de l'événement de se tenir informées en temps réel et de partager des informations ;

- Suivre l'évolution de la situation afin de centraliser la collecte et l'analyse des informations sur l'événement, ce qui permet aux autorités de prendre des décisions éclairées ;
- Prendre les décisions nécessaires et importantes concernant la gestion de l'événement, telles que l'engagement des moyens de secours ou l'évacuation de la population ;
- Informer le public sur l'évolution de la situation et les consignes de sécurité à respecter.

Le PCC est un outil essentiel pour la gestion des événements de sécurité civile.

3.6 Le Plan intercommunal de sauvegarde

Les Plans Intercommunaux de Sauvegarde (PICS) mis en place en 2004, deviennent obligatoires avec la loi n°2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider le modèle de sécurité civile et à valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers. Cette loi élargit considérablement le champ d'application des PICS et impose leur mise en œuvre à un plus grand nombre de communes et d'EPCI.

3.6.1 Champ d'application élargi

Avant la loi Matras, l'obligation de réaliser un PCS (Plan Communal de Sauvegarde) concernait uniquement les communes dotées d'un PPRN (Plan de Prévention des Risques Naturels) ou situées dans le champ d'application d'un PPI (Plan Particulier d'Intervention). Depuis, la loi a étendu cette obligation aux communes exposées à :

- Un risque important d'inondation ;
- Un risque sismique, volcanique ou cyclonique ;
- Un risque d'incendie de forêt.

De plus, tous les EPCI à fiscalité propre comptant au moins une commune soumise à l'obligation de PCS doivent désormais élaborer un PICS.

Il est important de préciser que la réalisation du PICS ne soustrait pas la commune de réaliser son plan communal de sauvegarde.

3.6.2 Enjeux et chiffres clés

L'élargissement du champ d'application des PICS a pour but de renforcer la préparation et la réponse aux situations de crise à l'échelle intercommunale. Les estimations gouvernementales prévoient que :

- Environ 11 000 communes supplémentaires devront mettre en œuvre un PCS ;
- Au total, 22 000 communes devront élaborer un PCS ;
- 1 125 EPCI seront concernés par l'obligation de créer un PICS.

3.6.3 Trois objectifs clairement identifiés

Le PICS vise dans un premier temps à préparer la solidarité intercommunale face à un évènement majeur susceptible de toucher une ou plusieurs communes membre d'un même EPCI. Dans un second temps, le plan doit permettre la mise en place d'une organisation structurée afin de mobiliser les moyens communaux et intercommunaux. Cette démarche complète le plan ORSEC mis en œuvre par le préfet en situation de crise. Enfin, le plan doit garantir la continuité des missions de l'intercommunalité en temps de crise.

3.6.4 La réalisation du PICS repose sur une méthode et une organisation

Comme mentionné dans le guide « débiter la rédaction de son PICS » de la direction générale de la sécurité civile, il est important d'impliquer l'ensemble des communes membres et de désigner « une équipe projet » composée de représentants communaux et communautaires afin de mener à bien cette mission.

D'autre part, dans l'élaboration du document, il est rappelé que la phase dite « de diagnostic initial » est cruciale pour déterminer les domaines déjà traités et ceux restant à travailler.

Enfin, il convient de veiller à mener une réflexion sur la continuité d'activité, le plus en amont possible de la crise, sur les fonctions indispensables au bon fonctionnement des EPCI.

3.6.5 Délais de réalisation des PICS

Conformément à un décret d'application paru en juin 2022²⁰, les EPCI ont cinq ans à compter de la promulgation de la loi Matras pour élaborer leurs PICS soit jusqu'au **26 novembre 2026**.

3.7 La notion de coordination

La coordination, nom féminin du 18^{ème} siècle, emprunté du bas latin *coordinatio* « arrangement » se définit dans le Larousse comme « un fait de diriger les initiatives ou les actions de plusieurs personnes vers un but commun ». Il s'agit d'harmoniser les activités diverses dans un souci d'efficacité.

Le concept de coordination en science de gestion se caractérise autour d'une association de centres de décision autonomes mais interdépendants dans le cadre d'un objectif commun.

Madame Pauline LENESLEY a étudié et développé dans « Coordination dans un système complexe et concept de polycentricité : quelles perspectives ? Étude du cas des secours d'urgences préhospitaliers »²¹ cette notion de coordination des activités dans le secours d'urgence préhospitalier qui s'inscrit dans une logique de gouvernance polycentrique.

²⁰ JOURNAL OFFICIEL (2022), *Décret n° 2022-907 du 20 juin 2022 relatif au plan communal et intercommunal de sauvegarde et modifiant le code de la sécurité intérieure*, 21 juin 2022.

²¹ LENESLEY P. (2022), « Coordination dans un système complexe et concept de polycentricité : quelles perspectives ? Étude du cas des secours d'urgences pré-hospitaliers » in *Gestion et management public*, Volume 10, N° 4, p.77 à 92.

Cette approche permet de comprendre la complexité de la collaboration entre les différents acteurs et d'identifier les leviers pour améliorer la coordination.

Un concept qui vise à comprendre la diversité des environnements institutionnels, d'étudier les mécanismes de résolution de conflits (protocoles, procédures, hiérarchie), de privilégier des décisions partagées (concertation entre les différents acteurs) et de travailler en équipe pour une coordination efficace.

La coordination des activités dans la gestion d'un événement majeur doit ainsi se traduire comme la manifestation d'un travail en commun d'institutions diverses, chacune ayant son propre mandat et ses propres compétences. Cette diversité institutionnelle, associée à des mécanismes de résolution de conflits et de décisions partagées, caractérise la gouvernance polycentrique.

3.8 La notion de relation sociale

La notion de relation sociale occupe une place centrale en sociologie, car elle constitue le fondement même de la vie en commun.

Le Larousse définit la "relation" comme un lien existant entre des personnes. Cette définition met en lumière le caractère interpersonnel de la relation sociale et l'idée d'une connexion entre des individus distincts.

Le terme "sociale", quant à lui, renvoie aux rapports entre un individu et les autres membres de la collectivité. Il souligne la dimension collective de la relation sociale, qui s'inscrit dans un cadre social plus large et est influencée par les normes, les valeurs et les institutions de la société.

Pour mieux comprendre les interactions humaines et les structures notamment au sein des collectivités et EPCI, il s'avère essentiel de conceptualiser cette notion.

La relation sociale se définit comme un lien d'interdépendance entre deux ou plusieurs individus, caractérisé par des interactions réciproques et une influence mutuelle. Pour Monsieur Guy BAJOIT « *quel que soit le champ relationnel où se situent les acteurs, la relation sociale peut être définie comme un échange entre deux acteurs, qui éveille chez eux des attentes culturellement définies (ils poursuivent des finalités et ils espèrent des rétributions) et qui se déroule sous des contraintes sociales (ils ont des ressources limitées et chacun tend à dominer l'autre et à se défendre de sa domination)* »²².

La relation sociale, bien que fondée sur la coopération, n'est pas exempte d'inégalités. Ces inégalités peuvent découler de différences de pouvoir, de ressources ou de statut entre les individus. Néanmoins, la coopération n'est pas nécessairement synonyme de domination ou d'exploitation. Elle peut également être source d'enrichissement mutuel, de développement

²² BAJOIT, G. (2009). « Le concept de relation sociale » in *Nouvelles perspectives en sciences sociales*, Volume 5, n°1, Octobre 2009.

personnel et de solidarité. Le cadre social et culturel dans lequel s'inscrivent les relations sociales joue un rôle important dans la modulation de ces inégalités et la promotion d'une coopération plus équitable.

L'établissement d'une compréhension partagée de ce concept est crucial pour le développement ultérieur de ce mémoire.

3.9 La notion de prise de décision

Le verbe latin "decidere" qui signifie "trancher" et dérivé du verbe plus ancien "caedere" signifiant "couper", décrit l'action d'un acteur qui opère un choix entre plusieurs solutions possibles face à un problème ou une situation donnée.

En général, la décision est définie comme "*l'acte de l'esprit qui décide quelque chose ou se décide après délibération individuelle ou collective*".²³

3.9.1 La décision par consensus, un mode de décision privilégié

Les philosophes et politologues qui prônent une démocratie délibérative privilégient un mode de décision collective appelé "*décision par consensus*" (Dryzek, 2000). Ils rejoignent en cela certains mouvements politiques protestataires qui estiment qu'il est préférable que les décisions soient prises à l'issue d'une discussion approfondie permettant de dégager un consensus plutôt que par un vote, notamment à la majorité.

« *La participation de tous à la délibération et l'exigence de consensus accroissent la qualité et la légitimité de la décision* » (Cohen, 1989).

En effet, le processus de décision par consensus doit permettre d'explorer un large éventail de solutions et de prendre en compte les points de vue de tous les acteurs concernés. Cela permet de parvenir à une solution plus durable car elle est acceptée par tous les participants et renforce la confiance et la collaboration entre les parties prenantes.

La volonté de chacun de partager le pouvoir est essentielle pour un véritable consensus. Il faut éviter les faux consensus où des personnes ont du mal à lâcher prise sur leur pouvoir. Chacun doit être conscient de son rôle dans le système et s'engager activement dans le processus.

3.9.2 L'utilité de la décision par consensus dans les interactions intercommunales

La décision par consensus²⁴ peut s'avérer longue et difficile à atteindre, en particulier lorsque les enjeux sont importants ou que les positions des acteurs sont divergentes. De plus, elle peut donner du pouvoir à une minorité qui bloque le processus en refusant de s'engager. Aussi, cette notion de décision sera particulièrement utile lors de l'étude des interactions humaines entre les communes et les EPCI dans le mémoire notamment en ce qui concerne les objectifs communs

²³ LAROUSSE (2024), *Le petit Larousse illustré*, Larousse, 2048 p.

²⁴ URFALINO P. (2007), « La décision par consensus apparent. Nature et propriétés » in *Revue européenne des sciences sociales*, vol. XLV-n°136, p. 47 à 70.

qu'ils souhaitent réaliser ensemble. En effet, le consensus permettra certainement de trouver des solutions durables et acceptables pour toutes les parties prenantes favorisant ainsi une collaboration plus efficace et productive.

Partie 2 : Approche méthodologique

1. La Problématisation

Le Plan Intercommunal de Sauvegarde (PICS) constitue un élément essentiel de la gestion des risques et des catastrophes au niveau local, permettant une coordination efficace entre les communes au sein d'une intercommunalité. Cependant, sa conception et son application soulèvent diverses questions et difficultés.

La problématisation de ce sujet de mémoire s'articule autour des interrogations suivantes :

La coordination des PCS au sein d'une intercommunalité : Comment assurer une coordination efficace entre les PCS des différentes communes au sein d'une intercommunalité en prenant en compte les spécificités locales et les ressources disponibles ? Quels sont les principaux obstacles à cette coordination ?

Responsabilité juridique des intercommunalités dans la gestion des risques : Quelle est la responsabilité juridique des intercommunalités en ce qui concerne la conception, la mise en œuvre et la mise à jour des PICS ? Comment cette responsabilité peut-elle être définie et clarifiée notamment en cas de défaillance du dispositif de sauvegarde ?

Les enjeux financiers liés à la gestion des risques et des catastrophes : Quels sont les coûts associés à la mise en place et à la maintenance des PICS au niveau intercommunal ? Comment les intercommunalités peuvent-elles garantir le financement de ces plans tout en préservant l'équilibre budgétaire et en répondant aux autres besoins des collectivités ?

De ces interrogations découlent les **trois hypothèses** suivantes :

Hypothèse 1 : Une des hypothèses pourrait être que les difficultés de conception et de mise en œuvre des PICS au sein des intercommunalités résultent en partie de la diversité des ressources, des compétences et des priorités des communes membres. Une approche standardisée pourrait ne pas tenir compte de ces spécificités, ce qui nécessiterait une adaptation plus fine des PICS.

Hypothèse 2 : Une autre hypothèse pourrait être que la responsabilité juridique des intercommunalités dans la gestion des risques est souvent mal définie, ce qui peut entraîner une certaine ambiguïté quant à leurs obligations et leurs capacités d'intervention. Clarifier ces aspects juridiques pourrait contribuer à une meilleure mise en œuvre des PICS.

Hypothèse 3 : En ce qui concerne les enjeux financiers, une hypothèse pourrait être que les intercommunalités sont confrontées à des contraintes budgétaires croissantes, ce qui rend difficile le financement des PICS. Des mécanismes de financement innovants et des partenariats avec d'autres acteurs pourraient être nécessaires pour garantir la pérennité de ces plans.

Les premiers échanges avec des élus, chercheurs et experts ont révélé une complémentarité entre les acteurs locaux et intercommunaux qui s'étend bien au-delà de la collaboration

technique. C'est pourquoi le choix a été fait de conserver le titre initial du mémoire, "*Le PICS : de la conception à la mise en œuvre*", tout en soulignant que son contenu dépasse le cadre purement technique.

Au fil des entretiens, il est apparu que le cœur du sujet réside davantage dans la coordination humaine et relationnelle que dans les aspects techniques et réglementaires. De nombreuses ressources, y compris des documents et fiches techniques produits par des experts en accompagnement des collectivités et EPCI, ainsi qu'un guide de rédaction en cours d'élaboration par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, confirment cette importance.

Forts de ces constats, les recherches n'ont pas été concentrées sur la rédaction technique d'un document PICS, mais plutôt sur les difficultés rencontrées dans sa conception et sa mise en œuvre. L'objectif étant d'identifier les éléments favorables et les bonnes pratiques afin de formuler des préconisations concrètes pour une meilleure coordination humaine et relationnelle dans le cadre des PICS.

Le PICS, bien plus qu'un simple document technique, représente un outil essentiel pour la coordination des acteurs locaux et intercommunaux en matière de sécurité civile. En mettant l'accent sur les aspects humains et relationnels, cette étude vise à contribuer à une meilleure mise en œuvre des PICS et à une gestion plus efficace des risques pour les populations.

2. La Méthodologie de recherche

Ce mémoire s'appuie sur une revue de littérature approfondie et des recherches bibliographiques pour répondre aux trois hypothèses formulées. Bien que le sujet des PICS soit relativement récent, datant de 2004 et devenu obligatoire avec la loi Matras en 2021, de nombreux experts, tels que ceux de l'IRMA et du CEREMA ont déjà mené des travaux sur cette thématique.

3. Collecte de données

Deux méthodes principales ont été employées pour recueillir les données : un questionnaire et des entretiens semi-directifs.

3.1 Le questionnaire pour un meilleur retour du terrain

Un questionnaire de 19 questions a été élaboré afin de collecter des données quantitatives et avoir une meilleure compréhension de l'environnement d'étude en 2024. Le nombre de questions a été limité pour éviter de décourager les participants et pour faciliter l'analyse des données.

Le questionnaire réalisé s'intitule :



Le plan Intercommunal de Sauvegarde (PICS) : De la conception à la mise en œuvre.

Celui-ci combine des questions ouvertes et semi-fermées. La majorité des questions sont à réponse unique ("Oui", "Non", "Non concerné") pour simplifier le traitement des données.

18. L'intercommunalité vous a-t-elle aidé dans la réalisation de votre PCS ? *

- Oui
- Non
- Non concerné

Cependant, deux questions, dont la dernière ("autres observations"), permettent aux répondants de partager leurs expériences et réflexions, enrichissant ainsi l'analyse.

19. Autres observations

Votre réponse

Enfin, des questions à réponse graduée permettent d'évaluer l'appréciation des répondants sur des sujets spécifiques.

12. Sur une échelle de 1 à 5, quel est votre niveau de connaissances pour la mise en œuvre du PICS ? *

- | | | | | | | |
|-------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|----------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | |
| Néant | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Maitrise |

Les 19 questions sont consultables dans l'annexe 1.

3.2 Choisir l'outil idéal pour concevoir son questionnaire

Réaliser un questionnaire efficace requiert une attention particulière au choix de l'outil adéquat. Ce dernier doit répondre à des critères spécifiques afin de garantir une expérience fluide tant pour le concepteur que pour les participants.

Dans le cadre de ce mémoire, la sélection de l'outil s'est basée sur les exigences suivantes :

- **Facilité d'utilisation** : L'outil devait être accessible et intuitif, même pour les novices, afin de simplifier la création du questionnaire ;
- **Conception simplifiée des questionnaires** : L'interface devait permettre une conception aisée des questions, en incluant une variété de formats (choix multiples, questions ouvertes, etc.) ;
- **Solution dématérialisée** : L'outil devait être accessible en ligne pour faciliter la distribution et la collecte des réponses ;
- **Design attrayant** : L'ergonomie et l'esthétique du logiciel devaient inciter les participants à répondre au questionnaire ;
- **Analyse des résultats** : L'outil devait générer des synthèses automatisées des réponses sous forme de graphiques et de camemberts pour une analyse facile des données.

Si la gratuité n'était pas un critère primordial, elle a néanmoins influencé le choix final. L'outil retenu est **Google Forms** de Microsoft Office.

