

Projet de Fin d'Etudes

**La perception de la
mise en place des
Plans Communaux de Sauvegarde (PCS)
et leurs prises en compte à l'échelle
intercommunale par les élus locaux :**

**Etude de cas de la
Communauté de Communes du Pays
d'Azay-le-Rideau**



2010-2011

DEMEILLIERS Pauline

**Directrice de recherche
GRALEPOIS Mathilde**

**La perception de la mise en place des
Plans Communaux de Sauvegarde (PCS)
et leur prises en compte à l'échelle
intercommunale par les élus locaux :**

**Etude de cas de la Communauté de
Communes du Pays d'Azay-le-Rideau**

2010-2011

**Directrice de recherche
GRALEPOIS Mathilde**

DEMEILLIERS Pauline

AVERTISSEMENT

Cette recherche a fait appel à des lectures, enquêtes et interviews. Tout emprunt à des contenus d'interviews, des écrits autres que strictement personnel, toute reproduction et citation, font systématiquement l'objet d'un référencement.

L'auteur (les auteurs) de cette recherche a (ont) signé une attestation sur l'honneur de non plagiat.

FORMATION PAR LA RECHERCHE ET PROJET DE FIN D'ETUDES

La formation au génie de l'aménagement, assurée par le département aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, associe dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, l'acquisition de connaissances fondamentales, l'acquisition de techniques et de savoir faire, la formation à la pratique professionnelle et la formation par la recherche. Cette dernière ne vise pas à former les seuls futurs élèves désireux de prolonger leur formation par les études doctorales, mais tout en ouvrant à cette voie, elle vise tout d'abord à favoriser la capacité des futurs ingénieurs à :

- Accroître leurs compétences en matière de pratique professionnelle par la mobilisation de connaissances et techniques, dont les fondements et contenus ont été explorés le plus finement possible afin d'en assurer une bonne maîtrise intellectuelle et pratique,
- Accroître la capacité des ingénieurs en génie de l'aménagement à innover tant en matière de méthodes que d'outils, mobilisables pour affronter et résoudre les problèmes complexes posés par l'organisation et la gestion des espaces.

La formation par la recherche inclut un exercice individuel de recherche, le projet de fin d'études (P.F.E.), situé en dernière année de formation des élèves ingénieurs. Cet exercice correspond à un stage d'une durée minimum de trois mois, en laboratoire de recherche, principalement au sein de l'équipe Ingénierie du Projet d'Aménagement, Paysage et Environnement de l'UMR 6173 CITERES à laquelle appartiennent les enseignants-chercheurs du département aménagement.

Le travail de recherche, dont l'objectif de base est d'acquérir une compétence méthodologique en matière de recherche, doit répondre à l'un des deux grands objectifs :

- Développer tout une partie d'une méthode ou d'un outil nouveau permettant le traitement innovant d'un problème d'aménagement
- Approfondir les connaissances de base pour mieux affronter une question complexe en matière d'aménagement.

Afin de valoriser ce travail de recherche nous avons décidé de mettre en ligne les mémoires à partir de la mention bien.

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier toutes les personnes m'ayant permis de réaliser ce mémoire de fin d'étude.

En premier lieu, je souhaite remercier ma tutrice universitaire Mathilde GRALEPOIS, Maître de conférence "énergies, climat & risques dans les projets urbains" au Département Aménagement de PolytechTours pour son encadrement tout au long de ce projet. Ses conseils et sa disponibilité ont été précieux à la réalisation de ce travail.

De plus, j'aimerais remercier :

- pour leur disponibilité et leur patience les membres de l'Etablissement Public Loire, de la Direction de l'Eau et de l'Exploitation, Chargé de mission inondation et gestion de crise Robin Durant et Vincent GERMANO
- Marie FOURNIER, de la Maison des Sciences de l'Homme (MSH), Laboratoire CItés, TERritoires, Environnement, Sociétés (CITERES) et Julien OLIVIER, Chargé d'animation "projets territoriaux" à la Direction Départementale des Territoires du Loiret, Services Prospective et Action Territoriale pour m'avoir reçu et éclairé sur les Plans Communaux de Sauvegardes, et sur le rôle des acteurs de la politique de sécurité civile en Région Centre
- Laurence CASSAGNE, Ingénieur à l'Institut des Risques Majeurs de Grenoble et Olivier LAYRE titulaire d'un Master 2 Professionnel "Gestion de crise" avec qui j'ai pu échanger sur les Plans Communaux de Sauvegarde des petites communes.
- Nelly MIONI, documentaliste à l'Institut des Risques Majeurs de Grenoble et Grégory GALVEZ, Chargé de Mission Risques Majeurs au sein de la Communauté Urbaine de Dunkerque qui ont participé à enrichir mes recherches bibliographiques.

Enfin je remercie les élus des communes de mon terrain d'étude :

- Daniel DURAND, maire de Brehémont,
- Philippe MASSARD, maire de la Chapelle-aux-Naux et vice-président de la communauté de commune du pays d'Azay-le-Rideau chargé du développement durable, de l'environnement, et de l'hydraulique,
- Bernard VERON, maire de Lignières de Touraine,
- Colette AZE, maire de Rigny-Ussé,
- Jacques JEFFROY, adjoint de la commune d'Azay-le Rideau,
- Michel ALLARD, adjoint de la commune de Rivarennnes ;

ainsi que les membres du personnel des communes de Bize-Minervois (11), de Cheillé, de Pont de Ruan, de Lignière de Touraine, de Vallères pour leur accueil au sein de leur commune, le temps qu'ils m'ont consacré, et pour le partage d'expérience dont ils m'ont fait profiter.

SOMMAIRE

Remerciements.....	6
Sommaire	7
Sigles et Abreviations	8
Introduction	9
1. Le Plan Communal de Sauvegarde dans la politique de sécurité civile	9
2. Méthode.....	18
3. Annonce du plan	20
Partie 1: La politique de sécurité civile dans les collectivités et terrain d'étude	22
1. L'organisation complexe de la sécurité civile en France et jeu d'acteur	23
2. La Communauté de Communes du Pays d'Azay-le-Rideau : un territoire rural inondable du Val de Loire.....	38
Partie 2 : Les facteurs qui influencent la perception des élus locaux	46
1. Contrainte réglementaire due à la loi de modernisation de 2003.....	49
2. Assistance technique d'intervenant extérieur	59
3. Contexte particulier de la CCPAR	66
Conclusion.....	74
Bibliographie.....	75
Table des figures.....	78
Table des matières.....	79
Annexe	82

SIGLES ET ABREVIATIONS

CCPAR : Communauté de Communes du Pays d’Azay-le-Rideau

CERTU : Centre d’Etudes sur les Réseaux, les Transports, l’Urbanisme et les constructions publiques

CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales

DDT : Direction Départementale des Territoires

DDRM : Dossier Départemental des Risques Majeurs

DICRIM : Document d’Information Communal sur les RISques Majeurs

DOS : Directeur des Opérations de Secours

DSC : Direction de la Sécurité civile

EPCI : Etablissement de Coopération intercommunale

EPL : Etablissement Public Loire

ERP : Etablissement Recevant du Public

IRMa : Institut des Risques Majeurs

MEEDDM : Ministère de l’Écologie, de l’Énergie, du Développement durable et de la Mer.