➤ Avantages de Google Forms

- **Confort de réponse** : Google Forms offre une interface agréable et intuitive pour les participants, facilitant la saisie des réponses ;
- **Diffusion simple et rapide** : La distribution du questionnaire se fait aisément via un simple lien ou une intégration dans un email ;
- **Accessibilité** : La participation ne requiert qu'une connexion internet, rendant le questionnaire accessible à un large public ;
- **Flexibilité** : Le questionnaire peut être complété à plusieurs reprises et en plusieurs sessions ;
- **Analyse automatisée** : Google Forms propose une synthèse automatique des réponses sous forme de camemberts et de graphiques, facilitant l'interprétation des données.

➤ Les limites de Google Forms

Si cet outil offre une grande flexibilité dans la conception de questionnaires, il présente néanmoins certaines limitations. En effet, outre la nécessité d'une connexion internet permanente, il n'est pas possible de créer des questions à choix multiples dépendant d'une réponse précédente. D'autre part, l'apparence du formulaire peut sembler simple comparée à d'autres solutions et à des outils spécialisés et enfin, il peut manquer de fonctionnalités avancées.

Malgré ces limitations, l'outil s'est avéré parfaitement adapté aux besoins de cette enquête particulière.

3.3 Cibler les bons répondants pour une approche efficace

Réussir une enquête implique de sélectionner méticuleusement les destinataires les plus pertinents. En effet, la qualité et la pertinence des réponses dépendent en grande partie de la cible choisie.

Dans le cadre de l'enquête relative aux plans intercommunaux de sauvegarde, il était donc crucial de cibler les individus les plus à même de fournir des informations précieuses. Ainsi, le choix s'est porté sur les élus locaux et communautaires dont les connaissances et l'expérience dans ce domaine sont indispensables. Afin de ne pas limiter le nombre de réponses, l'étude s'étend à un large éventail d'EPCI et de collectivités sans cibler une catégorie spécifique.

3.4 Stratégie de diffusion

Pour atteindre cette cible, une approche multidimensionnelle a été adoptée :

- **Sollicitation des réseaux** : Des contacts ont été établis avec divers réseaux professionnels, tels que les associations de maires, les députés et les sénateurs afin de diffuser l'enquête à leurs membres respectifs ;
- **Mobilisation du réseau personnel** : Le recours au réseau personnel, composé de collègues et d'amis, a permis d'élargir la portée de l'enquête et d'atteindre des destinataires potentiels non couverts par les réseaux professionnels.

Grâce à cette stratégie de diffusion efficace, environ 500 destinataires, issus de divers territoires et collectivités, ont pu être sensibilisés à l'enquête. Cette diversité des profils garantit une représentativité plus large des points de vue et des expériences, enrichissant ainsi la qualité des données collectées.

Un email générique²⁵ a été adressé à l'ensemble des destinataires, présentant clairement les objectifs de l'enquête, sa durée estimée (5 minutes) et l'importance de leur participation. Cette communication transparente a permis de susciter l'intérêt des répondants et de les motiver à s'engager dans la démarche.

En ciblant les acteurs clés du domaine et en les sensibilisant à l'importance de leur participation, l'enquête a pu recueillir 63 réponses²⁶ qui constituent un atout précieux pour le mémoire. Elles apportent des informations concrètes et des analyses éclairantes sur les plans communaux et intercommunaux de sauvegarde, enrichissant considérablement le contenu du mémoire. La diversité des profils des répondants garantit une pluralité de points de vue et d'expériences, renforçant ainsi la valeur des données collectées.

²⁵ Voir annexe n°2

²⁶ Voir annexe n°1

Malgré 63 réponses, ce qui représente un taux de retour de 12,6% parmi les 500 destinataires, un sentiment de déception subsiste. Face à l'ampleur du territoire national avec plus de 35 000 communes, les résultats semblent dérisoires.

Il est évident que mener une enquête auprès des élus locaux et communautaires n'est pas chose aisée. Ces derniers semblent intouchables.

Cependant, il est important de souligner que les réponses obtenues, bien que modestes, suffiront à l'analyse menée dans ce mémoire.

3.5 Entretiens semi-directifs

Des entretiens semi-directifs ont été menés avec des élus et des experts afin d'approfondir les données recueillies par un questionnaire et d'obtenir des informations plus détaillées et nuancées. Un guide d'entretien²⁷ a été élaboré pour orienter les discussions, tout en laissant la place à des questions exploratoires. Toutefois, afin de laisser libre court à la spontanéité, l'option a été de ne pas transmettre ce guide en amont.

3.6 Un questionnaire pour explorer les hypothèses de recherche

La conception d'un questionnaire efficace requiert une sélection rigoureuse des questions afin d'atteindre les objectifs de recherche définis. Aussi, pour alimenter la réflexion relative aux trois hypothèses de recherche un questionnaire composé de 9 questions a été élaboré. Il s'articule autour de cinq thématiques principales :

1) Le plan Intercommunal de Sauvegarde (PICS) : De la conception à la mise en œuvre.

- Objectif : Evaluer le niveau de pertinence et de légitimité des EPCI dans la gestion des risques et des crises.

- Questions :

- L'échelon intercommunal est-il un niveau pertinent dans la gestion des risques et des crises locales ?
- L'intercommunalité dans la thématique des risques majeurs est-elle légitime ?
- Le PICS améliore-t-il la sauvegarde des populations ?

2) Coordination des Plans Communaux de Sauvegarde (PCS) au sein d'une intercommunalité.

- Objectif : Comprendre les mécanismes de coordination mis en place entre les communes et l'intercommunalité pour l'élaboration et la mise en œuvre des PICS.

²⁷ Voir Annexe n°3

- Questions :

- Comment assurer une coordination efficace entre les PCS des différentes communes au sein d'une intercommunalité, en prenant en compte les spécificités locales et les ressources disponibles ?
- Quels sont les principaux obstacles à cette coordination ?

3) Responsabilité juridique des intercommunalités dans la gestion des risques

- Objectif : Éclaircir les responsabilités juridiques des intercommunalités en matière de prévention des risques et de gestion des catastrophes.

- Questions :

- Quelle est la responsabilité juridique des intercommunalités en ce qui concerne la conception, la mise en œuvre et la mise à jour des PICS ?
- Comment cette responsabilité peut-elle être définie et clarifiée, notamment en cas de défaillance du dispositif de sauvegarde ?

4) Enjeux financiers liés à la gestion des risques et des catastrophes

- Objectif : Évaluer les implications financières de la gestion des risques et des catastrophes pour les intercommunalités.

- Questions :

- Quels sont les coûts associés à la mise en place et à la maintenance des PICS au niveau intercommunal ?
- Comment les intercommunalités peuvent-elles garantir le financement de ces plans tout en préservant l'équilibre budgétaire et en répondant aux autres besoins des collectivités ?

5) Questions diverses

- Objectif : Recueillir des informations complémentaires sur les pratiques et les perceptions des acteurs en matière de PICS.
- Exemples de questions :
 - Quels sont les principaux défis rencontrés dans la mise en œuvre des PICS au sein de l'intercommunalité ?
 - Quelles sont les bonnes pratiques identifiées ?
 - Quels sont les sujets relatifs au PICS qui méritent d'être abordés dans le mémoire ?

Les questions sont rédigées de manière à investiguer en profondeur les trois hypothèses de recherche formulées en amont. Elles permettent de collecter des données pertinentes pour tester la validité de chaque hypothèse et ainsi d'apporter des éléments de réponse concrets à la problématique étudiée. Le questionnaire aborde une large gamme de thématiques liées aux PICS et à la gestion des risques au sein des collectivités et intercommunalités. Cette approche transversale permet d'obtenir une vision globale des enjeux et des défis rencontrés par les acteurs concernés.

En plus de questions dirigées, le questionnaire intègre des questions qui permettent aux répondants d'apporter des nuances et des éclairages complémentaires à leurs réponses. Ces données qualitatives enrichissent considérablement l'analyse et offrent une compréhension plus fine des réalités du terrain.

Les résultats obtenus pourront être croisés, comparés et interprétés de manière rigoureuse afin de dégager des conclusions pertinentes et éclairantes.

3.7 Des voix expertes pour éclairer l'enquête : focus sur les entretiens choisis

La réussite d'une enquête repose sur la sélection rigoureuse des interlocuteurs dont les connaissances et les expériences apportent une valeur ajoutée essentielle à la recherche. Dans le cadre du mémoire sur les Plans Intercommunaux de Sauvegarde (PICS), douze entretiens ont été menés avec des acteurs clés du domaine. Cette démarche qualitative permet d'approfondir la compréhension des enjeux et de recueillir des perspectives précieuses.

Les entretiens ont été réalisés auprès d'un panel d'experts issus de divers horizons, chacun apportant son éclairage unique sur la thématique des PICS :

- **Des élus** : Monsieur Fabien MATRAS, ancien député, rédacteur de la loi du 25 novembre 2021 visant à consolider le modèle de sécurité civile, des maires et adjoints comme Monsieur Jacques VERDELET et Monsieur Sylvain BRUNO qui confrontent quotidiennement les enjeux de la gestion des risques au sein de leurs communes et intercommunalités ;
- **Des experts juridiques** : Maître Emmanuel WORMSER, avocat spécialisé en droit de l'urbanisme, apporte son expertise sur les aspects juridiques encadrant les PICS ;
- **Des professionnels de l'accompagnement des collectivités** : Madame Amandine CREVOLIN, directrice d'une société experte en accompagnement des collectivités, partage son expérience terrain et ses conseils avisés ;
- **Des spécialistes de la gestion des risques** : Monsieur François GIANNOCCARO, Directeur de l'Institut des Risques Majeurs, Monsieur Paul-Henri RICHARD, Docteur ingénieur de recherche apportent leur éclairage scientifique sur l'évaluation et la prévention des risques ainsi que Monsieur Philippe BLANC, lieutenant-colonel de sapeur-pompier de la DGSCGC de la sous-direction planification-bureau planification, des exercices et des retours d'expérience, en charge de la rédaction des doctrines ORSEC, PCS et des PCIS ;

- **Des acteurs opérationnels** : Madame Julie DUCHALAIS, responsable de la STePRiM, et Monsieur Xavier NIEL, chef de projet ingénierie de crise au CEREMA partagent leurs expériences concrètes de la gestion des crises et de la mise en œuvre des PICS ;
- **Des représentants des administrations** : Madame Jennyfer FUGIER, Chargée d'étude à la ville de MARSEILLE et Monsieur Marc TORNEL, référent PICS sur l'agglomération d'Estérel côte d'azur apportent une perspective institutionnelle sur le sujet.

La diversité des profils et des expériences des personnes interrogées permet d'obtenir une vision globale et approfondie des enjeux liés aux PICS au sein des intercommunalités. Les entretiens, riches en informations et en analyses, constituent une source de données précieuse pour l'analyse et la compréhension des problématiques étudiées.

3.8 Un email d'information pour mobiliser les interlocuteurs

Informar les participants potentiels d'une enquête qualitative est crucial pour susciter leur intérêt et leur engagement. Pour ce faire, un email générique²⁸ a été adressé en amont à l'ensemble des destinataires. Cette communication proactive a joué un rôle déterminant dans la réussite de la démarche qualitative.

L'email présentait de manière claire et concise les objectifs de l'entretien et sa durée estimée (50 minutes). Cette information transparente a permis aux destinataires de s'organiser en conséquence.

D'autre part, l'email précisait les modalités de l'entretien, qu'il soit téléphonique ou en visioconférence et indiquait mes coordonnées pour fixer un rendez-vous. Cette facilité d'organisation a encouragé les destinataires à répondre positivement à l'invitation.

4. Analyse des données

La combinaison de ces deux méthodes de collecte de données a permis de rassembler des informations riches et variées sur les PICS, leur mise en œuvre et leur impact sur les territoires.

4.1 Analyse des données de l'enquête

Les données quantitatives issues de l'enquête ont été analysées à l'aide d'un logiciel de statistiques. Cette approche rigoureuse a permis de dégager des tendances, de mesurer les fréquences et d'établir des corrélations entre les différentes variables. Les résultats obtenus offrent une vision globale des perceptions et des pratiques des répondants en matière de PICS.

4.2 Analyse thématique des entretiens

Les données qualitatives collectées lors des entretiens ont fait l'objet d'une analyse thématique approfondie. Cette méthode qualitative a permis d'identifier les thèmes récurrents, les points de

²⁸ Voir Annexe n°4

vue clés et les nuances exprimées par les interlocuteurs. Les résultats de cette analyse qualitative enrichissent considérablement la compréhension des enjeux liés aux PICS et apportent un éclairage précieux sur les expériences et les perceptions des acteurs de terrain.

4.3 Codification et synthèse des données

Les résultats de l'analyse thématique des entretiens ont été codifiés dans un tableau²⁹. Cette codification systématique permet de faciliter la comparaison et la synthèse des données tout en préservant la richesse des informations recueillies. Le tableau offre ainsi une vue d'ensemble des thématiques abordées et des points de vue exprimés par les différents interlocuteurs.

4.4 Synergie des méthodes pour une analyse complète

La combinaison de l'analyse quantitative du questionnaire et de l'analyse thématique des entretiens permet ainsi de dresser un portrait complet et nuancé des PICS de la conception à la mise en œuvre. Les données quantitatives apportent une vision globale des tendances et des perceptions, tandis que les données qualitatives éclairent les expériences individuelles et les points de vue spécifiques. Cette complémentarité des méthodes enrichit considérablement l'analyse et offre une compréhension plus fine des enjeux liés aux PICS. Les résultats serviront ainsi au développement de la dernière partie de ce mémoire.

²⁹ Voir Annexe n°5

Partie 3 : Analyse des données et préconisations

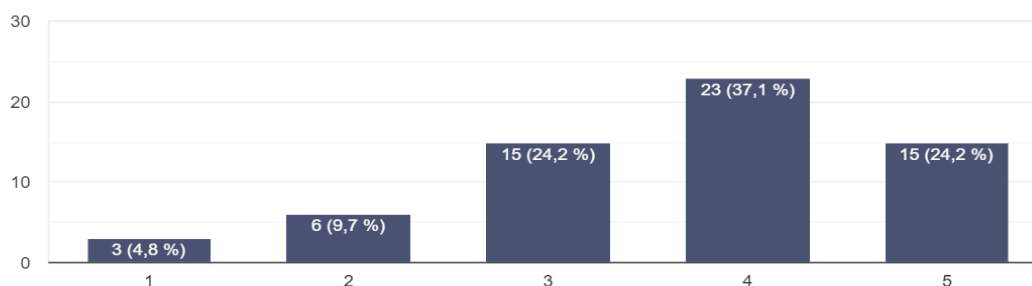
Cette partie du mémoire vise à approfondir les trois hypothèses avancées pour expliquer les difficultés de coordination des Plans Communaux de Sauvegarde (PCS) au sein des intercommunalités. En s'appuyant sur les résultats de l'enquête et des entretiens, elle propose une analyse détaillée de chaque hypothèse et explore les solutions possibles pour améliorer la coordination, la conception et la mise en œuvre des PICS.

1. L'intercommunalité, un échelon légitime et pertinent pour la gestion des risques et des crises locales

L'intercommunalité est de plus en plus perçue comme un échelon pertinent pour la gestion des risques et des crises locales, en particulier pour les petites communes qui manquent de ressources et d'expertise.

5. Sur une échelle de 1 à 5, l'échelon intercommunal est-il un niveau pertinent dans la gestion des risques et des crises locales ? [Copier](#)

62 réponses



L'adoption de la loi MOSC en 2004 a instauré l'obligation pour les communes de se doter d'un Plan Communal de Sauvegarde (PCS). Cependant, la mise en œuvre de ces plans a été limitée en raison de l'ambiguïté de l'amendement initial qui semblait substituer le PCS au Plan Intercommunal de Sauvegarde (PICS).

La loi de 2021, initiée par Monsieur Fabien MATRAS, visait à remédier à cette situation en renforçant le rôle des communes et des maires dans la gestion des crises. Lors d'un entretien avec cet ancien député, il souligne l'importance d'une approche collaborative à l'échelle intercommunale pour faire face aux risques et aux crises car les frontières communales ne constituent plus une limite suffisante pour assurer la sécurité des territoires.

L'expertise avérée rassemblée au sein de cette initiative lui confère une légitimité incontestable. Fabien MATRAS a porté ce sujet, recueillant l'assentiment de ses collègues et le faisant remonter aux instances représentatives comme l'AMF et l'ADF. Face à la complexité croissante de la gestion des risques majeurs et à l'insuffisance des moyens alloués, il est indispensable que toutes les communes s'unissent dans cet effort. La mutualisation des ressources, à l'instar de ce qui se fait déjà dans certains territoires, apparaît comme une solution incontournable. Une belle

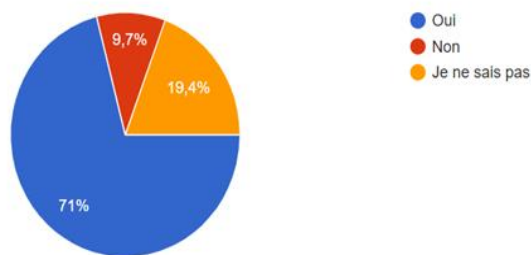
illustration : Troyes Champagne Métropole et Bordeaux mettent en œuvre une mutualisation entre les services de l'intercommunalité et de la ville centre.