OPTIC : dispositifs décisionnels et processus Organisationnels fondant une intervention légitime et optimisée des Intercommunalités lors des situations d’urgence et des Crises

ORSEC : Organisation de Réponse de Sécurité Civile

PCO : Poste de Commandement Opérationnel

PCC : Poste de Commandement Communal

PCS : Plan Communal de Sauvegarde

PICS : Plan InterCommunal de Sauvegarde

PPI : Plan Particulier d’Intervention

PPR : Plan de Prévention des Risques

PLU : Plan Local d’Urbanisme

RDT : Risque –Décision-Territoire

SDACR : Schéma Départemental d’Analyse et de Couverture des Risques

SDIS : Service Départemental d’Incendie et de Secours

SDGR : Sous-Direction de la Gestion des Risques

SIDPC : Service Interministériel de Défense et de Protection Civile

SIRACEDPC : Service Interministériel Régional des Affaires Civiles et Economiques de Défense et de Protection Civile

INTRODUCTION

Le lundi 14 mars 2011 en matinée, Météo-France a placé le département de l'Aude en vigilance orange en raison des pluies prévues jusqu'au mercredi 16.

À Bize-Minervois, la nuit de mardi 15 à mercredi 16 mars fut terrible puisqu'aux alentours de 4h, la rivière la Cesse est sortie de son lit. Aucune victime mais 47 habitations et quatre commerces envahis par la boue.

Le plan communal de sauvegarde (PCS) fut déclenché à temps. « *On suit les événements depuis samedi. [...] Nous savions à quoi notre village était exposé. Nous avons, en prévention, procédé à des évacuations et demandé aux habitants de protéger leur maison au maximum* » a déclaré Alain Fabre, maire de Bize-Minervois pour le journal *L'Indépendant* du 17 mars 2011 dans un article de Nicolas Boussu.

La présence du PCS, datant de décembre 2008, a-t-il permis d'éviter le pire aux Bizois en préparant des mesures efficaces et rapides ?

1. Le Plan Communal de Sauvegarde dans la politique de sécurité civile

11. Définition et contexte : vers une modernisation de la sécurité civile

111. La sécurité civile et place du PCS

L'article 1 de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 Août 2004 établit une définition de la **sécurité civile** : « *La sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées.* »

L'annexe de la Loi de modernisation de la sécurité civile du 13 Août 2004 fixe les orientations de la politique de sécurité civile. Dans les faits, la sécurité civile s'attache à connaître, à prévoir et à se préparer aux situations de crise. La connaissance passe par un recensement scientifique et actualisé des risques. **La préparation s'effectue au travers de la planification opérationnelle¹** et la pratique d'exercice d'entraînements grandeur nature. Un des axes majeurs de la sécurité civile est la protection des populations. Ainsi la loi oblige à l'information et la formation de la population par rapport aux risques qu'elle encourt, à la mise en place de système de veille opérationnelle et d'alerte et incite à un engagement de tous les citoyens dans la crise et l'après-crise. Enfin, parmi

¹ L'objectif de la planification de la sécurité civile est de susciter une coopération permettant la coordination des plans de mesures d'urgence. Elle vise aussi à rendre la municipalité capable d'intervenir adéquatement pour assurer la sécurité des personnes et la sauvegarde des biens avant, pendant et après un sinistre.

les missions de la sécurité civile figure l'organisation de la réponse aux événements de sécurité civile c'est-à-dire l'organisation de la chaîne de commandement avec la contribution et l'engagement des moyens de tous les acteurs. Les apports de la loi de modernisation et la participation des acteurs feront l'objet de la première partie de ce mémoire « La politique de sécurité civile dans les collectivités et terrain d'étude ».

Le Plan Communal de Sauvegarde fait partie de la phase de préparation et est un des outils entrant dans la planification opérationnelle que développe la loi de modernisation.

112. L'outil phare de la loi de modernisation : le Plan Communal de Sauvegarde

Le PCS a été institué par la **loi n°2004-811 du 13 Août 2004 de modernisation de la sécurité civile**, dans son article 13, et par son décret d'application n°2005-1156 du 13 Septembre 2005.

113. PCS : outil opérationnel d'organisation communal

Le PCS a vocation à organiser la réponse communale en cas d'événement de sécurité civile. **Le PCS définit un dispositif communal opérationnel permettant à l'équipe municipale de "gérer les crises majeures " touchant la sécurité civile** (catastrophes industrielles, phénomènes climatiques, accidents "courants" (transport, incendie...), dysfonctionnement des réseaux (transport, énergie, eau...), problèmes sanitaires...).

« L'objectif du PCS est de se préparer préalablement en se formant, en s'organisant pour pouvoir faire face. Le but est de supprimer au mieux les incertitudes en se donnant un cadre de référence polyvalent pour gérer les événements de sécurité civile. »
(Direction de la Défense et de la Sécurité Civile, 2008)

Le PCS est un outil **opérationnel** d'aide à la décision du maire dans son rôle d'acteur majeur de la gestion d'un événement de sécurité civile d'origine naturelle ou technologique. Avant la loi de 2004, dans le domaine de la sécurité civile, l'échelon communal avait en effet longtemps été délaissé. L'organisation générale de la sécurité civile reposait essentiellement sur les moyens de secours départementaux, zonaux ou nationaux coordonnés par les différents plans de secours, notamment le plan ORSEC (Organisation de la Réponse de Sécurité Civile depuis la loi de modernisation, anciennement ORganisation des SECours).

L'article 13 de la loi de modernisation de la sécurité civile **impose** cet outil opérationnel à deux catégories de communes :

- **les communes disposant d'un Plan de Prévention des Risques naturels (PPR¹) approuvé,**

¹ Les Plans de Prévention des Risques naturels prévisibles (PPR) ont été créés par la loi du 2 février 1995. Il a pour objet de cartographier les zones soumises aux risques naturels et d'y définir les règles d'urbanisme, de construction et de gestion qui s'appliqueront au bâti existant et futur. Il permet également de définir des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde à prendre par les particuliers et les collectivités territoriales.

- **les communes comprises dans le périmètre d'un Plan Particulier d'Intervention (PPI¹).**

Le PCS n'est pas obligatoire pour les autres communes bien qu'elles peuvent toutes être confrontées à un événement menaçant la population (comme par exemple le transport de marchandises dangereuses, phénomènes météorologiques violents,...).

L'article 8 du décret d'application du 13 Septembre 2005 précise que ces communes *«doivent l'élaborer dans un délai de deux ans à compter de la date d'approbation par le préfet du département du plan particulier d'intervention ou du plan de prévention des risques naturels, ou à compter de la date de publication du présent décret lorsque ces plans existent déjà. »*

Pour résumé, la réalisation du PCS se fait en trois temps :

- **l'étape de diagnostic** (connaissance de phénomènes, des enjeux du territoire, et des moyens disponibles);
- **l'étape de création de l'organisation de la réponse opérationnelle** (rôle de la commune dans le domaine de la sauvegarde par rapport à celui des services de secours);
- enfin, **l'étape de maintien opérationnel du plan** (faire vivre le PCS à long terme).

Avant 2004, quelques communes françaises avaient initié une démarche proche du PCS : les Plans Communaux d'Action ou les Plans Communaux de Prévention et de Secours. Le plan communal d'action était l'ancêtre du PCS dans sa forme et dans ses intentions. Réalisé à l'échelle communale, il prévoyait les modalités de gestion immédiate de la crise, considérant déjà que le maire et la commune étaient un maillon opérationnel indispensable dans le schéma départemental à l'organisation des secours pour pouvoir faire face à la crise.

De la même façon que pour le PCS, le plan communal d'action passait par la réalisation d'un diagnostic des risques, le recensement des moyens communaux et la détermination d'une structure de crise à l'échelle communale. Son intérêt était également d'associer la population et les acteurs locaux. Toutefois le Plan communal d'action n'avait pas de caractère obligatoire contrairement à l'actuel PCS.

12. Les élus du Val de Loire au cœur de la problématique

121. Le point de vue de l' élu est absent des retours d'expérience

Presque sept années après la parution de la loi de modernisation, des études et des guides ont porté sur les conditions d'utilisation du PCS, sur ses buts techniques et opérationnels, sur les acteurs qu'il fait intervenir aux niveaux institutionnels, politiques et territoriaux. **La plupart des travaux de recherche concernant les PCS s'attachent**

¹ Le Plan Particulier d'Intervention (PPI) est un document qui permet de gérer les moyens de secours en cas d'accident dans une installation classée dont les conséquences dépassent l'enceinte de l'installation. Il s'appuie sur les dispositions générales du plan ORSEC (Organisation de la Réponse de Sécurité Civile) départemental. Il est issu du décret du 13 Septembre 2005 relatif aux plans particuliers d'intervention. Il concerne, par exemple, les sites comportant une installation nucléaire de base, qu'elle soit ou non secrète, les installations classées de type SEVESO, les ouvrages d'infrastructure liés au transport des matières dangereuses, etc.

à connaître leur efficacité, leur état d'avancement (EPL, *Atlas des Plans Communaux de Sauvegarde du bassin de la Loire - Communes exposées au risque inondation*), les méthodes d'élaboration les plus appropriées. Par exemple, un colloque s'est tenu le 20 novembre 2006. Il a rassemblé des professionnels des universitaires, des responsables d'administrations et d'organisme, des élus, des techniciens et des chercheurs. Au cours de ce colloque a été fait le point sur des méthodes et des expériences de PCS menés. Le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques¹ (CERTU) compile les actes de ce colloque dans un ouvrage *Les plans communaux de sauvegarde : méthodes et expériences d'élaboration*. Ce type d'ouvrage fait un **bilan des communes ayant fait leur PCS par rapport à celles qui ont l'obligation de le réaliser**. On retrouve dans ce genre de travaux les partenaires possibles et leur rôles, des éléments de méthodes, des conseils pour l'élaboration et pour conserver le côté opérationnel de l'outil dans le temps ainsi que des expériences pratiques.

Il existe d'autre part, un **guide d'évaluation** de la démarche Plan Communal de Sauvegarde réalisé par DE CHOUDENS H. pour l'IRMa². Il s'appuie sur le « Guide PCS » dont la réalisation avait été confiée par la Direction de la Défense et de la Sécurité Civiles (DDSC) à l'IRMa en 2005. Son objectif est de s'assurer de la conformité des PCS des communes vis-à-vis des exigences réglementaires. Là encore, il s'agit de vérifier la pertinence de l'outil et de veiller à la bonne réalisation des PCS.

Les recherches effectuées jusqu'à présent sont donc des évaluations de l'outil PCS et sont diffusées pour faire partager des retours d'expérience. Il est également rencontré des retours d'expérience sur l'intervention des EPCI dans les politiques de sécurité civile. Parmi elles se trouve le programme de recherche OPTIC³. L'explication du sigle OPTIC suffit à comprendre que l'intercommunalité doit avoir et a sa place dans les événements de sécurité civile: *OPTIC dispositifs décisionnels et processus Organisationnels fondant une intervention légitime et oPTimisée des Intercommunalités lors des situations d'urgence et des Crises*. Il a pour objectif de répondre à la demande des élus locaux qui revendiquent davantage d'outils pour les aider à préparer et mieux surmonter les crises, et assumer leurs responsabilités. Le CERTU également plébiscite la solidarité et l'entre-aide intercommunale.

¹ Le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) est un service du Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer. Il est chargé de conduire des études dans le domaine des réseaux urbains, des transports, de l'urbanisme et des constructions publiques, pour le compte de l'État ou au bénéfice des collectivités locales, établissements publics ou entreprises chargés de missions de service public. Il contribue, par ses activités de statistiques, d'enquêtes, d'études, d'expertises, d'expérimentation et d'innovation technologique, de production de logiciels, de publication d'ouvrages techniques et méthodologiques, de formation et d'information, au progrès des connaissances et des savoir-faire et à leur diffusion. www.certu.fr

² L'institut des Risques Majeurs (IRMa) est une association dont les objectifs sont de promouvoir des actions d'information et de sensibilisation aux risques majeurs et d'aider les collectivités territoriales, et en particulier les communes, à mettre en place une politique de prévention des risques adaptée notamment par la réalisation de Plan Communal de Sauvegarde (PCS) et de Dossier d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM). www.irma-grenoble.com

³ Le programme de recherche OPTIC : *dispositifs décisionnels et processus Organisationnels fondant une intervention légitime et oPTimisée des Intercommunalités lors des situations d'urgence et des Crises* fait parti du programme « Risque –Décision-Territoire » du Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat. Un compte rendu de ces recherches a été réalisé par Nicole GONTIER en Décembre 2009.

En revanche, il est curieux de noter que lorsque ces ouvrages sont parcourus, **le point de vue de l' élu est peu, voire pas abordé**. Aucune information n'est donnée sur l'accueil de la démarche PCS dans les communes et sur la façon dont est perçu le PCS par les élus. De la même façon, l'intercommunalisation de l'entre-aide en cas de crise ainsi que la politique de sécurité civile est reconnue dans la littérature **sans intégrer la perception des élus** dans un éventuel système de gestion intercommunal de la sécurité civile.

Le thème de recherche de ce mémoire est « **La politique de sécurité civile dans les collectivités françaises : l'enjeu des Plans Communaux de Sauvegarde** ». Et au vu de ce qui a été expliqué précédemment, ce mémoire cherchera à **comprendre la perception des élus locaux dans la démarche du Plans Communal de Sauvegarde ainsi que sa prise en compte au niveau intercommunal**. Pour cela un groupement de communes est choisi afin d'étudier la perception des élus d'un même EPCI. La détermination de cet EPCI n'est pas due au hasard et est exposé dans la section ci-dessous.

122. Un EPCI du Val de Loire

Le choix d'un EPCI a été une des premières étapes dans l'apport de la réponse à la problématique. Tout d'abord, le contexte de ce mémoire de recherche sera rappelé car il pose des bases géographiques au choix de l'EPCI.

a) Un mémoire de recherche dans un programme de recherche

L'Établissement Public Loire, syndicat mixte constitué de 6 régions, 16 départements et de communes du bassin de la Loire, est reconnu comme établissement public territorial de Bassin sur un périmètre de 65 000 km². Son territoire d'action figure en annexe 1.

Il intervient directement à l'échelle du bassin de la Loire par la réalisation, le financement ou le pilotage d'actions d'aménagement, de gestion des eaux et de développement économique, présentant un intérêt de bassin ou un caractère interdépartemental ou interrégional.

A l'origine les missions de l'EPL concernaient la biodiversité du corridor fluvial de la Loire, la conservation et la protection du paysage ligérien et le patrimoine qui y est associé. Depuis son plan d'action 2000-2006, l'EPL a intégré dans ses fonctions la sécurité, la protection des populations contre les inondations. Cette évolution traduit une prise de conscience générale récente des questions de sécurité civile liée au risque majeur inondation dans le val de Loire.

Aujourd'hui, ses grands domaines d'actions sont la prévention des inondations, la gestion stratégique des ressources en eau ainsi que la Recherche/Données/Information. (www.eptb-loire.fr)

Dans le cadre de sa dernière mission (Recherche/Données/Information), l'EPL a réalisé un appel à projets de recherche intitulé « *Prise en compte des risques d'inondation dans le cadre du développement de la compétitivité et de l'attractivité du bassin de la Loire et de ses affluents* ».

Le laboratoire UMR CITERES (Unité Mixte de Recherche Cités, TERritoires, Environnement, Sociétés) de Tours fait parti de l'équipe de recherche sélectionné pour réaliser ce projet de recherche.