1.1 L'intercommunalité, un partenaire incontournable

L'exemple de la loi GEMAPI, qui confie aux intercommunalités la responsabilité de la gestion des risques d'inondation, illustre la pertinence de l'intercommunalité dans ce domaine. En effet, les intercommunalités disposent souvent de moyens techniques et logistiques plus importants que les communes individuelles, ce qui leur permet d'offrir un soutien crucial en cas de crise.

Madame Julie DUCHALAIS, responsable de la STePRiM et en charge de la stratégie territoriale pour la prévention des risques en montagne sur l'intercommunalité Briançonnaise (Hautes-Alpes) et la gestion des risques et des crises, insiste sur la nécessité d'une co-construction et d'un accompagnement des communes par les intercommunalités. Il est crucial d'éviter les approches isolées et de privilégier une collaboration étroite pour garantir l'adhésion de toutes les parties prenantes et l'efficacité des actions entreprises.

6. L'intercommunalité dans la thématique des risques majeurs est-elle légitime ?
62 réponses



L'intercommunalité est devenue un véritable atout pour la gestion des risques. Cette affirmation est étayée par un sondage où 71% des répondants ont exprimé leur soutien à cette idée.

L'échelle intercommunale permet notamment de mutualiser les moyens et les compétences pour une gestion plus efficiente des risques.

Les intercommunalités ont une vision globale du territoire et peuvent ainsi mieux appréhender les interactions entre les différents risques. Les retours d'expérience sur les crises montrent que les EPCI jouent un rôle majeur dans la gestion des événements de grande ampleur. Si la gestion des catastrophes n'est pas sa mission première, le post catastrophe peut jouer un rôle important dans la coordination des actions en cas de crise. Il peut également contribuer à l'analyse des risques et à la définition des stratégies de prévention.

1.2 L'exemple d'Antibes, une approche proactive et efficace

Madame Marika ROMAN, adjointe au maire d'Antibes et déléguée à la Sécurité Civile et la prévention des risques, illustre parfaitement l'importance d'une approche proactive et efficace en matière de gestion des risques et des crises. La ville d'Antibes, riche de 30 ans d'expérience en la matière, démontre la pertinence d'un service dédié à la protection civile urbaine.



Le service de sécurité civile d'Antibes joue un rôle central dans la coordination des interventions en cas de crise. Ce « couteau suisse » de la gestion de crise s'affirme comme un point de convergence pour l'ensemble des services impliqués, allant de la police municipale à la signalisation.

En regroupant les compétences et les moyens nécessaires au sein d'un service dédié, Antibes garantit une expertise et une réactivité accrues face aux événements critiques. Ce service centralisé permet une gestion fluide et efficace des situations de crise en évitant les dispersions et en optimisant l'utilisation des ressources.

1. Un modèle à suivre

L'expérience d'Antibes met en lumière les avantages d'une approche proactive et structurée en matière de gestion des risques et des crises. La mise en place d'un service dédié à la protection civile urbaine, doté des compétences et des moyens nécessaires, permet une coordination efficace des interventions, une expertise accrue et une réactivité renforcée face aux événements critiques. Ce modèle pourrait servir d'inspiration à d'autres communes soucieuses de renforcer leur capacité à faire face aux risques et aux crises.

2. La Clarification des rôles et des responsabilités dans la gestion des risques et des crises

Les entretiens individuels ont souvent mis en exergue certaines craintes des maires. Afin de lever les inquiétudes des élus locaux et de souligner l'absence de hiérarchie entre les communes et les EPCI dans la gestion des risques et des crises, il est essentiel d'apporter une clarification des compétences de chaque acteur.

2.1 Un équilibre des pouvoirs

L'objectif est de maintenir un juste équilibre entre les pouvoirs du maire, du préfet et des EPCI. Le maire, en tant que Directeur des Opérations de Secours (DOS), conserve son pouvoir de police et la responsabilité des actions de sauvegarde sur son territoire. Le préfet, quant à lui, intervient en tant que représentant de l'État et assure la coordination des interventions à l'échelle départementale. Les EPCI, de leur côté, apportent un soutien crucial aux communes, notamment en matière de mutualisation des moyens et de coordination des actions.

Monsieur Philippe BLANC de la DGSCGC insiste sur la nécessité de maintenir le tandem maire-préfet comme pilier de la gestion des risques et des crises locales : « *nous ne devons pas être sur des rapports directifs entre l'EPCI et la commune car la loi ne le prévoit pas. C'est avant tout, une base relationnelle de mutualisation et d'appui* ».

2.2 Définir les compétences de chacun

Pour dissiper les craintes et favoriser une collaboration efficace dans la gestion des PCS et PICS, il est donc impératif de clarifier les compétences de chaque acteur :

- **Maire :**
 - Directeur des Opérations de Secours (DOS) ;
 - Responsable des actions de sauvegarde sur son territoire ;
 - Détient le pouvoir de police.
- **Préfet :**
 - Représentant de l'État ;
 - Coordonne les interventions à l'échelle départementale ;
 - Assure le lien entre les communes, les EPCI et les services de l'État.
- **EPCI :**
 - Soutien aux communes en matière de gestion des risques et des crises ;
 - Mutualisation des moyens (matériels, humains, financiers) ;
 - Coordination des actions à l'échelle intercommunale ;
 - Appui à la mise en œuvre des PCS et des PICS.

2.3 Une collaboration et co-construction pour plus d'efficacité

La réussite d'une gestion efficace des risques et des crises, notamment au sein des PCS et des PICS, repose sur une collaboration étroite et une co-construction entre les différents acteurs. Il s'agit de dépasser les logiques hiérarchiques et de privilégier une approche partenariale fondée sur la complémentarité des compétences et des expertises.

Cette démarche repose ainsi sur un dialogue permanent et une concertation régulière entre les communes, les EPCI et les services de l'État facteurs essentiels pour garantir une cohérence d'action et une mobilisation collective face aux risques et aux crises. Il s'agit bien de partager et coordonner les stratégies et de mutualiser les ressources pour optimiser la gestion des risques et des crises.

Madame Amandine CREVOLIN, directrice d'une société experte en accompagnement des collectivités dans la réalisation des PCS, PICS, plans de continuité d'activité et la gestion des risques en montagne, souligne la nécessité d'adopter une approche collaborative pour élaborer la stratégie des PICS en impliquant pleinement les communes membres de l'EPCI. L'accompagnement de l'intercommunalité est primordial pour garantir une cohérence d'ensemble et éviter un travail cloisonné ou une approche unilatérale par l'EPCI susceptible de compromettre l'adhésion des communes au projet. Elle ajoute, « *Il ne faut pas voir le PICS*

comme une contrainte, il doit donner de l'intérêt au projet, c'est avant tout un projet fédérateur ».

2. Renforcer la coopération entre les acteurs

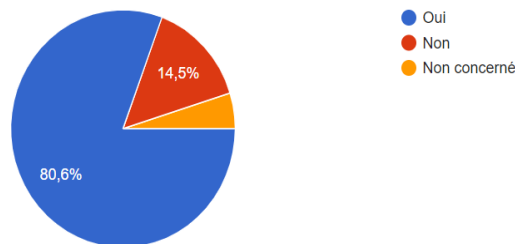
Favoriser la concertation avec les communes, les EPCI, les services de l'État, les entreprises et les associations locales.

3. Les PCS : entre nécessité et difficultés de mise en œuvre

Les Plans Communaux de Sauvegarde (PCS), issus de la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004, visent à garantir la sécurité des territoires face aux risques et aux crises. Si cette initiative n'est pas un échec en soi, il est important de reconnaître les difficultés inhérentes à leur mise en œuvre, notamment dans les petites communes qui manquent souvent de moyens et d'expertise.

17. Votre PCS est-il réalisé ?

62 réponses



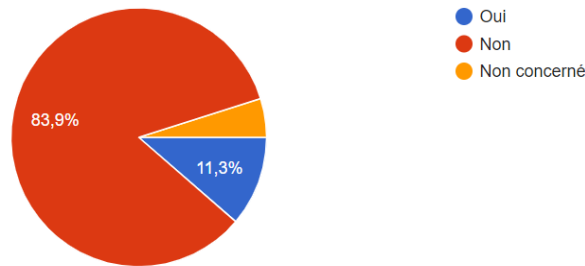
Le nombre élevé de communes en France (environ 36 000) complexifie le système de gestion des risques et des crises. Le constat est que de nombreuses communes n'ont pas encore réalisé leur PCS, faute de ressources et d'accompagnement suffisants.

Dans ce contexte et suivant les propos de Monsieur Jacques VERDELET, Maire de la commune de Lagruère (350 habitants) dans le département du Lot et Garonne, « *le rôle du maire c'est d'être à la fois sur le bateau, répondre au téléphone, et gérer la crise.* », l'intercommunalité apparaît comme un échelon pertinent pour rationaliser la gestion des PCS et apporter un soutien indispensable aux petites communes.

La loi Matras, constitue un progrès notable en matière de gestion des risques et des crises. Elle renforce le rôle des intercommunalités et encourage le transfert de certaines compétences en ce domaine. Cependant, des efforts restent nécessaires pour combler les lacunes persistantes, en particulier dans les petites communes qui représentent la majorité des collectivités françaises (plus de 70% ont moins de 1000 habitants). Il est crucial que la notion de sécurité soit pleinement intégrée au sein des intercommunalités. Cela implique de renforcer leur rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre des PCS en leur apportant les moyens et les compétences nécessaires pour accompagner efficacement les communes.

18. L'intercommunalité vous a-t-elle aidé dans la réalisation de votre PCS ?

62 réponses



D'ailleurs l'enquête menée met en évidence l'absence majeure des EPCI dans l'accompagnement des communes à la rédaction des PCS.

3.1 Vers un accompagnement multiforme pour renforcer la résilience des territoires

Loin d'être un morcellement, l'évolution observée reflète l'émergence d'une répartition des compétences en matière de gestion de crise entre les différents niveaux territoriaux, formalisée dans le cadre réglementaire de la loi Matras. Les conseils départementaux et régionaux s'emparent de plus en plus de cette thématique, en adoptant une double approche :

- Une dimension interne : organisation des collectivités et établissements pour une gestion de crise interne efficiente assurant la continuité d'activité.
- Une dimension externe : fonction de soutien pour la gestion de crise externe en lien avec les domaines de compétence respectifs. Les conseils départementaux, par exemple, interviennent dans les domaines qui leur sont propres.

Le département et l'Association des Départements de France (ADF) jouent un rôle important dans l'accompagnement des territoires et des communes pour les rendre plus robustes face aux risques et aux crises. La mission "Flash feux de forêt 2022" en est une illustration concrète démontrant la capacité à mobiliser des moyens et des expertises pour soutenir les communes face à des événements critiques spécifiques.

Le conseil régional, dans le cadre de ses compétences et de ses moyens, doit également apporter un appui particulier aux secteurs ruraux, souvent plus vulnérables face aux risques et aux crises.

Cette initiative s'articule parfaitement avec les rôles de la préfecture et des intercommunalités dans le cadre d'une politique globale de gestion des risques et des crises. L'approche globale consiste également à intégrer les enjeux de résilience territoriale en élaborant des plans, en contribuant aux dispositifs de prévention et en répondant à diverses thématiques, dont l'information du public. Monsieur Paul Henry RICHARD : « *Plus il y a d'acteurs autour de la table, plus nous avons une capacité d'action* ».

3. Favoriser un accompagnement polymorphe

Ces interventions s'inscrivent dans le principe de subsidiarité, qui stipule que l'action publique doit être menée au niveau le plus proche possible des citoyens. Cela implique une collaboration étroite entre les différents échelons territoriaux (département, région, communes) pour garantir une réponse adaptée aux besoins et aux réalités locales.

3.2 L'expertise partagée, un pilier de la gestion des risques et des crises

Imaginer et anticiper les risques de crises exigent une expertise approfondie et adaptée à chaque type d'aléa. L'analyse des risques et les réponses à apporter à travers les plans varient en fonction de la nature des menaces potentielles. Dans ce contexte, la mutualisation des documents, des ressources et des procédures communales apparaît comme une nécessité, notamment pour des communes démunies de cette expertise.

Monsieur Paul Henry RICHARD, docteur de l'université de TROYES, précise « *qu'en partageant leurs connaissances et leurs expériences, les communes peuvent ainsi renforcer collectivement leur capacité à faire face aux risques et aux crises* ». La mutualisation permet de mutualiser les efforts, d'optimiser les ressources et de développer des solutions plus efficaces et plus adaptées aux besoins locaux.

4. Adopter une approche organisationnelle commune

Mettre en place une équipe pluridisciplinaire au sein de l'intercommunalité regroupant des compétences en matière de gestion des risques, d'urbanisme, d'aménagement du territoire, etc.

Cette équipe serait chargée de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan de gestion des risques intercommunal, des PCS et des PICS en tenant compte de l'ensemble des risques présents sur le territoire.

3.3 La nécessité d'une approche multirisque

Les territoires font face à une multitude de risques naturels et technologiques qui peuvent se cumuler ou se déclencher en cascade. Le changement climatique accentue les risques existants et en crée de nouveaux.

Une approche cloisonnée d'un plan par risque ne permet pas de répondre efficacement à ces enjeux complexes.

D'après Monsieur François GIANNOCARO, directeur de l'institut des risques majeurs (IRMa) à Grenoble, deux approches existent pour appréhender les risques majeurs : une approche centrée sur l'aléa qui se concentre sur les risques spécifiques à chaque localité et une

approche organisationnelle qui considère l'ensemble des risques auxquels un territoire est exposé.

Il préconise de privilégier une approche organisationnelle commune en s'appuyant sur une équipe unique au sein de l'intercommunalité capable de gérer les crises quel que soit le risque encouru. Cette approche globale n'exclut pas la prise en compte des spécificités locales, comme en témoigne l'élaboration de guides pratiques adaptés à chaque type de risque tels que les inondations. Monsieur Xavier NIEL, chef de projet ingénierie de crise au CEREMA, invite les intercommunalités à penser le PICS comme un outil qui fonctionne quel que soit l'aléa : « *certaines intercommunalités construisent le PICS autour du risque local concerné (inondation), c'est à mon sens une erreur* ».

5. Plaider pour une approche multirisque

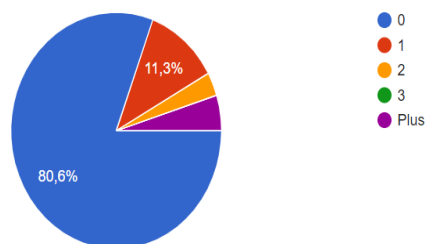
Favoriser dans la conception des PCS et PICS, une approche globale des risques en confiant la gestion de crise à une équipe intercommunale unique, compétente pour faire face à tous les types de risques.

3.4 Formations et entraînements conjoints pour une approche collaborative

Les entretiens et l'enquête ont mis en évidence d'une part l'absence d'exercices réguliers, et d'autre part, le peu de formation des responsables et décideurs dans les collectivités.

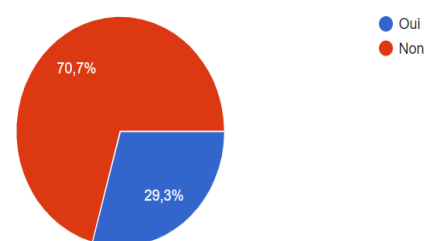
11. Combien d'exercices réalisés depuis la création du PICS ?

62 réponses



13. Pensez-vous suivre une formation spécifique ?

58 réponses



La gestion des Plans Communaux et Intercommunaux de Sauvegarde est parfois confiée à des agents administratifs ou de la Police Municipale dont la sécurité civile ne constitue pas le domaine d'expertise principal, ce qui peut entraîner un manque de connaissances dans ce domaine.

Il est donc indispensable de renforcer les compétences des agents responsables de la mise en œuvre de ces Plans.

Le tableau, ci-dessous, présente une proposition des différentes étapes de l'acquisition et du développement des compétences à mettre en œuvre au sein des collectivités et des EPCI pour une coordination efficace des PCS et PICS.