Ce projet consisterait entre autre à réaliser un état de l'art et un état des lieux dans ce domaine, à mener une réflexion sur la résilience ainsi que sur la planification de gestion de crise à l'échelle de la commune. **Une partie du travail portant sur la planification de gestion de crise consistera à étudier les conditions de réalisation et d'avancement, puis la mise en place des PCS à l'échelle de la vallée de la Loire.** La réalisation de ce mémoire entre dans cet axe de travail du programme de recherche. (Source : Appel à projets de recherche « *Prise en compte des risques d'inondation dans le cadre du développement de la compétitivité et de l'attractivité du bassin de la Loire et de ses affluents* », Août 2010)

Ce projet est donc conduit par l'Etablissement Public Loire qui a un périmètre d'action défini faisant l'objet d'un arrêté préfectoral comme le montre l'annexe 1. Il correspond, approximativement, au bassin hydrographique de la Loire. En outre, cet important projet de recherche concerne, comme son intitulé l'indique, le bassin de la Loire et ses affluents. **L'EPCI étudié dans le cadre du présent mémoire est de ce fait un EPCI du Val de Loire.**

b) Un EPCI impliqué dans la gestion des risques majeurs

Dans le rapport de synthèse de l'IRMa datant de Mars 2009 intitulé *La prise en compte des risques majeurs dans les intercommunalités*, sont restitués les résultats d'une enquête menée par l'IRMa. Cette enquête aborde la question de la place que peuvent prendre les intercommunalités dans la gestion des risques majeurs.

Cette action a permis de recenser les expériences menées dans **48 intercommunalités différentes ayant en compétence les risques majeurs**. Mais elle a aussi donné lieu à l'élaboration d'un recueil des missions qui pourraient être assurées en partie ou en totalité par les intercommunalités qui auraient la volonté de s'impliquer dans cette problématique (information, formation, alerte, soutien aux communes pour la mise en place des PCS, connaissance des risques, ...)

La présente étude faisant partie d'un plus large programme mené pour le compte de l'Etablissement Public Loire et sur son territoire d'action, les intercommunalités du Val de Loire ont été identifiées :

- la Communauté Urbaine de Nantes Métropole,
- la Communauté d'Agglomération d'Orléans – Val de Loire,
- la Communauté d'Agglomération de Saumur Loire Développement,
- la Communauté d'Agglomération d'Angers Loire Métropole,
- la Communauté de Communes du Pays d'Azay-le-Rideau.

Cinq EPCI sont connues pour avoir mené des expériences dans la prise en compte des risques majeurs ou ayant en compétence les risques majeurs. Il s'agit d'une Communauté Urbaine, de trois Communauté d'Agglomération et d'une Communauté de Communes. La différence la plus évidente entre eux est leur envergure comme le suggère leur statut. La figure 1 ci-dessous présente, pour chaque EPCI, la population en 2007, leur superficie et leur densité de population en 2007 (Source : INSEE 2007).

EPCI	CU Nantes Métropole	CA Orléans-Val de Loire	CA d'Angers Loire Métropole.	CA Saumur Loire Développement.	CC Pays d'Azay-le-Rideau
Population en 2007	580 503	271 754	264 867	61 823	14 053
Superficie (en km ²)	523,4	334,3	509,8	565,2	229,4
Densité de la population (nombre d'habitants au km ²) en 2007	1 109,20	812,9	519,6	109,4	61,3

Figure 1: Des EPCI du Val de Loire d'envergure différentes

La suite du travail bibliographique a, par ailleurs, amené à émettre **l'hypothèse que la taille des communes est un critère à la réalisation ou non des PCS.**

123. La taille des communes comme critère de réalisation des PCS

Rapidement, la taille des communes réalisant ou non leur PCS, s'organisant ou non à l'échelle supra communale est apparue comme un facteur influant sur l'application du décret du 13 Septembre 2005. En effet, l'étude bibliographique menée en travail exploratoire a dégagé que ceux sont **les grandes agglomérations françaises qui sont les plus engagées et les plus avancées dans les questions de prise en charge des risques.** Et ceux sont elles qui font l'objet d'expérimentation (par exemple, Nantes, Le Havre, Dunkerque, Lyon, Brest).

Effectivement, de plus en plus de grandes communes dédient un agent à plein temps à la gestion du PCS. Plus encore, ça peut être une direction qui se voit officiellement missionner pour gérer « les risques majeurs et la sécurité civile » à moins qu'une nouvelle direction ne soit créée de toute pièce. Les collectivités les plus avancées dans l'intégration de la gestion des risques majeurs mettent en place des systèmes de gestion de la sécurité et des risques (SGS) du même ordre que les industries « Seveso seuil haut »¹. (GIANNOCCARO, F. 2005)

Par conséquent, la suite du travail bibliographique a consisté à vérifier que la mise en place des PCS dans les petites communes et la prise en charge intercommunale de la prévention et de la gestion des risques majeurs dans les territoires ruraux sont plus difficiles que dans une agglomération plus conséquente. Plusieurs sources traitent de la question.

Dans *l'Etat des lieux et différences de réalisation et d'appropriation des Plans Communaux de Sauvegarde dans le département de l'Hérault*, il est affirmé qu'**il existe un lien entre la taille de la commune et le degré d'appropriation de la démarche PCS** (BOISRAME, M². 2010). En effet, sur les 129 communes étudiées dans le département de l'Hérault, l'auteur prouve que les communes ayant le plus grands nombres d'habitants ou ayant une plus forte densité de population se sont le plus

¹ La directive "Seveso 2" promulguée le 9 décembre 1996 et modifiée en 2003 vise la classification de certains établissements présentant des risques d'accidents majeurs. En fonction du potentiel de nuisances et de danger, il existe un ordre d'importance de ces installations, notamment, les installations dites « seuil haut » qui correspondent aux installations soumises à autorisation avec servitudes d'utilité publique pour la maîtrise de l'urbanisation.

² Margaux BOISRAME est étudiante à l'Université Paul Valéry en Master Territoires et Sociétés, Aménagements et Développement spécialité Gestion des catastrophes et des risques naturels

approprié leur PCS. En revanche, l'auteur montre que la superficie de la commune n'influe pas sur l'implication des communes dans la réalisation du PCS. La réalisation du PCS est mise en lien avec la taille communale en termes de population concernée par le risque.

D'après le rapport de sept étudiant de Polytech' Grenoble, la réalisation ou non de PCS ne dépend pas de la taille de la commune. En revanche, les auteurs montrent que les grandes communes (plus de 10 000 habitants) ont toutes réalisées leur PCS et leur DICRIM. Ils précisent que la **difficulté, pour les petites communes** (moins de 4 000 habitants), vient de la réalisation du DICRIM, nécessaire pour aboutir au PCS. Les résultats de cette étude mettent en évidence le manque de communication et d'information concernant les risques majeurs au sein des petites communes. Les principales demandes des petites communes vis-à-vis de leur intercommunalité concernent la mutualisation et la coordination, le financement (travaux, systèmes d'alerte), l'aide technique, la gestion de la documentation et information à la population.

Dans le rapport nommé *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 française*, la question du lien entre la taille des communes et la réalisation ou non de PCS est posée. Ce rapport est le résultat du traitement de questionnaires ayant pour ambition d'éclaircir les conditions de mise en place et d'application des PCS au près des communes et des EPCI soumises aux risques.