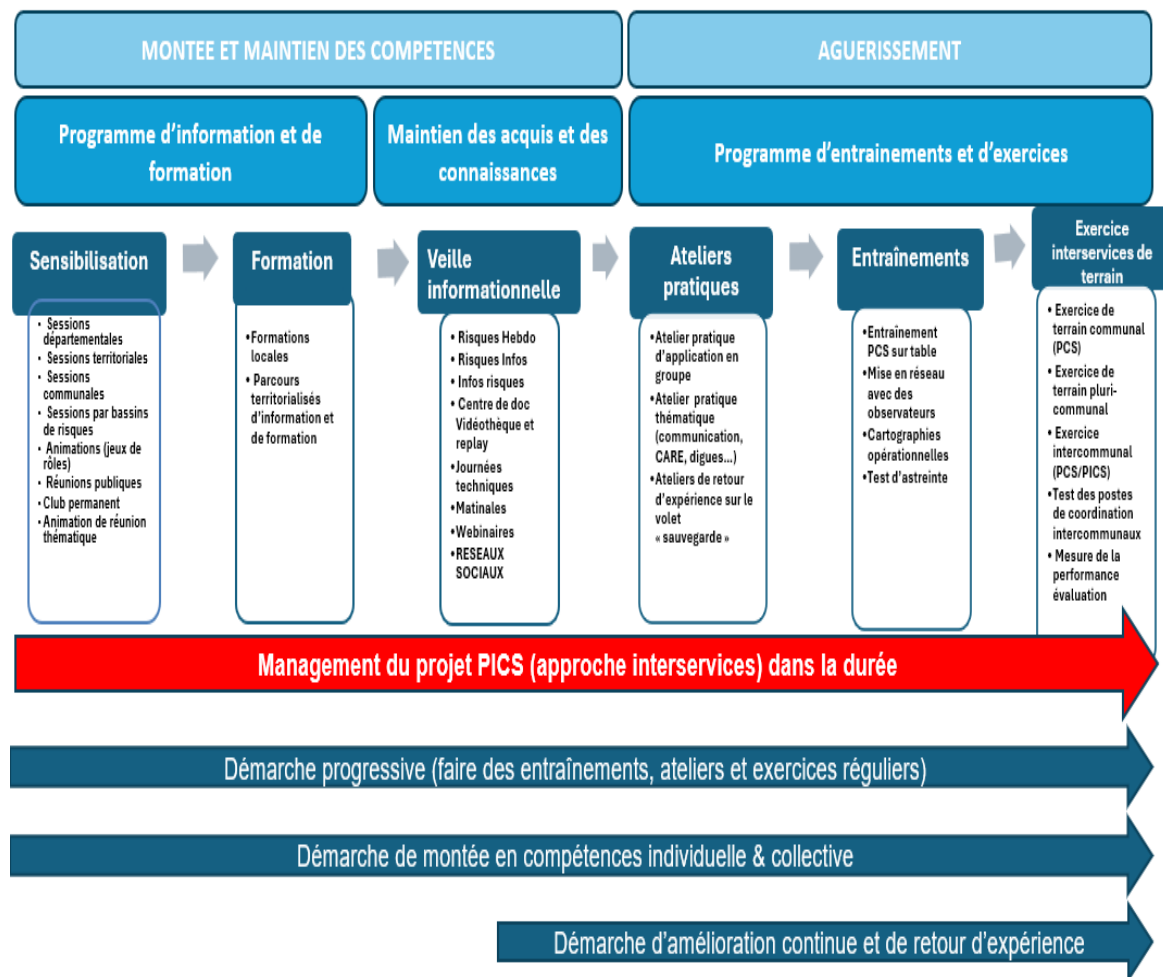


Figure 1: source Irma, 2024

La réalisation d'exercices et d'entraînements conjoints entre les communes est un élément clé pour renforcer la coordination et la coopération en cas de crise. Madame CREVOLIN ajoute qu'« *il faut travailler sur des coupures d'eau, d'électricité...* ». Ces exercices permettent de tester les procédures, les PCS et PICS afin d'identifier les points d'amélioration et de développer une culture de la collaboration entre les différents acteurs impliqués. Madame Marika ROMAN insiste sur le fait qu'« *il est important de se connaître avant la crise* ».

Un bref passage de l'entretien avec madame Julie DUCHALAIS :

« *La première étape a été de commencer des exercices avec les communes qui souhaitent adhérer à ce projet de réalisation des PCS et de réaliser des exercices. Concernant la SPePRIM, le sentiment des communes était que ça ne va pas nous servir au niveau de la commune. Une sorte de défiance. Nous avons donc proposé des exercices sur table à taille réelle et enfin multifactoriel.* »

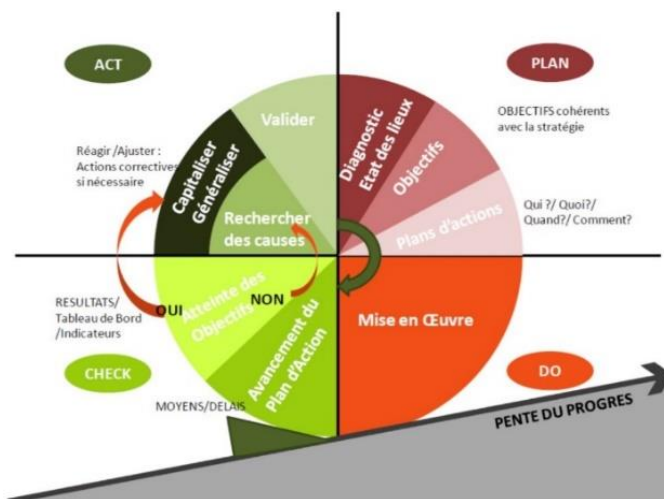
Pour le diagnostic sur table, il s'agissait d'être volontaire (7 exercices sur 13 communes) ex : fête dans un village, trail avec départ de feu, course d'orientation. Nous sommes partis d'une situation maîtrisée qui glisse tranquillement vers une situation complexe avec des injectes de plus en plus importantes. Les réflexes des élus communaux ont souvent été de dire, les sapeurs-pompiers volontaires aident. Le pompier fait tout, je n'ai donc pas besoin de PCS. Toutefois, les pompiers ne sont pas là pour tout assumer. Nous devons accompagner sur ce qui a manqué et développer des cartes opérationnelles sur les actions en cours et à réaliser. Ce travail de fourmi permet cet effet boule de neige et l'engagement de toutes les communes dans cette démarche avec la volonté des communes de mettre à jour leur PCS. Pour anticiper, il faut avoir une gestion plus large. Exemple dans un camping : organiser le rapatriement avec les moyens de la commune en collaboration avec l'intercommunalité. Il s'agit d'instaurer de la confiance. »

6. Développer la formation et les exercices

La mise en place d'exercices et d'entraînements collaboratifs entre les communes et les EPCI est un pilier fondamental pour renforcer la coordination et la coopération en cas de crise.

3.5 Encourager le retour d'expérience pour cultiver une organisation agile

Les entretiens ont révélé un manque de retours d'expérience formalisés au sein des collectivités, entravant la capitalisation des connaissances acquises.



Le Retour d'Expérience (RETEX) permet d'identifier les points forts et les points faibles des exercices PCS et PICS, offrant ainsi l'opportunité d'améliorer continuellement les procédures et les plans d'action. En analysant les actions menées, les difficultés rencontrées et les leçons apprises, les acteurs impliqués peuvent affiner les stratégies et renforcer l'efficacité de la gestion de crise.

Figure 2 : Roue Deming

Le RETEX favorise également une meilleure coordination et communication entre les différents intervenants lors des exercices. En analysant les interactions entre les services, les collectivités et les populations, il est possible d'identifier les obstacles à une collaboration efficace et de mettre en place des solutions pour fluidifier la communication et la coordination des actions. Il permet aussi d'évaluer l'adéquation des ressources et des moyens mobilisés lors des exercices PCS. En analysant la disponibilité des équipements, des personnels et des

budgets, il est possible d'identifier les besoins en termes de ressources et de prendre des mesures pour optimiser l'utilisation des moyens disponibles.

7. Valoriser le Retour d'expérience (RETEX)

Cette démarche contribue à renforcer la confiance des acteurs impliqués dans les exercices PCS et PICS et à accroître la résilience des collectivités face aux risques. En tirant des leçons des exercices et en améliorant continuellement les procédures, les collectivités et les populations se sentent mieux préparées à affronter les situations de crise.

4. Le PICS, un outil de coopération et solidaire

Le PICS est une boîte à outils qui s'inscrit dans une démarche de coopération et de solidarité réunissant l'intercommunalité et les communes membres.

Les différents entretiens ont permis de clarifier les points forts du PICS, à savoir :

- **La mutualisation des moyens et des compétences** : l'intercommunalité permet de mutualiser les ressources matérielles, humaines et financières des communes, ce qui est particulièrement bénéfique pour les petites communes. En effet, face à la complexité croissante des risques et des crises, les communes isolées manquent souvent des ressources et des compétences nécessaires pour les gérer efficacement. Elle permet également de mutualiser les compétences spécialisées comme la gestion des risques d'inondation ou la planification des secours.
- **D'assurer une cohérence et une coordination des actions** : les risques et les crises ne s'arrêtent pas aux frontières communales. L'intercommunalité permet de prendre en compte les enjeux transfrontaliers et de mettre en place des réponses cohérentes à l'échelle du territoire. Cela permet également de coordonner les actions des différents acteurs impliqués dans la gestion des risques et des crises tels que les communes, les services de l'État et les associations.
- **Gain d'efficacité et d'efficience** : l'intercommunalité permet de rationaliser la gestion des risques et des crises en évitant les doublons et en optimisant l'utilisation des ressources.

Si cette approche permet de doter les zones rurales d'outils et de matériels adéquats, la conception et la mise en œuvre des PICS se heurtent néanmoins à certaines limites et contraintes

5. Les limites et contraintes à la mise en œuvre des PICS

5.1 Le manque de sensibilisation aux risques

Les entretiens ont mis en évidence que les collectivités territoriales affichent une méconnaissance importante des risques auxquels elles sont exposées. Elles souffrent d'un déficit criant de sensibilisation aux risques et parfois n'en mesurent pas les enjeux.

Les collectivités locales tendent à imputer indûment la responsabilité des risques aux sources de danger (entreprises privées, etc.). Ces dernières ont tendance à se décharger de la gestion des risques sur les entités à l'origine des dangers, ce qui est une erreur d'appréciation. Les collectivités territoriales ne prennent pas suffisamment en compte leur propre rôle dans la prévention et la gestion des risques. Cette situation peut conduire à des freins dans la conception des plans de sauvegarde.

Monsieur MATRAS souligne toutefois que les esprits évoluent et conscientisent de plus en plus mais « *ils n'ont pas le temps d'approfondir ces sujets* ».

Maître WORNSE, Avocat spécialisé en droit de l'urbanisme, droit administratif et droit processuel : « *S'il n'y a pas une politique forte de culture du risque ça ne peut pas fonctionner* ».

8. S'appropriier les Risques : Risques méconnus, responsabilités mal comprises

Il est crucial que les collectivités territoriales s'approprient la gestion des risques en lieu et place de la simple attribution de responsabilité aux sources de danger.

5.2 Le frein de l'individualisme et des clivages historiques

L'individualisme profondément ancré dans les mentalités constitue un obstacle majeur à la coopération. Le manque de culture de l'entraide, peu entraver la collaboration entre les communes.

Des clivages historiques profonds, souvent issus de luttes anciennes entre les communes, nourrissent des rancœurs et limitent la coopération. Les différents socio-politiques et confessionnels hérités du passé peuvent continuer à peser sur les relations entre les communes.

Comme le souligne Maître WORMSER, « *les clivages entre la rive gauche et la rive droite, aux profils socio-économiques, religieux et politiques très distincts, compliquent la coopération intercommunale* ». Il donne l'exemple de son territoire où des communes d'une même intercommunalité qui se battent depuis 20 ans pour savoir qui va avoir les terrains de tennis couverts avec pourtant une grosse ressource financière dans l'intercommunalité.

Monsieur MATRAS nuance ces propos en soulignant que face à l'urgence d'une crise, les clivages s'estompent et la solidarité prend le dessus. Madame CREVOLIN apporte un éclairage complémentaire, soulignant que si la solidarité est présente lors du premier événement, elle s'estompe par la suite.

Il est important d'atténuer et de préciser que cette observation ne s'applique pas à l'ensemble des intercommunalités étudiées. Cette analyse, bien qu'elle ne concerne pas toutes les intercommunalités, apporte un éclairage précieux sur les défis rencontrés par certaines d'entre elles et de mieux comprendre les enjeux de la coopération intercommunale.

9. Favoriser une culture de l'entraide et du dialogue pour surmonter les clivages

Il est nécessaire de promouvoir le vivre-ensemble et le respect mutuel pour apaiser les tensions et favoriser un esprit de collaboration entre les habitants des différentes communes.

5.3 La politique peut parfois être un obstacle

Les processus politiques peuvent ralentir les initiatives. Cette observation a été fréquemment évoquée lors des entretiens. En effet, les divergences d'opinions entre les responsables politiques au sein d'une même commune ou intercommunalité peuvent constituer un obstacle important à la mise en œuvre des PICS.

Paradoxalement, certains échanges ont révélé que l'appartenance à un même parti politique peut faciliter la communication. Aussi, on observe parfois des réticences de la part des élus à mettre à disposition du matériel, par crainte de voir une demande d'appui supplémentaire se traduire par une facture. Un certain manque de confiance envers les instances politiques semble se manifester.

Monsieur Xavier NIEL : « *le poids et la couleur politique peuvent être des freins dans l'élaboration des PICS* ».

L'un des principaux obstacles réside également dans le déni des risques par les élus, ce qui nécessite des efforts de pédagogie. Il est crucial de préserver l'attractivité du territoire, ce qui implique de gérer, aux yeux des politiques, les éléments visibles tels que la voirie et les espaces publics. La gestion des risques, bien qu'essentielle, n'est pas un sujet qui attire les voix lors des élections.

Si les risques peuvent parfois être un sujet sensible et politiquement délicat, il est crucial d'en parler de manière transparente et responsable. Comme le souligne Mme Jennifer FUGIER, la priorité est de garantir le bien-être et la sécurité des citoyens. Cela implique aux politiques de trouver un juste équilibre entre information et communication positive afin de ne pas susciter d'anxiété inutile tout en permettant aux habitants de comprendre les enjeux et de se sentir acteurs de leur sécurité.

10. Placer la gestion des risques au cœur des politiques publiques.

5.4 L'incertitude et la perte de sens peuvent conduire à l'inaction des élus

Madame Marika ROMAN souligne que la nouveauté peut susciter des appréhensions et que les maires sont déjà soumis à de nombreuses exigences avec des ressources limitées. Le PICS se présente comme un outil de soutien, non une charge supplémentaire.

Certaines communes hésitent à mettre à disposition du matériel par crainte de devoir assumer les pertes ou les dégradations. Des interrogations subsistent quant à la prise en charge des réparations en cas de matériel cassé.

Des élus perçoivent l'obligation réglementaire d'établir des plans comme une ingérence injustifiée, d'autant plus que leur commune ne semble pas directement concernée par les risques ou que leur niveau d'occurrence et de gravité paraît faible. Madame Julie DUCHALAIS évoque la réticence de certaines communes face à l'imposition de plans par l'État. Ces communes estiment que cette obligation ne se justifie qu'en cas de risque sismique de niveau 3, un phénomène rare sur leur territoire. D'autres communes ressentent une perte d'autonomie face aux intercommunalités, craignant d'être dépossédées de leurs compétences.

L'inaction des élus face à l'inconnu, phénomène complexe et multidimensionnel, s'apparente à un sujet d'étude en soi, digne d'un mémoire approfondi. Dans le cadre de cette analyse, il ressort que le manque d'informations, de ressources et les contraintes budgétaires constituent souvent les origines du problème. Prendre des décisions éclairées face à l'inconnu et une certaine méconnaissance requiert des informations et des ressources adéquates. Or, les élus se heurtent souvent à un manque de données fiables et d'expertise sur des sujets complexes comme la gestion des risques et des crises. Cette pénurie d'outils limite leur capacité d'action et entrave la mise en place des PCS et PICS et leur intégration dans la démarche de conception.

Comme le souligne Madame Amandine CREVOLIN « *le plan réglementaire ne sert à rien, le plan n'est pas une finalité. L'obligation réglementaire n'est pas toujours un moyen de pression. Il faut surtout faire réfléchir nos élus sur le comment vivre avec des morts sur le territoire* ». Donner du sens à l'action est crucial pour garantir son efficacité. L'absence de clarté et d'objectifs concrets peut décourager les élus et les inciter à l'inaction.

11. Redonner du sens pour une action efficace des élus

Il est impératif de mettre en place des solutions concrètes pour pallier les obstacles qui entravent l'action des élus. Renforcer l'accès à l'information, aux ressources et à l'expertise est indispensable pour leur permettre de prendre des décisions éclairées et responsables face à l'inconnu.

5.5 L'étendue et la fragmentation des territoires : un défi majeur pour la gestion des risques en montagne

Dans les régions montagneuses, la taille et le nombre élevé de communes au sein d'une même intercommunalité constituent un obstacle souvent évoqué à la mise en œuvre efficace des PICS. L'immensité du territoire intercommunal rend impossible une présence constante et uniforme. Les communes, face à cette réalité, s'organisent souvent en réseau, concluant des conventions à l'échelle des vallées et ensuite avec l'intercommunalité, compte tenu des temps de trajet importants (jusqu'à 45 minutes). Des conventions entre intercommunalités limitrophes peuvent également être établies, en particulier en hiver lorsque les cols sont fermés. Ce morcellement administratif des intercommunalités complexifie l'exercice de la prévention des risques.

Madame Julia DUCHALAIS souligne la nécessité d'adapter la loi aux spécificités montagneuses, « *Il faut tenir compte des cols à 2000 mètres d'altitude et des 13 communes réparties dans 5 vallées* », insiste-t-elle.

Cette réflexion conduit naturellement à privilégier les bassins de vie plutôt que les limites administratives strictes. Maître Emmanuel WORMSER observe une réelle inertie à créer des PICS : « *Déjà confrontées à des Plans Locaux d'Urbanisme (PLUI) difficiles à mettre en œuvre, les communes manquent d'une culture du territoire* ».

L'élaboration des plans doit tenir compte des spécificités de chaque territoire et s'intégrer aux dynamiques propres aux bassins de vie. Une approche uniforme et standardisée risque de ne pas répondre aux besoins et aux enjeux spécifiques de chaque zone géographique. Les bassins de vie, définis comme des espaces géographiques où s'articulent les activités quotidiennes des populations, constituent des entités pertinentes pour l'élaboration des plans. Ils permettent de considérer les interactions entre les communes et de prendre en compte les solidarités et les interdépendances qui les caractérisent.

Monsieur Jacques VERDELET, maire d'un village de 350 habitants : « *Il faut une personne dédiée avec une connaissance fine des moyens de chaque commune pour chercher les moyens au bon endroit. Une personne de l'intercommunalité avec une connaissance du territoire, avec 43 communes et 60 000 habitants avec une zone géographique très large et sujet à des risques différents, c'est un peu rechercher le mouton à cinq pattes* ». Au vu du nombre de communes dans l'intercommunalité, ce maire craint d'être confronté à une lenteur dans la réponse opérationnelle en cas d'inondation.

Madame CREVOLIN précise que le succès du PICS réside dans sa capacité à s'adapter aux spécificités géographiques de chaque territoire. Elle insiste sur le fait que les guides, lois et textes réglementaires, bien qu'utiles, ne suffisent pas à garantir l'adhésion des élus locaux. Pour une mise en œuvre efficace, il est crucial de prendre en compte les réalités du terrain et de proposer des solutions adaptées.

Pour faciliter cette adaptation, il est nécessaire d'encourager une évolution législative qui prenne en compte la diversité des territoires et la réalité des bassins de vie. Des outils juridiques

souples et adaptables sont indispensables pour permettre aux acteurs locaux de définir des plans réellement adaptés à leurs besoins et à leurs contraintes.

12. Adapter les plans aux réalités géographiques et aux bassins de vie

L'adaptation des plans aux réalités géographiques et aux bassins de vie est une condition essentielle pour leur efficacité et leur pertinence.

L'analyse des entretiens et de l'enquête confirme l'hypothèse selon laquelle les difficultés rencontrées dans la conception et la mise en œuvre des PICS au sein des intercommunalités s'expliquent en partie par la diversité des ressources, des compétences et des priorités des communes membres.

En effet, une approche standardisée des PICS risque de ne pas prendre en compte ces spécificités locales, ce qui nécessite une adaptation plus fine des plans. L'étendue et la fragmentation des territoires en sont une illustration concrète.

Cette diversité des communes membres des intercommunalités présente à la fois des défis et des opportunités. D'une part, elle complexifie l'élaboration de plans uniformes et adaptés à tous les risques. D'autre part, elle offre un riche éventail de ressources, de compétences et d'expériences qui peuvent être mises à profit pour élaborer des PICS plus pertinents et efficaces. Pour relever ce défi, il est indispensable de privilégier une approche souple et adaptative des PICS. Cela implique de tenir compte des spécificités de chaque commune et de chaque territoire. La collaboration entre les communes et le partage d'expériences sont des éléments clés pour réussir l'élaboration et la mise en œuvre des PICS. En mutualisant leurs ressources et en s'inspirant des bonnes pratiques, les communes membres des intercommunalités peuvent surmonter les difficultés liées à la diversité et créer des plans réellement adaptés à leurs besoins et à leurs réalités.

6. La Loi Matras : sanctions pour les territoires négligents en matière de plans intercommunaux de sauvegarde

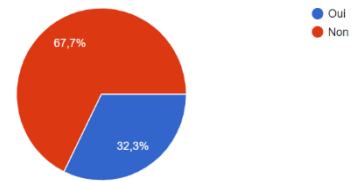
La loi Matras du 25 novembre 2021, visant à renforcer le modèle de sécurité civile, comporte un volet important qui concerne les plans intercommunaux de sauvegarde (PICS). Ces plans, élaborés à l'échelle intercommunale, ont pour objectif de préparer les territoires à faire face aux risques majeurs.

6.1 Les PICS deviennent obligatoires pour les EPCI

Ces PICS, qui doivent être élaborés dans les cinq ans suivant la promulgation de la loi, viennent compléter et non remplacer les plans communaux de sauvegarde (PCS) déjà existants. Ils doivent être établis conjointement par le président de l'EPCI et les maires des communes membres dotées d'un PCS. Bien que l'obligation réglementaire soit claire, l'enquête met en

évidence un important retard dans la réalisation des plans par les intercommunalités. En effet, 67% d'entre elles n'y ont pas encore procédé trois ans après le délai imparti.

4. Le PICS est-il réalisé ?
62 réponses



6.2 Un exercice obligatoire tous les cinq ans

Afin de garantir leur efficacité, les PICS doivent faire l'objet d'un exercice de simulation tous les cinq ans. Cet exercice permet de tester la coordination entre les différentes parties prenantes et de s'assurer que le plan est opérationnel en cas de crise. L'enquête révèle que 81% des répondants n'ont pas encore mené d'exercices pratiques pour mettre en œuvre les PICS.

L'obligation de mise en place de PICS pour les EPCI est un enjeu majeur pour la sécurité des populations. En effet, ces plans visent de mieux organiser la réponse à une crise de grande ampleur et de protéger plus efficacement les habitants des territoires concernés.

Les échanges avec les experts n'ont pas permis d'étayer de manière satisfaisante la dimension juridique des PICS, en particulier en ce qui concerne l'attribution des responsabilités. Le manque de connaissances est significatif.

Or, que risquent les territoires qui négligent de se conformer à cette obligation de mise en place d'un PICS ?

La loi ne prévoit pas de sanctions spécifiques à ce manquement. Cette dernière a conforté ces fameux PCS et PICS et consacré le rôle du préfet de département dans la gestion territoriale des crises. Cependant, les communes et les EPCI exposés à un risque majeur et ne disposant pas d'un plan approuvé pourraient voir leur responsabilité engagée en cas de sinistre.

Cette inter communalisation est inédite et s'ajoute à l'échelon communal au lieu de se substituer indépendamment de tout transfert de compétences. Le décret n° 2022-907 du 20 juin 2022 vient préciser les contours de ce nouveau dispositif, en définissant notamment :

- Les nouveaux critères obligeant à la réalisation d'un PCS pour les communes exposées à des risques spécifiques, tels que les risques sismique, volcanique, cyclonique, inondation, ou incendie de forêt ;
- Le contenu du PCS, en apportant des précisions au regard des disposition issues du décret n°2005-1156 du 13 septembre 2005 ;
- Le contenu du PICS et son articulation avec les PCS (modalités de coordination et de mutualisation des moyens nécessaires à la gestion de crise, appui et accompagnement de l'intercommunalité...).

Selon Maître Eric LANDOT, Avocat au barreau de Paris, la non-adoption ou la non-mise à jour d'un Plan Intercommunal de Sauvegarde (PICS) par une intercommunalité est une décision

susceptible d'être annulée par le juge administratif. Cependant, les effets pratiques d'une telle annulation sont limités.

En effet, si un administré ou une association souhaite contraindre une intercommunalité à adopter ou à mettre à jour son PICS, il peut lui adresser une demande en ce sens, puis saisir le juge administratif en cas de refus.

Si le juge administratif annule la décision de l'intercommunalité de ne pas adopter ou de ne pas mettre à jour son PICS, cela constitue une condamnation juridique symbolique et politique. Cependant, cette annulation n'oblige pas directement l'intercommunalité à élaborer ou à actualiser son PICS.

6.3 Le PICS, une responsabilité indemnitaire potentielle en cas de défaut de coordination

Si le non-respect de l'obligation d'élaborer ou de mettre à jour un Plan Intercommunal de Sauvegarde (PICS) ne peut en soi engager la responsabilité de l'intercommunalité, une responsabilité indemnitaire peut, néanmoins, être recherchée dans certaines circonstances.

6.3.1 La responsabilité indemnitaire en cas de défaut de coordination

En effet, si un préjudice a été causé ou aggravé en raison d'un défaut de coordination entre l'intercommunalité ou la commune et les services de secours, comme le prévoit la loi, la responsabilité indemnitaire de l'entité défaillante peut être engagée.

6.3.2 La jurisprudence : un lien de causalité difficile à établir

Cependant, il est important de noter que la jurisprudence est stricte en la matière. Le juge administratif se montre réticent à admettre un lien de causalité suffisant entre l'absence d'un PICS et le préjudice subi.

Ainsi, comme en témoignent les exemples cités (CAA de Nantes 10/12/19 n°18NT02717 et CAA Marseille 13/06/19 18MA00419), il est difficile d'obtenir une reconnaissance de la responsabilité indemnitaire de l'intercommunalité en cas de défaut de PICS.

Par conséquent, pour engager la responsabilité indemnitaire de l'intercommunalité dans le cadre d'un défaut de PICS, il est nécessaire de démontrer :

- Un préjudice réel et certain ;
- Un lien de causalité direct entre le défaut de PICS et le préjudice subi ;
- Un manquement de l'intercommunalité à son obligation de coordination avec les services de secours.

6.4 Une responsabilité pénale individuelle des élus et agents en cas de sinistres

Au-delà de la responsabilité financière de l'intercommunalité, le non-respect de l'obligation d'élaborer ou de mettre à jour un Plan Intercommunal de Sauvegarde (PICS) ou un Plan

Communal de Sauvegarde (PCS) peut engager la responsabilité pénale individuelle des élus et des agents.

6.4.1 Des conséquences graves pour les personnes physiques

En cas de sinistres tels qu'incendies, inondations ou pollutions, qui auraient pu être évités ou minimisés grâce à des PICS et PCS opérationnels, les élus et agents responsables peuvent être poursuivis pour homicides ou blessures involontaires.

6.4.2 La loi Fauchon, un durcissement de la responsabilité pénale

La loi Fauchon du 10 juillet 2000 (article 121-3 du Code pénal) renforce la responsabilité pénale des personnes physiques en cas de faute caractérisée.

Ainsi, les élus et agents qui, par leur négligence ou leur inaction, ont contribué à créer les conditions d'un sinistre, peuvent être tenus pénalement responsables s'ils ont :

- Violé de manière délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou la réglementation ;
- Commis une faute grave exposant autrui à un risque d'une particulière gravité qu'ils ne pouvaient ignorer.

6.4.3 Des sanctions lourdes et un message fort

Les sanctions pénales encourues par les élus et agents peuvent inclure des peines d'emprisonnement et des amendes importantes. La mise en cause de leur responsabilité pénale individuelle vise à dissuader les négligences et à responsabiliser tous les acteurs impliqués dans la prévention des risques majeurs.

En matière de responsabilité pénale des élus et agents suite à un sinistre, la jurisprudence distingue trois cas de figure :

- Causalité directe : simple imprudence

Si le comportement du prévenu a directement causé le dommage une simple imprudence, négligence ou maladresse suffit à caractériser le délit d'homicide ou blessures involontaires.

- Causalité indirecte : faute caractérisée ou violation d'une obligation particulière

Si le prévenu a causé le dommage indirectement, la distinction se fait selon qu'il a violé ou non une obligation particulière de prudence ou de sécurité :

Violation d'une obligation particulière : Si le prévenu a violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement (et non une simple circulaire ou note interne), il sera condamné même en cas de faute légère.

Faute caractérisée : Dans les autres cas, le prévenu ne sera condamné que s'il a commis une faute caractérisée, c'est-à-dire une faute d'une gravité particulière, qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'il ne pouvait ignorer.

Exemple : Un élu n'a pas mis en place de Plan Communal de Sauvegarde (PCS) alors que la loi l'y obligeait et un incendie se déclare dans la commune causant des victimes.

Même si l'absence de PCS n'est pas la cause directe du sinistre, elle peut constituer une faute caractérisée si l'élu était conscient des risques encourus et n'a rien fait pour les prévenir.

Exemple : Un élu a mis en place un PCS incomplet ou obsolète, et un sinistre survient, causant des dommages.

6.5 Importance d'adopter un PCS /PICS conforme

En conséquence, négliger d'adopter un PICS est-ce la cause direct d'un préjudice ? non, mais c'est la violation délibérée d'une règle de sécurité fixée par la loi et règlement et donc la cause indirecte d'un préjudice par obligation particulière de prudence ou de sécurité.

Négliger d'adopter un PCS conforme à la réglementation peut engager la responsabilité pénale des élus et agents, même si le PCS/PICS n'est pas la cause directe du sinistre.

Maître Eric LANDOT précise que « *faire les plans est en soi une protection importante et à contrario mal faire quand la loi ou le décret l'impose c'est évidemment pénalement dangereux. Et ne pas le faire du tout, c'est infiniment plus dangereux encore en cas de sinistre* ».

Ne pas faire le plan expose au pénal et à être condamné pour faute simple si un lien existe entre l'absence de PICS, une pollution et des blessés ou homicides involontaires.

Il est donc crucial pour les élus et agents d'adopter un PCS en temps et en heure et de s'assurer qu'il est opérationnel et adapté aux risques encourus par la commune ou l'intercommunalité.

Dans des cas exceptionnels l'article 223-1 du code pénal réprime le fait d'exposer directement autrui à un risque immédiat de nombreuses blessures par la violation manifestement délibéré de l'obligation particulière de prudence. « *On n'est pas sur un risque immédiat de mort ou de blessure si on ne veut pas faire de PICS mais dans des situations extrêmes dans des territoires à très grand danger pourquoi pas* » (Maître LANDOS).

Enfin, les communes, outre l'obligation d'adopter un PCS, devaient désigner un adjoint au maire ou un conseiller délégué avant novembre 2022 (décret 2022-1091 du 29/07/2022). Cette obligation n'étant pas transposée à l'intercommunalité.

Le respect de ces obligations et une implication forte dans la prévention des risques sont essentiels pour garantir la sécurité des citoyens et éviter des drames aux conséquences humaines et matérielles importantes.

6.6 Un manque de maîtrise des enjeux juridiques liés aux PCS et PICS

Les entretiens menés auprès d'élus et d'experts révèlent un manque de connaissance préoccupant des fondements et des risques juridiques liés à l'obligation de mise en œuvre des Plans Communaux de Sauvegarde (PCS) et des Plans Intercommunaux de Sauvegarde (PICS).

Les réponses recueillies se résument souvent à une simple constatation de l'obligation légale : « *c'est obligatoire donc on doit le faire* ». Cette approche sommaire témoigne d'une méconnaissance des enjeux juridiques sous-jacents à ces dispositifs. Comme le souligne Madame CREVOLIN, « *c'est souvent la jurisprudence qui fait avancer les choses* ». Cette affirmation met en lumière l'attentisme juridique qui prévaut chez certains élus. Il faut attendre qu'un drame survienne et que la justice se saisisse du cas pour prendre conscience de l'importance de ces plans de sauvegarde.

En 2024, alors que les risques majeurs tels que les inondations sont de plus en plus fréquents et intenses, il est étonnant de constater que certains élus méconnaissent encore l'obligation de réaliser des PICS. Cette méconnaissance fragilise les populations exposées à ces risques et expose les élus à des responsabilités pénales et civiles en cas de sinistre.

Maîtriser les fondements juridiques des PCS et PICS n'est pas une option mais une nécessité pour garantir la sécurité des populations face aux risques majeurs. Les élus ont le devoir de se former et de prendre les mesures nécessaires pour protéger leurs administrés. Ne pas le faire expose non seulement les populations à des dangers mais engage également la responsabilité des élus sur le plan pénal et civil.

6.7 Un cas concret : la condamnation d'un maire pour non-activation du PCS

Monsieur MATRAS rappelle un cas tragique, celui du maire de BIOT qui n'a pas déclenché le Plan Communal de Sauvegarde (PCS) suite à une coulée de boue meurtrière.