En ce qui concerne la réalisation des outils de sécurités civils obligatoire, visiblement, la taille de la commune n'influe pas sur la présence ou non de DICRIM ou de PCS. C'est davantage **l'appartenance ou non à une grande agglomération** qui joue ce rôle. De plus la diffusion du PCS serait tout de même plus rapide dans les grandes agglomérations (GRALEPOIS, M. 2008 (a)).

En ce qui concerne la coopération intercommunale, la prise en charge des risques concernerait **surtout les communautés urbaines ou d'agglomération, ainsi que les EPCI comprenant plus de 20 communes.**

Par ailleurs, les communes semblent très favorables à l'implication de l'intercommunalité sur la gestion des risques, surtout celles ayant un faible nombre de communes-membres.

Au cours de la réunion de lancement en Mars 2007 du Projet européen Freude am Fluss *Mieux vivre au bord du fleuve*, les représentants de l'association des communes riveraines de la Loire évoquent le cas de la commune de Saint-Pierre-des-Corps (37) qui, lors de la réalisation de son PCS s'est aperçue de la complexité de la tâche, *« notamment pour des communes disposant de peu de moyens techniques et humains »*. (Démarche de planification concertée pour la gestion du risque d'inondation dans le Val de Bréhémont, Compte rendu de la réunion de lancement du Vendredi 2 mars 2007).

Un **« Modèle de PCS pour les communes de moins de 3 000 habitants »** réalisé pour le compte du Service Interministériel de Défense et de Protection Civiles (SIDPC) de l'Hérault (LAYRE O. ¹, 2010). Son auteur a été questionné dans le but d'alimenter les réflexions sur ce mémoire et de comprendre pourquoi les communes de moins de 3 000 habitants étaient visées plus particulièrement par son modèle. Il a répondu que le SIDPC

¹ Olivier LAYRE est titulaire d'un Master 2 Professionnel "Gestion de crise" et l'auteur d'un « Modèle de PCS pour les communes de moins de 3 000 habitants » élaboré au cours de sa participation aux missions du Service Interministériel de Défense et de Protection Civiles (SIDPC) de la Préfecture de l'Hérault en 2010.

regrettait « la faible proportion des communes héraultaises ayant réalisé et transmis leur PCS à la Préfecture ».

L'Hérault est un département à dominante rurale. La très grande majorité des communes correspondent à des villages de taille petite ou moyenne (la plus petite compte une vingtaine d'habitants). Ainsi, pour réaliser leur PCS, elles se retrouvent confrontées à de multiples difficultés : une "équipe" municipale (membres du conseil, secrétaires et personnel des services techniques) qui n'a ni le temps ni les compétences pour créer un PCS, des moyens financiers insuffisants pour engager un cabinet privé, une méconnaissance des risques menaçant le territoire administré, pour ne citer que les plus récurrentes. L'Hérault compte 343 communes, et la totalité d'entre elles sont soumises à au moins un risque. Cependant, fin Novembre 2010, seul 20 à 25 % d'entre elles ont fait parvenir leur PCS (PCS complet et validé par le conseil municipal) au SIDPC. La moitié des communes affirme que leur PCS "est en cours de réalisation" sans préciser le réel stade d'avancement du PCS. Le dernier quart des communes exprime souvent ses difficultés ou son incapacité à élaborer un outil si complexe. Le document a donc été réalisé en réaction à ce constat en simplifiant et en adaptant un autre document provenant du SIDPC 84.

Le document que LAYRE O. a réalisé est un document-type et "pratique" ayant pour ambition de familiariser les communes de moins de 3 000 habitants au lexique, aux outils et aux méthodes de prévention et de gestion de crise. Il a pour ambition, à court terme, d'apporter une base minimum pour organiser une réponse fonctionnelle et fiable. A long terme, le modèle engage les communes dans un processus de réflexion, de consultation de la population et d'élaboration d'un véritable PCS, accompagné d'un DICRIM.

Ces différents constats montrent que les PCS sont plus réalisés par les communes fortement exposé aux risques, les plus peuplées ou par celles appartenant à un groupement surtout les communautés urbaines ou d'agglomération et les EPCI comprenant plus de 20 communes.

Ces écrits dévoilent que les plus petites communes ont plus de difficultés dans l'élaboration du PCS et souligne également les manques de compétences techniques et de moyens des communes les plus modestes en terme de taille dans la réalisation de ce document.

Par conséquent pour répondre à la problématique : « Comment les élus locaux perçoivent la démarche PCS et leurs prises en compte à l'échelle intercommunale ? » un territoire rural sera étudié afin d'évaluer le positionnement des élus dans un contexte à priori défavorable à une prise en compte intercommunale de la politique de risque.

Ainsi, parmi les cinq intercommunalités ayant été traitées par l'étude de l'IRMa et faisant parties du Val de Loire, l'une correspond à un territoire rural comprenant moins de 20 communes : la **Communauté de Communes du Pays d'Azay-le-Rideau (CCPAR)**. La présentation de la CCPAR sera exposée dans la première partie du mémoire « La politique de sécurité civile dans les collectivités et terrain d'étude ».

La section suivante a pour but d'exposer la démarche qui a été menée pour répondre à la problématique.

2. Méthode

Afin de mener à bien ce travail de recherche ayant pour sujet « La politique de sécurité civile dans les collectivités françaises : l'enjeu des Plans Communaux de Sauvegarde », **différents modes de collecte d'information** ont été exploités. Tout d'abord, une recherche bibliographique a eu lieu, puis des entretiens ont été menés auprès d'acteurs préalablement identifiés. Dans cette section uniquement les différents outils de travail utilisés pour conduire cette recherche seront abordés. Les résultats de ce travail seront utilisés et exposés dans les parties suivantes de ce mémoire.

21. Travail bibliographique exploratoire

Le travail bibliographique mené a consisté à acquérir le vocabulaire et les connaissances nécessaires dans les domaines de la sécurité civile et des risques majeurs. Il a donc porté sur le PCS (définition, application, mise en place), sur le rôle des différents acteurs de la sécurité civile en France et de la prévention et de la gestion du risque (Etat, région, Département, Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS), ...). Les textes de loi concernant ces deux grandes thématiques ont été analysés. Les Etablissements Publics de Coopération Intercommunal (EPCI) ont également fait l'objet de recherche (fonctionnement, cadre règlementaire, ...) et un état des lieux de la gestion intercommunale du risque en France a été établi. Finalement, l'ensemble de ce travail permet de formuler les hypothèses ainsi que d'appuyer ou d'infirmer les résultats de la présente étude.

22. Les entretiens : exploratoires et semi-directifs

L'objectif de ce mémoire est de tenter de connaître comment les élus locaux perçoivent la prise en compte de la gestion des risques à l'échelle intercommunale appliqué au territoire de la Communauté de Communes du Pays d'Azay-le-Rideau, en prenant comme exemple la réalisation des PCS. Afin de répondre à cette problématique, une enquête par entretien a été effectuée. Deux types d'entretiens ont été menés : des entretiens exploratoires et des entretiens semi-directifs.

221. Entretiens exploratoires

Parallèlement au travail bibliographique, divers entretiens exploratoires ont été conduit soit par le biais de rencontres soit par entretiens téléphoniques. La figure 2 ci-dessous présente par ordre chronologique les personnes ayant été contactées dans le cadre des entretiens exploratoires.