Le maire a été accusé d'homicide involontaire pour son manquement présumé à prendre des précautions adéquates pour protéger les résidents de l'EHPAD. L'accusation a soutenu que le maire avait ignoré les avertissements concernant la tempête imminente et n'avait pas mis en œuvre son PCS. La défense a soutenu que le maire avait agi de bonne foi et que les inondations étaient un événement imprévisible.

En 2024, le tribunal a déclaré le maire de BIOT coupable d'homicide involontaire et l'a condamné à un an de prison dont six mois avec sursis. Le tribunal a déterminé que le maire n'avait pas rempli son devoir de diligence pour protéger les résidents de l'EHPAD. Ce verdict a envoyé un message fort selon lequel les élus locaux ont l'obligation légale et morale de prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger leurs citoyens en cas de catastrophe.

Ce cas illustre les graves conséquences que peut avoir le non-respect des obligations liées aux PCS et PICS. L'ignorance ou l'inaction des élus, par peur ou par méconnaissance des enjeux, peut mettre en danger la vie des administrés et les exposer à des poursuites pénales.

Madame Marika ROMAN souligne que « *la responsabilité juridique de chacun permet de se remettre en question et de travailler davantage dans un cadre réglementaire* ». Cette affirmation met ainsi en lumière l'importance de la responsabilisation des élus et agents dans la mise en œuvre des PCS et PICS. Comprendre les enjeux juridiques de ces dispositifs est crucial pour agir de manière efficace et prévenir les risques.

13. Mettre en place une sensibilisation accrue et une formation adéquate

Il est urgent de sensibiliser les élus et les agents aux enjeux juridiques liés aux PCS et PICS. Des formations adéquates doivent être dispensées pour leur permettre de comprendre les implications de ces dispositifs et de les mettre en œuvre de manière efficace.

L'analyse présentée corrobore partiellement l'hypothèse qui pourrait être que la responsabilité juridique des intercommunalités dans la gestion des risques est souvent mal définie, ce qui peut entraîner une certaine ambiguïté quant à leurs obligations et leurs capacités d'intervention. Clarifier ces aspects juridiques pourrait contribuer à une meilleure mise en œuvre des PICS. En effet, Si l'on peut affirmer que la loi et les risques pénaux en cas de non-application des PICS sont clairement définis, il n'en demeure pas moins que clarifier davantage ces aspects juridiques, couplé à une sensibilisation des élus, pourrait contribuer à renforcer la volonté politique de conception et de mise en œuvre des PICS.

7. Les PICS et les coûts excessifs qui freinent leur mise en œuvre : comment les intercommunalités peuvent-elles aider les communes ?

La loi Matras offre deux options pour la mise en place d'un PICS : faire appel à un cabinet d'expertise privé qui fournira un PICS clé en main, ou le réaliser soi-même. Cependant, l'objectif est d'encourager les EPCI à prendre en main la création de leur PICS afin de mieux s'approprier la démarche.

Par ailleurs, Monsieur MATRAS dénonce une tendance à la surfacturation des prestations liées à l'élaboration des Plans Intercommunaux de Sauvegarde (PICS). Cette situation pose question et soulève la nécessité d'une implication plus forte des intercommunalités pour soutenir les communes dans cette démarche.

7.1 Écart entre les intentions initiales et les réalités financières

Il est important de constater un écart entre la volonté initiale de simplification des PICS et les coûts parfois élevés qui se dégagent aujourd'hui. Des montants de 80 000 euros évoqués pour certains PICS semblent exorbitants et éloignés de l'objectif initial. L'élaboration d'un PICS ne doit pas se transformer en une prestation onéreuse et complexe, mais doit avant tout, répondre aux exigences réglementaires définies par le décret.

Il est nécessaire d'explorer des pistes d'optimisation pour rendre les PICS plus accessibles financièrement à toutes les communes.

7.1.1 Simplifier et mutualiser pour réduire les coûts

Il est essentiel de revenir à l'essentiel et de se limiter aux exigences du décret. Les élus doivent être encouragés à faire appel à des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) partagées entre plusieurs EPCI. Cette mutualisation permettrait de rationaliser les coûts et de bénéficier d'une expertise à un prix plus accessible.

14. Préconiser la mutualisation des prestations AMO afin de réduire les coûts.

7.1.2 Rôle central des intercommunalités pour un meilleur accompagnement des communes

Les intercommunalités ont un rôle central à jouer dans l'accompagnement des communes dans l'élaboration de leurs PICS. Elles peuvent notamment :

- Mettre à disposition des communes des outils et des ressources pour faciliter la rédaction des PCS ;
- Proposer des formations et des ateliers d'information pour les élus et les agents ;
- Favoriser la mutualisation des prestations d'AMO ;
- Négocier des tarifs plus avantageux avec les prestataires spécialisés.



7.1.3 Quatre exemples à suivre...

1. Monsieur Sylvain Bruno, élu en charge de la sécurité à Vichy Communauté, présente l'acquisition d'un outil performant pour la gestion des PCS et PICS des 39 communes de l'agglomération.

- **Un investissement de 170 000 euros sur 3 ans**

Cet investissement permet la mise en place des PCS et des PICS, ainsi qu'un accompagnement personnalisé pour les communes. Il comprend plusieurs niveaux de formation et la possibilité d'une aide financière à hauteur de 60% grâce aux fonds Barnier.

- **Un outil complet pour une gestion efficace des risques**

L'outil, déployé par « **NUMERISK** », permet de mettre à jour les éléments cartographiques des 39 communes et de suivre efficacement les PCS et les PICS. Plus de 10 000 données ont déjà été enregistrées, notamment sur les barrières, les vide-caves, les tracteurs et les numéros d'astreinte.

- **Un atout pour la sécurité des habitants**

Ce nouvel outil améliore la gestion des risques naturels et technologiques sur le territoire de VICHY Communauté, et ainsi de mieux protéger les habitants.

2. Monsieur Cyril ZIEBA, Conseiller en sécurité civile auprès du président de la communauté de communes « vallée de l'hérault », présente l'acquisition d'un outil pour la prévention des inondations

- **Un outil performant pour une gestion efficace des risques**

La communauté de communes "Vallée de l'Hérault" s'est dotée du logiciel "**Wiki-Prédic**t", un outil performant dédié à la prévision des risques d'inondation et à la gestion opérationnelle du PICS. Afin de permettre une gestion globale et coordonnée du territoire face aux risques d'inondation, l'intercommunalité a demandé aux 28 communes membres de souscrire un abonnement à ce logiciel.

- **Un investissement partagé et un accompagnement sur mesure**

Le coût de l'abonnement est réparti entre les communes et l'intercommunalité, qui prend en charge 50% des frais. Pour accompagner les communes dans la prise en main de l'outil et dans l'élaboration de leurs PICS, la communauté de communes a mis en place deux instances :

- Un comité technique composé d'experts et d'un élu référent ;
- Un comité de pilotage.

Ces comités ont pour missions :

- D'analyser l'ensemble des PCS des 28 communes ;
- De cartographier les risques d'inondation sur l'ensemble du territoire ;
- D'élaborer un recensement des moyens humains, matériels et infrastructurels disponibles par commune ;
- D'établir un référencement des moyens propres à l'intercommunalité.

- **Un engagement fort pour la sécurité des habitants**

L'implication forte des élus et la mobilisation d'un ETP à temps plein (50% de son temps sur la gestion du PICS et 50% de conseil aux maires et instruction des dossiers ERP de 5 -ème cat) pour accompagner les communes témoignent de l'engagement de la communauté de communes "Vallée de l'Hérault" dans la prévention des risques d'inondation et la protection de ses habitants.

3. Madame Jennyfer FUGIER, anciennement chargée de mission PICS-Chef du service PICS/Prévention Métropole Toulon Provence Méditerranée, présente une démarche relative à la prise en charge des coûts liés à l'alerte des populations par SMS.

Face à l'importance de l'alerte de la population en cas de risque, la métropole de Toulon a pris en charge les coûts d'envoi de SMS et du déploiement du système d'alerte.

- **Un soutien financier pour les communes**

Consciente que toutes les communes ne disposent pas des ressources nécessaires, la métropole propose un système de crédit pour les aider à financer ces coûts.

- **Exemples d'aides financières :**

- **Surveillance des cours d'eau par caméra :** La métropole a pris en charge le financement de l'installation de caméras de surveillance des cours d'eau, soulageant ainsi les communes de cette dépense.
- **Système d'alerte des populations par SMS :** la métropole a pris en charge les coûts de SMS et du déploiement. La métropole peut également accorder des subventions aux communes qui le mettent en place.

- **Un engagement fort pour la sécurité des habitants**

Ces initiatives démontrent l'engagement fort de la métropole de Toulon à protéger ses habitants en cas de risques majeurs. En prenant en charge les coûts et en soutenant financièrement les communes, la métropole s'assure que toutes les populations soient informées et protégées en cas d'alerte.

4. Monsieur Marc TORNEL, référent de la conception et mise en œuvre du PICS sur l'agglomération d'Estérel côte d'azur, présente la mise en place d'un outil opérationnel dynamique pour la mise en œuvre du PICS.

En collaboration avec l'Entente de VALABRE, l'EPCI a déployé le logiciel "**CRIMSON**" pour la gestion des sauvegardes et de la cartographie des données. Cet outil permet de recenser en temps réel les ressources disponibles sur l'ensemble des communes et de les communiquer instantanément aux autorités préfectorales.

Afin d'optimiser la gestion des situations d'urgence, les autorités locales doivent avoir la possibilité d'intégrer les ressources de secours et de sauvegarde sur le logiciel. Dans cette optique, l'EPCI met à la disposition des communes un outil mutualisé.

En collaboration avec l'Entente de VALABRE, une convention a été établie pour développer la fonctionnalité sauvegarde de la plateforme cartographique. Une fois finalisée, cette fonctionnalité permettra aux communes de centraliser et de visualiser aisément leurs ressources en matière de secours et de sauvegarde.

Maitre WORMSER : « *les coûts sont négligeables pour une intercommunalité, ce ne doit pas être une question, on doit assumer les choix* ».

7.1.4 Solliciter des aides pour alléger la charge financière des moyens dédiés à la mise en œuvre des PICS

Les exercices de crise, l'accompagnement pour la formation et la rédaction du PICS sont très coûteux. Face aux coûts parfois élevés liés à l'élaboration de ces plans, il est important de ne pas hésiter à solliciter des subventions de l'État. Ces aides précieuses peuvent contribuer à alléger la charge financière pour les communes et faciliter la mise en œuvre de ces dispositifs essentiels. Madame DUCHALAIS souligne que le STePRiM a notamment fait appel à une aide financière de l'État pour la prévention des risques naturels en zone montagneuse.

Madame Jennyfer FUGIER mentionne l'existence de financements européens potentiels pour les projets urbains. Cependant, elle souligne la complexité administrative associée à ces fonds, notamment les fonds européens FEDER. En effet, la mise en place de ces projets s'avère fastidieuse, nécessitant des budgets conséquents et une garantie de leur réalisation complète. Madame DUCHALAIS précise que le financement FEDER pour les risques en montagne peut couvrir la moitié (50%) des dépenses, mais l'élaboration du dossier exige un investissement en temps considérable, équivalent à un temps plein.

En plus de soutenir l'innovation, la Région peut également financer le développement d'outils innovants (comme vu ci-dessus) pour réaliser des PICS opérationnel et efficace. Cependant, ce type d'aide est souvent méconnu et peu sollicité.

Madame Julie DUCHALAIS : « *Le recours à l'intercommunalité permet de mobiliser des fonds pour l'achat d'équipements de surveillance des cours d'eau, dont l'installation et la gestion relèvent de l'intercommunalité. Les communes, quant à elles, assurent la maintenance et profitent gratuitement de la surveillance.* »

7.1.5 Prendre le temps nécessaire pour réaliser un PICS de qualité

Il est crucial de ne pas céder à la pression et de prendre le temps nécessaire pour élaborer un PICS de qualité. Il ne faut pas hésiter à étaler la démarche sur deux ans si cela permet de mener une réflexion approfondie et de produire un document complet et adapté aux besoins spécifiques de l'intercommunalité.

Monsieur MATRAS : « *Il ne faut pas se presser, et bien réfléchir. Le législateur a donné 5 ans pour réaliser le PICS (2026)* ». Il est donc important de s'organiser et de planifier la démarche en conséquence, tout en gardant à l'esprit qu'il est préférable de privilégier la qualité à la rapidité.

7.1.6 La valorisation d'un équivalent temps plein en charge des PICS et de l'accompagnement des communes

La mise en place d'un équivalent temps plein dédié à la gestion des PICS et à l'accompagnement des communes est essentiel. Selon Monsieur Philippe BLANC de la DGSCGC, l'évaluation du temps nécessaire pour qu'un agent puisse accomplir ces tâches à temps complet s'élève à plusieurs dizaines d'heures. L'idéal serait de créer une entité permanente, telle qu'un service ou un bureau au sein de l'EPCI, spécifiquement chargée de l'animation des PCS et des PICS, avec un agent à temps plein dédié à ces missions.

15. Favoriser la création d'un bureau avec un agent à temps complet dédié à la mise en œuvre du PICS et l'accompagnement des communes.

Une démarche qui permettrait de réduire les coûts pour les communes et pour un service plus efficace.

7.1.7 Favoriser des achats "intelligents" afin de minimiser les coûts

Les entretiens ont révélé la nécessité d'adopter une approche stratégique lors de l'acquisition de matériels par les communes et les intercommunalités. Monsieur Marc TORNEL, référent de la conception et de la mise en œuvre du PICS sur l'agglomération d'Estérel Côte d'Azur, préconise de privilégier les achats groupés et une réflexion collective pour l'acquisition des matériels. Il souligne que « *chaque commune n'a pas besoin de constituer des stocks, mais qu'il est essentiel d'acheter de manière réfléchie et d'adopter une vision stratégique* ».

Madame CREVOLIN insiste sur la nécessité d'acquérir des équipements destinés à un usage quotidien. Elle illustre son propos en évoquant le cas des "Naufragés de la route". S'interroge-t-elle, est-il indispensable d'investir dans 200 lits pliables alors que la commune envisage de rénover son dojo et de remplacer les tatamis ? Ne serait-il pas judicieux d'utiliser ces derniers pour servir de couchage d'appoint ?

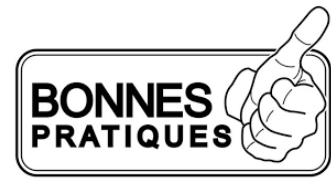
16. Favoriser une stratégie d'achats groupés et réfléchis.

7.1.8 Développer les conventions partenariales

Plutôt que d'investir dans des équipements onéreux qui risquent d'être sous-exploités, l'intercommunalité doit privilégier la conclusion de partenariats avec des acteurs publics ou privés. Cette approche collaborative permet de mutualiser les ressources et d'accéder à des équipements spécialisés à des coûts maîtrisés.

7.1.8.1 L'exemple d'Estérel Côte d'Azur : un modèle à suivre

L'agglomération d'Estérel Côte d'Azur illustre parfaitement les avantages de cette stratégie. En faisant appel à des prestataires privés, elle a pu répondre aux besoins de son territoire sans engager des dépenses excessives. La mise en place d'un dispositif de marché à bon de commande ou de convention permet de formaliser ces partenariats et de garantir un cadre contractuel transparent.



La clé du succès réside dans une planification proactive. En anticipant les besoins et en établissant des relations de confiance avec les prestataires potentiels, l'intercommunalité peut éviter les situations d'urgence et les négociations tendues. L'acquisition d'équipements coûteux qui risquent de rester inutilisés n'est ni politiquement justifiable, ni opérationnellement viable. En adoptant cette stratégie, l'EPCI favorise ainsi un équilibre territorial en anticipant et en gérant de manière mutualisée les risques auxquels les communes membres sont exposées simultanément. Cette approche préventive permet de répartir équitablement les ressources et d'éviter des tensions entre les communes face à des aléas communs.

17. Réfléchir à une approche partenariale pour optimiser la gestion de ses ressources et répondre efficacement aux besoins des territoires.

A travers cette démonstration, la troisième hypothèse est donc partiellement confirmée. En effet, si l'étude révèle que les obstacles financiers, notamment les coûts d'acquisition de matériel et de recrutement d'experts sont importants, il apparaît que les freins majeurs résident davantage dans des facteurs humains et un manque de volonté politique de s'engager dans une gestion proactive des risques sur les territoires. La recherche de financements et de partenaires est effectivement apparue comme un enjeu crucial pour répondre aux besoins.

8. Les préconisations

8.1 Synthèse des 17 recommandations formulées dans ce mémoire



1) Un modèle à suivre

L'expérience d'Antibes met en lumière les avantages d'une approche proactive et structurée en matière de gestion des risques et des crises. La mise en place d'un service dédié à la protection civile urbaine, doté des compétences et des moyens nécessaires, permet une coordination efficace des interventions, une expertise accrue et une réactivité renforcée face aux événements critiques. Ce modèle pourrait servir d'inspiration à d'autres communes soucieuses de renforcer leur capacité à faire face aux risques et aux crises.