Personnes contactées	Fonction	Structure	Date
Julien OLIVIER	Chargé d'animation "projets territoriaux"	Direction Départementale des Territoires du Loiret	11 Octobre 2010
Laurence CASSAGNE	Ingénieur en prévention des risques majeurs	Institut des Risques Majeurs de Grenoble	4 Janvier 2011
Marie FOURNIER	Ingénieur d'études	Maison des Sciences de l'Homme de Tours	14 Janvier 2011
Robin DURANT	Chargé de mission inondation et gestion de crise	Etablissement Public Loire	28 Janvier 2011
Vincent GERMANO	Animateur plateforme inondation Plan Loire – DICRIM et PCS	Etablissement Public Loire	31 Janvier 2011

Figure 2: Personnes contactées dans le cadre des entretiens exploratoires

Julien OLIVIER a été rencontré dans un autre contexte, avant le début de cette étude et a été recontacté pour connaître précisément les missions de la DDT dans la démarche PCS et obtenir de nouveaux éléments de compréhension du sujet général.

Laurence CASSAGNE a été jointe car elle est l'auteur de divers documents de l'IRMa portant sur les risques et leur gestion à l'échelon intercommunal notamment *La prise en compte des risques majeurs dans les intercommunalités : les enquêtes de terrain menées par l'IRMa* paru dans le Risques infos n°25 de l'IRMa.

Marie FOURNIER est docteur en aménagement et chargée de recherche à la maison des sciences de l'homme et a réalisé une thèse sur la gestion des risques inondations de la Loire (*Le riverain introuvable ! La gestion du risque d'inondation au défi d'une mise en perspective diachronique. Une analyse menée à partir de l'exemple de la Loire* soutenue 15 novembre 2010). Elle a permis l'entretien avec Robin DURANT qu'elle savait concerner par les PCS sur le Val de Loire. Celui-ci a pu donner des informations concernant les PCS des communes étudiées dans ce mémoire et a quant à lui permis la mise en relation avec Vincent GERMANO qui a pu compléter ses propos.

Ces entretiens exploratoires ont permis, comme leur nom l'indique, d'explorer la problématique, d'orienter les recherches et d'obtenir des informations et des références bibliographiques. Certaines des informations fournissent des éléments de réponses à la problématique et seront reprises dans la seconde partie de ce mémoire sur les facteurs qui influencent la perception des élus locaux

222. Entretiens semi-directifs comme mode de recueil de données principales

Le second type d'entretien mené dans le cadre de ce mémoire est l'entretien semi-directif. Ces entretiens visaient les élus ainsi que le personnel communal en charge de la réalisation du PCS de la commune des communes de la Communauté de Communes du Pays d'Azay-le-Rideau (CCPAR). Pour cela, un premier contact téléphonique a été pris auprès des communes dans le but que les élus prennent connaissance de cette enquête et

de convenir d'un rendez-vous pour mener un entretien. Les entretiens ont eu lieu entre le Vendredi 18 Février et le Jeudi 17 Avril 2011.

L'entretien est une des méthodes de productions verbales en science humaine. Ici, les entretiens réalisés ont constitué la source d'information principale. On peut parler d'enquête par entretien à usage principal (DE SINGLY, F. 2007).

L'enquête par entretien est donc, ici, utilisée pour analyser le problème, le sens que les acteurs donnent à leurs pratiques, aux événements dont ils ont pu être les témoins actifs, mettre en évidence les systèmes de valeurs et les repères normatifs auxquels les acteurs appartiennent ou se réfèrent.

L'objectif de cette série d'entretien est de faire apparaître les processus, les « comment », comprendre la logique de la perception des élus vis-à-vis d'une prise en charge intercommunale de la gestion des événements de sécurité civile.

Plus précisément, l'entretien semi directif a été choisi comme moyen de recueillir des données qualitatives car il permet de centrer le discours des personnes interrogées autour de différents thèmes définis dans le guide d'entretien.

Il a pour but de recueillir des informations précises en liens avec la problématique et d'apporter des réponses aux hypothèses.

Le principe de l'entretien semi-directif est de laisser l'interviewé s'exprimer librement sur des thèmes choisis énoncés par l'intervieweur. Le rôle de l'intervieweur est de diriger l'entretien et l'interviewé pour rester dans le sujet de l'entretien et d'obtenir les réponses à ses questions et les informations qu'il recherche. Une grille d'entretien est préalablement réalisée par l'intervieweur pour mener l'entretien. Ce guide comporte des questions dites générales et des questions de relances. Les questions générales sont les questions posées à l'interviewé auxquels il doit répondre librement sans que l'enquêteur n'intervienne. Par exemple, il peut s'agir de s'agir de raconter un fait ou un événement. Les questions de relances sont utilisées pour revenir sur une partie d'une question générale que l'interviewé n'a pas abordé au cours de son discours. Ainsi l'interviewé répond librement et avec souplesse dans l'ordre des questions. Les informations recueillies sont précises, riches et rapides à exploiter. *« C'est la force de l'enquête de terrain que de pouvoir multiplier les points de vue, de faire converger des résultats d'enquête sur le même objet, de pouvoir recouper les informations obtenues en entretien ou par observation [...] grâce notamment à la puissance évocatrice des citations et aux possibilités de relance et d'interaction dans la communication entre interviewé et interviewer »* (BEAUD, S. WEBER, F.2003)

L'avantage de cette technique est de garantir l'étude de l'ensemble des questions et des thèmes qui intéressent l'intervieweur. Le même guide d'entretien est utilisé pour toutes les personnes interrogées pour cette étude afin d'assurer la comparabilité des résultats. Le guide d'entretien utilisé figure en annexe 2. Cependant il faut bien veiller à ne pas casser le fil et la dynamique du discours lorsque l'on utilise les questions de relance et à formuler des questions suffisamment large pour ne pas influencer l'interviewé dans sa réponse. Le traitement et l'analyse des réponses à ces entretiens font l'objet de la seconde partie de ce mémoire « facteurs qui influencent la perception des élus locaux ».

3. Annonce du plan

Pour rappel, la problématique de ce mémoire s'inscrit dans le domaine de la sécurité civile. Elle se formule de la façon suivante : **« Comment les élus locaux perçoivent la démarche PCS et sa prise en compte à l'échelle intercommunale ? »**

Pour répondre à cette question, ce mémoire s'articule en deux parties.

Dans la première partie **le rôle des collectivités territoriales dans la politique de sécurité civile en France et leur niveau d'intervention dans la démarche PCS** seront examinés plus précisément. Le but est de comprendre la place et la position de l' élu local à l'échelle de sa commune ou du groupement de communes auquel il appartient. Elle a pu être construite grâce au travail bibliographique précédemment explicité et aux entretiens exploratoires. La seconde partie s'efforcera de fournir des éléments de réponses à la problématique en s'appuyant sur le résultat de l'enquête mise au point, des entretiens exploratoires et des recherches bibliographiques.

PARTIE 1

LA POLITIQUE DE SECURITE CIVILE DANS LES COLLECTIVITES ET TERRAIN D'ETUDE

En introduction général du mémoire les termes présent dans la problématique à savoir « **Plan Communal de Sauvegarde** » (PCS) et « **Sécurité civile** » ont été définis et la problématique a été précisée. Cette première partie vise à expliciter davantage la politique de sécurité civile en passant par le jeu d'acteur qui la compose pour mieux appréhender la perception de l' élu local. En effet, pour plusieurs raisons (multiplication des formes d'organisation impliquant des partenariats publics-privés, transformation du rôle de l'État, rôle croissant des adjoints devant répondre aux demandes complexes dans chacun des secteurs de l'action publique...), « *analyser les raisons pour lesquelles les maires s'inquiètent des risques encourus par leur ville revient à analyser la complexification du jeu décisionnel ainsi que les niveaux de responsabilité associés à l'action publique.* » (BUSSON-VILLA F.¹, 2011). Puis, le terrain d'étude choisi d'après le processus décrit en introduction sera présenté.