2) Renforcer la coopération entre les acteurs

Favoriser la concertation avec les communes, les EPCI, les services de l'État, les entreprises et les associations locales.

3) Favoriser un accompagnement polymorphe

Ces interventions s'inscrivent dans le principe de subsidiarité, qui stipule que l'action publique doit être menée au niveau le plus proche possible des citoyens. Cela implique une collaboration étroite entre les différents échelons territoriaux (département, région, communes) pour garantir une réponse adaptée aux besoins et aux réalités locales.

4) Adopter une approche organisationnelle commune

Mettre en place une équipe pluridisciplinaire au sein de l'intercommunalité regroupant des compétences en matière de gestion des risques, d'urbanisme, d'aménagement du territoire, etc. Cette équipe serait chargée de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan de gestion des risques intercommunal, des PCS et des PICS en tenant compte de l'ensemble des risques présents sur le territoire.

5) Plaider pour une approche multirisque

Favoriser dans la conception des PCS et PICS, une approche globale des risques en confiant la gestion de crise à une équipe intercommunale unique, compétente pour faire face à tous les types de risques.

6) Développer la formation et les exercices

La mise en place d'exercices et d'entraînements collaborations entre les communes et les EPCI est un pilier fondamental pour renforcer la coordination et la coopération en cas de crise.

7) Valoriser le Retour d'Expérience (RETEX)

Cette démarche contribue à renforcer la confiance des acteurs impliqués dans les exercices PCS et PICS et à accroître la résilience des collectivités face aux risques. En tirant des leçons des exercices et en améliorant continuellement les procédures, les collectivités et les populations se sentent mieux préparées à affronter les situations de crise.

8) S'appropriier les Risques : risques méconnus, responsabilités mal comprises

Il est crucial que les collectivités territoriales s'approprient la gestion des risques en lieu et place de la simple attribution de responsabilité aux sources de danger.

9) Favoriser une culture de l'entraide et du dialogue pour surmonter les clivages

Il est nécessaire de promouvoir le vivre-ensemble et le respect mutuel pour apaiser les tensions et favoriser un esprit de collaboration entre les habitants des différentes communes.

10) Placer la gestion des risques au cœur des politiques publiques

11) Redonner du sens pour une action efficace des élus

Il est impératif de mettre en place des solutions concrètes pour pallier les obstacles qui entravent l'action des élus. Renforcer l'accès à l'information, aux ressources et à l'expertise est indispensable pour leur permettre de prendre des décisions éclairées et responsables face à l'inconnu.

12) Adapter les plans aux réalités géographiques et aux bassins de vie

L'adaptation des plans aux réalités géographiques et aux bassins de vie est une condition essentielle pour leur efficacité et leur pertinence.

13) Mettre en place une sensibilisation accrue et une formation adéquate

Il est urgent de sensibiliser les élus et les agents aux enjeux juridiques liés aux PCS et PICS. Des formations adéquates doivent être dispensées pour leur permettre de comprendre les implications de ces dispositifs et de les mettre en œuvre de manière efficace.

14) Préconiser la mutualisation des prestations AMO afin de réduire les coûts.

15) Favoriser la création d'un bureau avec un agent à temps complet dédié à la mise en œuvre du PICS et l'accompagnement des communes.

Une démarche qui permettrait de réduire les coûts pour les communes et pour un service plus efficace.

16) Favoriser une stratégie d'achats groupés et réfléchis

17) Réfléchir à une approche partenariale pour optimiser la gestion de ses ressources et répondre efficacement aux besoins des territoires

8.2 Préconisations complémentaires

Les échanges lors des entretiens ont donné lieu à une analyse qui débouche sur des propositions complémentaires suivantes :

18) Le transfert de la gestion des risques vers le pouvoir régalien

Face à l'ampleur de leurs responsabilités et à la complexité croissante de la gestion des risques, il est pertinent d'envisager un transfert de cette compétence vers l'État. Cette mesure permettrait d'alléger la charge des maires et de garantir un niveau d'expertise accru dans ce domaine crucial.

19) L'élaboration de PICS modulaires

Il est nécessaire de développer une approche plus flexible et adaptative de l'élaboration des PICS. Cette nouvelle approche permettrait aux EPCI de composer leur PICS en sélectionnant des modules correspondant à leurs besoins spécifiques.

20) La mise en place d'un guide méthodologique

Ce guide fournirait aux EPCI un cadre commun pour l'élaboration de leur PICS, tout en leur laissant la liberté d'adapter le contenu à leur contexte local. (Guide en cours de préparation par la DGSCGC).

21) Développer des outils coopératifs

Grâce à des outils et logiciels opérationnels dynamiques comme CRIMSON et NUMERISK, l'approche des risques gagne en efficacité et la coordination des moyens est optimisée.

22) Clarifier l'interopérabilité de la chaîne opérationnelle des secours et de la sauvegarde

Pour une chaîne de secours et de sauvegarde performante, il est essentiel de clarifier l'interopérabilité entre les différents acteurs. Cela implique de définir clairement les rôles et positions de chacun afin d'optimiser la coordination et la collaboration.

23) Favoriser la formation des élus en utilisant le « DIF élu »

Le DIF élu, un dispositif souvent sous-estimé, offre aux élus la possibilité de financer leur formation et d'acquérir les compétences nécessaires à l'accomplissement optimal de leurs missions.

24) Mettre en place un guichet unique pour faciliter l'accès des communes et EPCI aux fonds européens.

Il conviendrait de réfléchir à la mise en place d'un guichet unique intercommunal ou étatique pour l'accompagnement des communes et des EPCI dans la recherche de fonds européens.

25) Responsabiliser les créateurs de nouveaux risques par une taxe fléchée vers la prévention

Mettre en place une contribution proportionnelle aux risques créés, à l'instar de l'écotaxe, pour inciter les entreprises et collectivités à limiter leur impact et financer les PICS. C'est une démarche qui permet également d'assumer ses choix.

26) Apporter un soutien aux EPCI dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs PICS

Si les EPCI jouent souvent un rôle de guide pour leurs communes membres, il est néanmoins essentiel de leur apporter un accompagnement spécifique dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs PICS.

27) Promouvoir le mécénat auprès des industriels à risque comme alternative à la taxe sur les nouveaux risques

Le mécénat, une solution alternative à la taxe sur les nouveaux risques, permettraient aux industriels vecteurs de risques de financer l'acquisition de matériels nécessaires à la gestion de ces risques tout en bénéficiant de réductions d'impôts.

28) Mettre en place une bourse d'échange solidaire au sein des PICS pour les sinistrés

Créer une plateforme d'échange au sein des EPCI permettant aux habitants de donner et de recevoir des produits et biens de première nécessité en cas de sinistre.

29) Acquérir une cellule mobile pour une gestion de crise et une proximité accrue avec les communes

Envisager l'achat d'une cellule mobile sur porteur pour disposer d'un poste de commandement modulable et déployable sur le terrain en cas de crise, permettant à l'EPCI d'être au plus près des communes et des sinistrés.

30) Impliquer activement les assurances dans le financement des PICS et de l'acquisition de matériels.

Établir un dispositif de participation financière des compagnies d'assurances à la constitution des PICS et à l'acquisition de matériels associés, en s'inspirant du principe du « coût du sauvé » et de l'affectation de la TSCA aux Services d'Incendie et de Secours. Une baisse significative des cotisations d'assurance pourrait également être une solution pour encourager la prévention des risques.

31) Renforcer la capacité de réaction des intercommunalités en cas de crise

Les intercommunalités doivent être en mesure de mobiliser le dispositif de crise 24 heures sur 24. Cela implique de :

- Mettre en place des permanences et des astreintes associées pour garantir une réponse rapide et efficace en cas d'événement ;
- Formaliser la chaîne de mise en vigilance afin de clarifier les rôles et responsabilités de chaque acteur impliqué ;
- Définir clairement la mise en place et les modalités d'armement du Poste de Commandement Intercommunal (PCI), qui centralisera la coordination des opérations de secours ;

- S'assurer de la robustesse des transmissions et des communications avec les communes et la préfecture (COD ou PCO) pour permettre une circulation fluide

32) Promouvoir et valoriser les PICS au niveau local

Pour une meilleure efficacité des PICS, il est essentiel de :

- Impliquer les élus locaux dans le dispositif des PICS afin de bénéficier de leur soutien et de leur expertise ;
- Favoriser l'implication civile et citoyenne des agents dans le dispositif, en les sensibilisant à leur rôle crucial et en les encourageant à participer activement ;
- Promouvoir les échanges et la collaboration entre les différents services, associations locales et acteurs publics/privés concourant à la gestion des situations de crise.

Cette synergie permettrait de mutualiser les ressources et d'optimiser l'efficacité des interventions.

33) Renforcer la robustesse des PICS

La robustesse des PICS est essentielle pour garantir leur efficacité en cas de crise. Or, à ce jour, aucun outil d'évaluation ou d'audit de ces dispositifs n'est mis en œuvre. Plusieurs demandes d'agrément et de certification d'organismes de conseil pour l'élaboration de PCS et PICS ont été formulées, mais la DGSCGC les a toujours refusées.

Pour combler ce manque, il serait pertinent que l'administration centrale propose une grille d'auto-diagnostic permettant aux intercommunalités d'évaluer leur niveau de robustesse des PICS. Cette grille d'auto-diagnostic pourrait s'articuler autour de plusieurs axes clés, tels que:

- La formalisation et la mise à jour des PICS ;
- La formation et l'entraînement des agents ;
- Les moyens matériels et logistiques ;
- La communication et la coordination.

En s'appuyant sur une telle grille, les intercommunalités pourraient identifier leurs points forts et leurs points faibles, et ainsi, mettre en œuvre les actions correctives nécessaires pour renforcer la robustesse de leurs PICS.

Conclusion

La collaboration entre les communes et le partage d'expériences constituent des éléments clés pour réussir l'élaboration et la mise en œuvre des PICS. En mutualisant leurs ressources et en s'inspirant des bonnes pratiques, les communes membres des intercommunalités peuvent surmonter les difficultés liées à la diversité et créer des plans réellement adaptés à leurs besoins et à leurs réalités.

L'analyse des entretiens et de l'enquête met en lumière les défis et les opportunités liés à l'élaboration et la mise en œuvre des Plans Intercommunaux de Sauvegarde (PICS) au sein des intercommunalités. La diversité des ressources, des compétences et des priorités des communes membres constitue un obstacle majeur à l'adoption d'une approche standardisée des PICS. En effet, une telle approche risque de ne pas prendre en compte les spécificités locales, ce qui peut conduire à des plans inefficaces.

Cette diversité présente néanmoins des opportunités. Le riche éventail de ressources, de compétences et d'expériences des communes membres peut être mis à profit pour élaborer des PICS plus pertinents et efficaces. Pour ce faire, il est indispensable de privilégier une approche souple et adaptative, en tenant compte des spécificités de chaque commune et de chaque territoire.

L'ambiguïté relative à la responsabilité juridique des intercommunalités dans la gestion des risques peut également freiner la mise en œuvre des PICS. Clarifier ces aspects juridiques pourrait contribuer à une meilleure appropriation des PICS par les élus et à une implication plus forte des communes.

Si les obstacles financiers ne sont pas négligeables, il apparaît que les freins majeurs résident davantage dans des facteurs humains et un manque parfois de volonté politique. La recherche de financements est certes un enjeu crucial, mais il est tout aussi important de sensibiliser les élus à l'importance de la gestion proactive des risques et de mobiliser leur engagement en faveur des PICS.

Aussi, il est important de veiller à ce que ces plans ne se transforment pas en classeurs volumineux et indigestes de 300 pages, rendant leur consultation et leur appropriation difficiles, voire contre-productives. La concision et la clarté sont essentielles pour une utilisation efficace des PICS.

En situation de crise, la solidarité entre les communes membres d'une intercommunalité est un pilier fondamental des PICS. Il est indispensable de pouvoir justifier les décisions prises, notamment l'allocation des ressources et des moyens vers une commune plutôt qu'une autre. Ce travail de réflexion et de concertation doit être mené bien en amont de la crise, afin d'éviter des tensions et de favoriser une gestion fluide et coordonnée.

L'expertise et le savoir-faire des Services d'Incendie et de Secours (SIS) peuvent constituer des atouts précieux pour les collectivités et les EPCI dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans intercommunaux de sauvegarde. Leur rôle de conseil et de vulgarisation est essentiel pour garantir une mise en œuvre pragmatique des plans et un gain opérationnel significatif grâce à une meilleure préparation des communes.

Enfin, force est de constater que la connaissance des risques par la population reste insuffisante. Il est urgent de sensibiliser dès le plus jeune âge, dès l'école primaire, aux bons comportements à adopter en situation de crise, en particulier face à des risques tels que les inondations, les feux de forêt ou les tsunamis. Cette sensibilisation doit s'étendre à l'ensemble de la population pour créer une culture du risque partagée et renforcer la résilience des territoires.

Bibliographie

Articles :

- [s.n] (2022), « Tout savoir sur les nouveaux plans communaux et intercommunaux de sauvegarde » in *La Gazette des Communes*, 5 octobre 2022.
- [s.n] (2022), « Le plan communal et intercommunal de sauvegarde » in *La Gazette des Communes*, 26 novembre 2022.
- [s.n] (2022), « Un exercice de gestion de crise pour tester la mutualisation des moyens » in *Sud Ouest*, 20 octobre 2022.
- [s.n] (2023), « Le plan intercommunal de sauvegarde rendu concret » in *Ouest-France*, 16 novembre 2023.
- [s.n] (2023), « Saint-Julien : Les élus et les agents formés à intervenir en cas de problème majeur », *Le Télégramme*, 18 novembre 2023.
- [s.n] (2024), « Changement climatique : un rapport propose des solutions aux assureurs face à la future hausse des catastrophes naturelles » in *Franceinfo*, 2 avril 2024.
- ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE ET DES PRESIDENTS D'INTERCOMMUNALITE (AMF) (2022), *Plans communaux et intercommunaux de sauvegarde : 8 200 communes supplémentaires et 1 125 EPCI concernés*, Maire Infos, 21 juin 2022.
- AYAD L. (2023), « Douarnenez avec Ciaran, une année chargée pour les pompiers », *Le Télégramme*, 4 décembre 2023.
- BAJOIT, G. (2009). « Le concept de relation sociale » in *Nouvelles perspectives en sciences sociales*, Volume 5, n°1, Octobre 2009.
- BERNARD A. (2023), « Entretenir la mémoire des crues est indispensable » in *Sud Ouest*, 30 octobre 2023.
- CASSAGNE L., HÉBERT-ROUSSELON M. (2010), « La prise en compte des risques majeurs dans les intercommunalités : les enquêtes de terrain menées par l'IRMa » in *Risques Infos*, n°25.
- JABRE J. (2022), « Plans communaux et intercommunaux de sauvegarde : les modalités d'exercice sont fixées » in *La Gazette des Communes*, 9 décembre 2022.
- LEMARC F. (2022), « Plans communaux et intercommunaux de sauvegarde : 8 200 communes supplémentaires et 1 125 EPCI concernés » in *Maire info*, 21 juin 2022.

- LENESLEY P. (2022), « Coordination dans un système complexe et concept de polycentricité : quelles perspectives ? Étude du cas des secours d'urgences pré-hospitaliers » in *Gestion et management public*, Volume 10, N° 4, p.77 à 92.
- LEPLANOIS J. (2022), « Évolution des plans de sauvegarde pour une meilleure gestion de crise » in *La Gazette des Communes*, 1^{er} février 2022.
- MENGUY B. (2022), « Plans communaux et intercommunaux de sauvegarde : le décret est paru » in *La Gazette des Communes*, 21 juin 2022.
- TAILLEFAIT A. (2016), « Coopération locale et intercommunalité » in *Tendance Droit*.
- TIBERGHIE B. (2009), « La gouvernance des territoires à dangerosité inhérente : stratégies d'adaptation et perspectives d'évolution » in *Géographie, économie, société*, volume 11, n°2, p.137-160.
- URFALINO P. (2007), « La décision par consensus apparent. Nature et propriétés » in *Revue européenne des sciences sociales*, vol. XLV-n°136, p. 47 à 70.
- VERBAERE I. (2021), « Sapeurs-pompiers : ce que va changer la loi Matras » in *La Gazette des Communes*, 27 octobre 2021.
- VERBAERE I. (2022), « Les plans communaux de sauvegarde dépoussiérés » in *La Gazette des Communes*, 28 mars 2022.
- ZAICHENKO O. (s.d), « Le défaut d'élaboration du plan est-il sanctionné ? » in *Obs' Smacl*.