¹Maître de Conférences, Université de Rennes 2, Sciences Sociales

1. L'organisation complexe de la sécurité civile en France et jeu d'acteur

Préalablement, il sera vu en quoi la loi de 2004 modernise la politique de sécurité civile. L'intervention des différents niveaux de l'administration et en particulier des collectivités territoriales dans cette politique suivra tout en ayant un regard sur la perception de l'élu local du PCS et de l'intervention des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) dans le domaine de la sécurité civile.

11. La loi de modernisation de la sécurité civile de 2004 et l'affirmation du niveau local

La loi de modernisation de la sécurité civile de 2004, comme son nom l'indique, « modernise » la précédente loi relative à l'organisation de la sécurité civile de 1987 (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). En intégrant les retours d'expérience de plusieurs catastrophes survenues dans les années 2000 (tempêtes de décembre 1999, l'explosion de l'usine AZF de Toulouse en Septembre 2001, canicule de l'été 2003, etc.), cette loi de modernisation complète l'organisation de la sécurité civile en France.

L'article 1^{er} de cette loi précise que *"la sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées"*. L'évolution de cette définition, par rapport à la loi de 1987, vient du fait que **« l'information et l'alerte des populations »** devient un des buts de la sécurité civile avec la prévention des risques et la protection contre ces risques.

De plus, la sécurité civile ne relève plus uniquement de l'Etat mais également *« des collectivités territoriales et [les] autres personnes publiques ou privées »*. En effet, une plus **grande diversité des acteurs de la sécurité civile** est appliquée. Ainsi l'article 2 de la loi complète l'Etat et les communes inscrit à la loi de 1987 : *« les militaires des armées et de la gendarmerie nationale, les personnels de la police nationale et les agents de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements et organismes publics ou privés appelés à exercer des missions se rapportant à la protection des populations ou au maintien de la continuité de la vie nationale, les membres des associations ayant la sécurité civile dans leur objet social ainsi que les réservistes de la sécurité civile. »*

L'un des objectifs principaux de la loi est de redonner toute sa place à l'engagement responsable du citoyen en précisant que *« Toute personne concourt par son comportement à la sécurité civile. »* (Article 4)

La loi de modernisation de 2004 définit **de nouveaux outils** pour mieux se préparer face aux risques majeurs avec la création du plan communal de sauvegarde PCS (art 13) et de plans d'organisation de la réponse de sécurité civile (nouvelle « version » du plan ORSEC) structurés en trois niveaux (départemental, de zone et maritime) (art 14):

- « *Le plan communal de sauvegarde regroupe l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection de la population. Il détermine, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population.* » Article 13 de la loi de modernisation de la sécurité civile
- « *Les dispositions spécifiques des plans Orsec prévoient les mesures à prendre et les moyens de secours à mettre en œuvre pour faire face à des risques de nature particulière ou liés à l'existence et au fonctionnement d'installations ou d'ouvrages déterminés.* » Article 15.

De plus, l'article 13 prévoit également la mise en place « *dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, un plan intercommunal de sauvegarde [...]. En ce cas, il est arrêté par le président de l'établissement public et par chacun des maires des communes concernées. La mise en œuvre du plan communal ou intercommunal de sauvegarde relève de chaque maire sur le territoire de sa commune.* » Ce nouvel outil offre pour la première fois la **possibilité aux intercommunalités de mener une politique de prévention et de gestion des risques** à une échelle dépassant les limites communales.

La loi de modernisation vient compléter la loi de 1987 en s'appuyant sur les événements relevant de la sécurité civile du début des années 2000. Parmi ses évolutions majeures, la loi de modernisation de la sécurité civile intègre des nouveaux acteurs, renforce la place du citoyen et instaure de nouveaux outils de planification opérationnelle. Un des acteurs qui apparaît pour la première dans la politique de sécurité civile est l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale à fiscalité propre (EPCI).

Entre les nouveaux outils de planification opérationnelle, il y a le PCS. Grâce au plan communal de sauvegarde, la place des communes est « *enfin reconnue dans l'organisation de la sécurité civile* » (GIANNOCCARO, F. 2005).

Il est surprenant de constater que la commune était délaissée de cette politique publique. Il est possible que l'intégration de la commune ou d'un groupement de commune apparaisse dans cette loi pour faire écho à la loi du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République qui introduit le principe de subsidiarité¹. Les collectivités territoriales ont vocation à prendre des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. Ainsi les catastrophes des années 2000 ont probablement prouvé que les événements de sécurité civile devaient être gérés au niveau local.

¹ Principe qui consiste à réserver uniquement à l'échelon supérieur ce que l'échelon inférieur ne pourrait effectuer que de manière moins efficace

12. La politique de sécurité civile dans les collectivités françaises

Afin de comprendre, la place et le rôle de la commune ou du groupement de communes dans le schéma de politique de sécurité civile français, les différents niveaux de l'administration qui mettent en œuvre cette politique allant de l'administration centrale (les Ministères) à la commune vont être exposés.

La figure 3 ci-dessous reprend les **différents niveaux de l'administration française** en distinguant en jaune celles qui dépendent du ministère de l'intérieur et en vert celles qui dépendent du ministère de l'écologie. Il s'agit bien, ici, des différents niveaux d'administration mettant en œuvre la politique française de sécurité civile et non de la chaîne de commandement en cas d'évènement de sécurité civile. En effet, la chaîne de commandement se met en place pendant la crise et constitue une des orientations de la politique de sécurité civile (cf. le point 112 de l'introduction). Cependant, il s'agit d'une vaste problématique qui ne sera pas traitée dans ce mémoire. Un schéma est présent en annexe 3 pour illustrer la chaîne de commandement. Dans la politique d'action de la gestion et de la prévention des risques en générale, le **ministère de l'intérieur** est chargé de la gestion des risques et du secours des populations ainsi que de la planification correspondante. Le ministère de l'environnement est chargé de la connaissance et de la prévention des risques. Dans ce mémoire, la partie relevant du ministère de l'intérieur duquel dépend directement la politique de sécurité civile sera traitée. Puis l'implication de chaque niveau administratif dans la politique de sécurité civile sera développée.

Administration centrale : c'est l'ensemble des services et des directions du ministère qui dispose de compétences nationales qui gèrent les services de l'Etat au niveau local. Elle possède une mission d'impulsion des politiques du ministère. Les membres de l'administration centrale sont chargés, en liaison avec le cabinet, de la mise en œuvre des directives du Gouvernement (organe collégial composé du Premier ministre, des ministres et des secrétaires d'Etat chargé de l'exécution des lois et de la direction de la politique nationale), de la préparation des projets de loi ou de décrets et des décisions ministérielles.

Ministère de l'Intérieur, de l'Outre Mer et des collectivités territoriales, Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer	Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement.
→ Le ministère est divisé en 5 directions :	→ Le ministère est divisé en 5 directions :
- La Direction Générale de la Police Nationale (D.G.P.N) - La Direction Générale de la Gendarmerie Nationale (D.G.G.N) - La Direction de la Sécurité Civile (D.S.C) - La Direction Générale des Collectivités Locales (D.G.C.L) - La Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques (D.L.P.A.J)	- La direction générale des infrastructures, des transports et de la mer - La direction générale de l'aviation civile - La direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature - La direction générale de la prévention des risques - La direction générale de l'énergie et du climat
→ La DSC est composée de différentes sous-directions :	
- La sous-direction de la gestion des risques SDGR - La sous-direction des services opérationnels SDSO - La sous-direction des sapeurs pompiers et des actions du secours SDSPAS	

Administration déconcentrée : Les services déconcentrés de l'Etat sont les services qui assurent le relais, sur le plan local, des décisions prises par l'administration centrale. Les services déconcentrés sont généralement sous l'autorité d'un préfet. Les directions départementales sont dirigées par le préfet de département. Les directions régionales sont sous la l'autorité du préfet de région, qui est le préfet du département dans lequel se situe le chef-lieu de la région

S.I.R.A.C.E.D.P.C.	Préfet
	Directions régionales DREAL Directions départementales DD TM

Administration décentralisée : transfert de compétences de l'Etat à des institutions distinctes de lui : les collectivités territoriales. Celles-ci bénéficient alors d'une certaine autonomie de décision et de leur propre budget sous la surveillance d'un représentant de l'Etat.