Articles de loi :

- ANZIANI A. (2010), *Xynthia : les leçons d'une catastrophe*. Rapport d'information n° 554, 2009-2010.
- CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES (2014), *Article L2212-2*.
- CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES (2021), *Article L142412-4*.
- CODE DE LA SECURITE INTERIEUR (2019), *Article L742-2*.
- JOURNAL OFFICIEL (1789), *Décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités*.
- JOURNAL OFFICIEL (2004), *Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile (1)*.

- JOURNAL OFFICIEL (2014), *LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, 28 janvier 2014.
- JOURNAL OFFICIEL (2021), *LOI n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels*, 26 novembre 2021.
- JOURNAL OFFICIEL (2022), *Décret n° 2022-1091 du 29 juillet 2022 relatif aux modalités de création et d'exercice de la fonction de conseiller municipal correspondant incendie et secours*, 31 juillet 2022.
- JOURNAL OFFICIEL (2022), *Décret n° 2022-907 du 20 juin 2022 relatif au plan communal et intercommunal de sauvegarde et modifiant le code de la sécurité intérieure*, 21 juin 2022.

Ouvrages :

- AMALBERTI R., FUCHS C., et GILBERT C. (2002), *Conditions et mécanismes de production des défaillances, accidents et crises*, MSH-Alpes, 353 p.
- CASTEL P., CHESSEL M-E. (2024), *A la recherche de la décision, études de cas en sciences sociales*, Presses Universitaires du Septentrion, 264 p.
- DIRECTION DE LA SECURITE CIVILE (2009), *Guide ORSEC départemental : dispositions générales mode d'action « soutien des populations »*, Ministère de l'intérieur, 83 p.
- LAROUSSE (2024), *Le petit Larousse illustrée*, Larousse, 2048 p.
- LAMARZELLE D. (2014), *Les relations élus-fonctionnaires territoriaux*, Editions du Papyrus, 150 p.
- MALLOL F., BOUDERBALI K. (2004), *Le maire et la sécurité*, Editions Sorman, 298 p.
- POTIER V., HARANG P. (2001), *Maitrise des risques dans la gestion locale*, Le Moniteur, 430 p.
- TREMEUR M., LENCZNAR V.-A. (2006), *Communes et agglomérations face aux risques naturels et technologiques*, Editions du Papyrus, 350 p.

Mémoires et thèses :

- AIT ALI A. (2022), *Gestion des crises de sécurité civile : Quelles perspectives pour les intercommunalités après la loi Matras ?* Université Paris Cité.

- AMET O. (2020), *Risque majeurs et territoire : approche performancielle du plan communal de sauvegarde*, Université de Haute-Alsace, Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers.
- BERGER-SABBATEL A. (2016), *Organiser la montée en fiabilité d'un collectif d'organisations Acteurs, outils et modes de management : Le cas des collectivités territoriales face à la crise*, Université Bretagne-Loire, Université de Nantes.
- DELCROS H. (2021), *Étude de la faisabilité de l'élaboration d'un plan intercommunal de sauvegarde à l'échelle de la métropole bordelaise*. Université d'Avignon.
- DEMEILLIERS P. (2011), *La perception de la mise en place des Plans Communaux de Sauvegarde (PSC) et leurs prises en compte à l'échelle intercommunale par les élus locaux : étude de cas de la communauté de communes du Pays d'Azay-le-Rideau*, Ecole Polytechnique de l'université de Tours.
- GRALEPOIS M. (2008), *Les risques collectifs dans les agglomérations françaises : contours et limites d'une approche territoriale de prévention et de gestion des risques à travers le parcours des agents administratifs locaux. Architecture, aménagement de l'espace*. Université Paris-Est.
- GRALEPOIS M., DOUVINET J. (2015), *Au secours des maires ? Réflexions sur les facteurs de blocage institutionnel et de mobilisation d'acteurs dans la mise en place des Plans Communaux de Sauvegarde*, Presse Universitaires de la Méditerranée.
- KOWALEWSKI C. (2016), *Les plans communaux de sauvegarde : Enjeux opérationnels, économiques et sociétaux pour les services d'incendie et de secours*, Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers.
- LEYSSALLE K. (2023), *Les Plans Intercommunaux de Sauvegarde : Catalyseur de forces vives à l'épreuve de la réalité*, Université de Technologie de Troyes.

Rapports

- ACCARY A., GLEYZE J-L. (2022), *Feux de forêt 2022 et évolution de la politique de sécurité civile face au changement climatique*, Départements de France.
- ADGCF (s.d), *Les plans intercommunaux de sauvegarde*, SMACL Assurance.
- BESANCON, I. (2015), *Le plan communal de sauvegarde... 10 ans après*, Nantes Métropoles.
- CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE (CNFPT) (s.d), *Loi 3DS : guide à l'usage des collectivités territoriales*, Centre National de la Fonction Publique Territoriale.

- CENTRE D'ETUDES ET D'EXPERTISE SUR LES RISQUES, L'ENVIRONNEMENT, LA MOBILITE ET L'AMENAGEMENT (CEREMA) (2022), *PCS/PICS 1 an après la loi Matras*, CEREMA.
- COUR DES COMPTES (2022), *La prévention insuffisante du risque d'inondation en Île-de-France*, Cour des comptes – Chambre régionales et territoriales des comptes.
- DIRECTION GENERALE DE LA SECURITE CIVILE ET DE LA GESTION DES CRISES (s.d), *Débuter la rédaction de son PICS*, Ministère de l'intérieur.
- DIRECTION GENERALE DE LA SECURITE CIVILE ET DE LA GESTION DES CRISES (s.d), *La Réserve Communale de Sécurité Civile en 5 points*, Ministère de l'intérieur.
- DIRECTION GENERALE DE LA SECURITE CIVILE ET DE LA GESTION DES CRISES (s.d), *Plan Communal de Sauvegarde, « organiser le soutien des populations » - Mettre en place un Centre d'Accueil et de Regroupement*, Ministère de l'intérieur.
- DIRECTION DE LA DEFENSE ET DE LA SECURITE CIVILES (2005), *Plan Communal de Sauvegarde. Guide pratique d'élaboration*, Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.
- DIRECTION DE LA SECURITE CIVILE (2008), *Plan Communal de Sauvegarde « s'organiser pour être prêt », la démarche*, Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.
- DIRECTION DE LA SECURITE CIVILE (2008), *Plan Communal de Sauvegarde « s'entraîner pour être prêt », les exercices*, Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.
- DIRECTION DE LA SECURITE CIVILE (2010), *Plan Communal de Sauvegarde, bilan 2010 et bonnes pratiques à l'usage des préfetures de département*, Ministère de l'intérieur.
- DIRECTION GENERALE DE LA SECURITE CIVILE ET DE LA GESTION DES CRISES (2014), *Plan Communal de Sauvegarde, Aide à la rédaction de la trame PCS*, Ministère de l'intérieur.
- EPISEINE (2022), *Comprendre les plans intercommunaux de sauvegarde (PICS)*, Seine Grands Lacs.
- EPISEINE (2023), *Mobiliser un réseau d'acteurs autour du plan intercommunal de sauvegarde (PICS)*, Seine Grands Lacs.
- GRALEPOIS M. (2008), *Le Plan Communal de Sauvegarde, une approche territoriale de la sécurité civile à travers l'enquête des conditions de mise en place dans les communes françaises*, Laboratoire Territoires, Techniques et Sociétés (LATTS) de l'Université Paris-Est.

- HEMON D., JOUGLA E. (2004), *Surmortalité liée à la canicule d'août 2003*, Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm).
- INSTITUT DES RISQUES MAJEURS (IRMa) (2024), *Guide d'évaluation du plan communal de sauvegarde : questionnaire à dire d'expert*, Institut des Risques Majeurs.
- INSTITUT DES RISQUES MAJEURS (IRMa) (2008), *Guide d'évaluation de la démarche PCS : Grille d'audit et spécifications techniques*, Institut des Risques Majeurs.
- INSTITUT DES RISQUES MAJEURS (IRMa) (2021), *Le Plan Communal de Sauvegarde : garantir son caractère opérationnel*, SMAC Assurance.
- INSTITUT DES RISQUES MAJEURS (IRMa) (2004), *Plan Communal de Sauvegarde : l'outil opérationnel d'aide à la décision du maire*, Institut des Risques Majeurs.
- LANGRENEY T., LE COZANNET G., MERAD M. (2023), *Adapter le système assurantiel français face à l'évolution des risques climatiques*, Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.
- MALLET J-C. (2008), *Défense et Sécurité nationale : le Livre blanc*, La Documentation Française.
- METROPOLE TOULON PROVENCE MEDITERRANEE (2023), *Présentation du Plan Intercommunal de Sauvegarde de la métropole TPM*, CNFPT.
- PASCAL M., CORBEAU H., VEERABADREN A., et al. (2023), *Évaluation de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et technologiques en région Ile-de-France*, Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD).
- UBYRISK (2020), *Catnat 2001-2020 : Bilan statistique de 20 ans de catastrophes naturelles dans le monde*, Ubyrisk consultants.
- VILLE DE VILLEURBANNE (s.d), *DICRIM – Document d'information communal sur les risques majeurs*, Ville de Villeurbanne.

Revue

- BOBIN J-B. (2023), *Comment développer la culture de crise ?*, Lettre d'information sur les Risques et les Crises (LIREC), n°70, décembre 2023.
- DELAVEAU D. (2014), *Vulnérabilité de nos territoires : composer avec les risques majeurs*, Intercommunalités, n°185, janvier 2014.

- DOUVINET J., PALLARES R., GENRE-GRANDPIERRE C., et al (2013), *L'information sur les risques majeurs à l'échelle communale*, Cybergeog : European Journal of Geography.
- REVUE LAMY DES COLLECTIVITES TERRITORIALES (2013), *Le plan communal de sauvegarde (PCS) : la gestion de crise à l'échelle communale*, n°88, mars 2013

Site internet

- ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (s.d). <https://www.amf.asso.fr/page-statistiques/36010>
- COLLECTIVITE LOCALE (s.d), <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>
- INSTITUT DES RISQUES MAJEURS (s.d). www.irma-grenoble.com
- LABEL RESILIENCE FRANCE COLLECTIVITES (s.d), *Se labelliser*. <https://label-resilience-france-collectivites.fr/le-label/>
- MEMENTO DU MAIRE ET DES ELUS LOCAUX (2022), *Organisation de la sécurité civile*. <https://www.mementodumaire.net/dispositions-generales-2/>
- PREFECTURE DE L' AISNE (2023), *Le plan communal de sauvegarde*. <https://www.aisne.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Securite-et-protection-de-la-population/Protection-civile/LE-PLAN-COMMUNAL-DE-SAUVEGARDE>
- PREFECTURE DU HAUT-RHIN (s.d), *Dossier Départemental des Risques Majeurs*. <https://www.haut-rhin.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Information-preventive-sur-les-risques-majeurs/Dossier-Departemental-des-Risques-Majeurs>
- PREFECTURE DE LA MANCHE (s.d). <https://www.manche.gouv.fr/>
- SANTE PUBLIQUE (s.d). www.santepubliquefrance.fr/

Entretiens

Monsieur Fabien MATRAS, ancien Député et rédacteur de la loi n°2021-1520 du 25 novembre 2021 "MATRAS" visant à consolider notre modèle de sécurité civile.

Maître Emmanuel WORMSER, Avocat spécialisé en droit de l'urbanisme, droit administratif et droit processuel.

Madame Amandine CREVOLIN, Directrice d'une société experte en accompagnement des collectivités dans la réalisation des PCS, PICS plan de continuité d'activité, la gestion des risques en montagne.

Monsieur François GIANNOCCARO, Directeur de l'Institut des Risques Majeurs (IRMa) de Grenoble.

Madame Julie DUCHALAIS, Responsable de la STePRiM, en charge de la stratégie territoriale pour la prévention des risques en montagne sur l'intercommunalité briançonnais et la gestion des risques et des crises.

Monsieur Xavier NIEL, Chef de projet ingénierie de crise au CEREMA.

Madame Jennyfer FUGIER, Chargée d'étude planification et gestion de ville de MARSEILLE. Ancienne Chargée de mission PICS-Chef du service PICS/Prévention Métropole Toulon Provence Méditerranée.

Monsieur Jacques VERDELET, Maire de la commune de Lagruère (350 habitants) dans le département du Lot et Garonne.

Monsieur Marc TORNEL, Référent de la conception et mise en œuvre du PICS sur l'agglomération d'Estérel côte d'azur. Ancien responsable des risques majeurs sur la commune de Saint Raphaël.

Monsieur Sylvain BRUNO, Elus communal et à l'agglomération de Vichy communauté, en charge de la sécurité et notamment du PICS, conseil départemental de l'Allier.

Monsieur Philippe BLANC, Lieutenant-colonel de sapeur-pompier à la DGSCGC au sein de la sous-direction planification, bureau planification, des exercices et des retours d'expérience, en charge de la rédaction des doctrines ORSEC, PCS et PCIS.

Madame Marika ROMAN, Adjointe au maire de la ville d'Antibes, déléguée à la Sécurité Civile et la prévention des risques. Conseillère communautaire de la Communauté d'agglomération Sophia Antipolis (24 communes).

Monsieur Cyril ZIEBA, Conseiller en sécurité civile auprès du président de la communauté de communes « vallée de l'hérault ». Capitaine de pompier volontaire, chef de centre de secours sur la commune de Gignac.

Lexique

AASC : Association Agréée de Sécurité Civile
AMF : Associations des Maires de France
COS : Commandant des Opérations de Secours
DDRM : Dossier Départemental des Risques Majeurs
DGSCGC : Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises
DICRIM : Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs
DO : Directeurs des Opérations
DOS : Directeur des Opérations de Secours
EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale
MAPTAM : Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles
MOSC : Modernisation de la Sécurité Civile
NOTRe : Nouvelle Organisation Territoriale de la République
ORSEC : Organisation de la Réponse de Sécurité Civile
PAPI : Plans d'Actions de Prévention des Inondations
PCA : Plan de Continuité d'Activité
PC : Poste de Commandement
PCC : Poste de Commandement Communal
PCI : Poste de Coordination Intercommunal
PCS : Plan Communal de Sauvegarde
PICS : Plan InterCommunal de Sauvegarde
PLU : Plan Local d'Urbanisme
PPR : Plan de Prévention des Risques
PPRN : Plan de Prévention des Risques Naturels
PPRT : Plan de Prévention des Risques Technologiques
RCSC : Réserve Communale de Sécurité Civile
RETEX : RETours d'EXpérience
SDIS : Service Départemental d'Incendie et de Secours
SIS : Service d'Incendie et de Secours

Résumé

Le monde est confronté à une augmentation des catastrophes naturelles, telles que les canicules, les incendies de forêt, les inondations, les tempêtes, les séismes et les éruptions volcaniques. Ces événements, de plus en plus fréquents et intenses, causent des dommages considérables et des pertes de vies humaines importantes. En France, les risques naturels sont particulièrement élevés, comme en témoignent la canicule de 2003, la tempête Xynthia de 2010, l'ouragan Irma de 2017 et les incendies de forêts de 2022.

Face à ces menaces croissantes, il est crucial de mettre en place des mesures de prévention et de gestion des risques. Les Plans Communaux de Sauvegarde (PCS) et les Plans Intercommunaux de Sauvegarde (PICS) jouent un rôle essentiel dans la préparation des collectivités et des intercommunalités à faire face aux catastrophes naturelles.

Les PICS, en particulier, permettent aux communes membres d'une intercommunalité de mutualiser leurs ressources et de coordonner leurs actions en cas de crise. Ils doivent être adaptés aux spécificités de chaque territoire et prendre en compte la diversité des risques auxquels les populations sont exposées. La mise en œuvre de ces plans nécessite une collaboration étroite entre les communes, les services de l'État et les autres acteurs locaux. La préparation et la gestion des risques sont essentielles pour protéger les populations et limiter les dommages causés par ces événements.

Les PICS, s'ils sont bien conçus et mis en œuvre, peuvent être des outils précieux pour renforcer la résilience des territoires.

Abstract

The world is facing an increase in natural disasters, such as heatwaves, wildfires, floods, storms, earthquakes, and volcanic eruptions. These events, which are becoming more frequent and intense, are causing significant damage and loss of life. In France, natural risks are particularly high, as evidenced by the 2003 heatwave, the 2010 Xynthia storm, the 2017 Hurricane Irma, and the 2022 wildfires.

In the face of these growing threats, it is crucial to implement risk prevention and management measures. Communal Safeguard Plans (PCS) and Intercommunal Safeguard Plans (PICS) play an essential role in preparing municipalities and inter-municipalities to deal with natural disasters.

PICS, in particular, allow the member municipalities of an inter-municipality to pool their resources and coordinate their actions in the event of a crisis. They must be adapted to the specificities of each territory and take into account the diversity of risks to which populations are exposed. The implementation of these plans requires close collaboration between municipalities, government departments, and other local actors.

Preparedness and risk management are essential to protect populations and limit the damage caused by these events. PICS, if well-designed and implemented, can be valuable tools for strengthening the resilience of territories.