Collectivités territoriales	Etablissement public
Région	
Département : Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS)	
Commune : pouvoir du maire	Intercommunalité : service risques

Figure 3: Administration française intervenant dans la politique de sécurité civile

(Sources consultées en octobre 2010 : www.vie-publique.fr, site du Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration : www.interieur.gouv.fr, site du Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement : www.developpement-durable.gouv.fr)

121. L'administration centrale supervise la politique de sécurité civile

Par conséquent, au niveau de l'administration centrale est retrouvé la Direction de la Sécurité civile (DSC).

La **Direction de la Sécurité civile (DSC)** est la structure centrale rattachée au ministère de l'Intérieur, responsable de la gestion des risques en France, qu'il s'agisse des accidents de la vie courante ou des catastrophes majeure. Au quotidien, les membres de la DSC **soutiennent l'action locale** des sapeurs-pompiers, des bénévoles, des associations, des préfectures et des mairies ; avec les autres ministères notamment ceux de la Défense, de la Santé, de L'environnement et des Transports pour mobiliser les **experts** et les matériels spécialisés.

La DSC est composé de différentes sous-directions pour mener à bien les missions qui lui incombent.

La sous-direction mise au service des risques majeurs est la **sous-direction de la gestion des risques (SDGR)**.

Pour faire face aux catastrophes, la SDGR s'applique à maîtriser trois phases constitutives de la gestion des crises : la **préparation** (planification, entraînement, anticipation), la **réponse opérationnelle** et le **retour à la normale** (retour d'expérience, soutien des populations...)

Dans ces domaines, elle **anime et soutient l'activité des préfets**, représentants de l'État dans les zones de défense et de sécurité et dans les départements. En relation avec les services de l'Etat, des collectivités territoriales, des opérateurs publics et privés et de très nombreux autres partenaires, elle analyse les effets des risques majeurs et de la vie courante.

Au niveau central, l'administration possède un rôle d'expertise mais beaucoup de compétences sont décentralisées dans les niveaux inférieurs de l'administration.

122. Le S.I.R.A.C.E.D.-P.C. : le relai au niveau local

A l'échelle locale, ce sont les services déconcentrés de l'État qui mettent en place les décisions prises par l'administration centrale. Dans le cadre de la sécurité civile, ce sont les **S.I.R.A.C.E.D.-P.C. (Service Interministériel Régional des Affaires Civiles et Economiques de Défense et de la Protection Civile)** qui jouent ce rôle. Dans les préfectures, la sécurité et la défense civiles relèvent de leur responsabilité. Ils ont en charge les Etablissement Recevant du Public (ERP), la Défense, et la Protection civile et les Risques majeurs.

En ce qui concerne la Protection civile et les Risques majeurs et conformément aux orientations définies au niveau national, le S.I.R.A.C.E.D. - P.C. assure quatre missions principales. Il doit **prévenir les risques** courants menaçant la sécurité des biens et des personnes (l'alerte météo, l'alerte inondation, l'alerte pollution, les risques liés au déminage, aux feux d'artifice, à la canicule, aux grands froids, la possibilité de glissements de terrains...). Il doit ensuite **établir la planification opérationnelle** avec, entre autre, le plan ORSEC et les Plans Particuliers d'Intervention (PPI). Le S.I.R.A.C.E.D. - P.C. **élabore et coordonne les actions de prévention, d'information et de formation** des populations et de publics spécialisés (Document Départemental des Risques Majeurs - DDRM., Plans Communaux de Sauvegarde - PCS). Il s'agit aussi de la **communication et du partage de la culture** de sécurité civile, rendue indispensable

par la loi de modernisation du 13 Août 2004. Enfin, le S.I.R.A.C.E.D. - P.C. a en charge la mission de coordonner la réponse aux crises des différents acteurs administratifs et élus locaux, quand survient un accident ou une catastrophe de grande ampleur.

D'après ce qui est décrit plus haut, il semble que le S.I.R.A.C.E.D. - P.C., qui constitue l'administration déconcentrée soit davantage au contact des populations et des élus locaux au travers de ses nombreuses missions. Parmi ses missions, il coordonne la prévention et l'information des élus. Directement en contact avec les élus locaux, les membres des S.I.R.A.C.E.D. - P.C., ils peuvent influencer leur perception vis-à-vis de la planification opérationnelle.

123. Un partage clair des responsabilités entre le préfet et le maire

Depuis la première vague de décentralisation du début des années, l'Etat a transféré de nombreuses compétences aux collectivités territoriales mais également aux établissements publics de coopération intercommunale. La décentralisation *permet* « *un rapprochement du terrain, qui [...] permet une adaptation plus fine et plus continue des actions locales* » (SORBETS C. in GILBERT C., 1990)

Cependant, dans la politique de sécurité civile nationale et dans celle de la gestion et de la prévention des risques, l'Etat garde une place importante au travers des préfets qui le représente au niveau local (VEYRET Y., 2004).

Au niveau de l'administration décentralisée c'est-à-dire au niveau des **régions**, des **départements** et des **communes** et leurs **groupements** deux domaines peuvent entrer en jeu pour intervenir dans la politique de gestion de la sécurité civile. En effet, le **préfet** et le **maire** peuvent intervenir par le volet sécurité civile direct mais il existe un moyen indirect d'intervenir sur la protection des populations. Ce moyen indirect est de passer par le volet urbanisme de leurs compétences pour prévenir les risques en considérant que la préoccupation première, fondamentale est d'intégrer l'aspect risque majeur dans toute politique d'aménagement et d'urbanisme (GIRAUD M. in GILBERT C. 1990).

Ainsi, les missions que ces deux acteurs possèdent vont être montré, aussi bien dans le domaine de la sécurité civile à proprement parlé que dans le domaine de l'urbanisme.

a) Rôle du préfet

... dans ses compétences de sécurité civile

Dans la politique de sécurité civile, le préfet a un rôle de conseiller auprès des communes (CERTU, *Les plans communaux de sauvegarde : méthodes et expériences d'élaboration*, janvier 2008). En effet, le préfet, aidé de ses services, **porte à connaissance des maires** toute information disponible, relative aux risques pour réaliser leurs documents d'urbanisme. L'information qu'il fournit sert également à l'information préventive de la population en réalisant et transmettant le DDRM (Dossier départemental des risques majeurs qui sert de base à la réalisation des DICRIM), le Schéma Départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) et le PPR. Le préfet doit également gérer les plans de secours tel que le plan ORSEC, ou les PPI.

Enfin c'est le préfet qui contrôle la légalité des PCS des communes avant de les approuver.

Par ailleurs, il faut noter qu'au niveau départemental, le secours et la sécurité civile sont assurés par les **Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS)**. Le rôle, bien que primordiale, de cet acteur de la sécurité civile ne sera pas développé dans ce mémoire dont la thématique principale est « La politique de sécurité civile dans les collectivités françaises: l'enjeu des Plans Communaux de Sauvegarde ». La problématique concerne bien les collectivités et le SDIS est un établissement public.

... dans ses compétences en urbanisme

La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain du 13 décembre 2000 indique que les documents d'urbanisme doivent être conformes les uns avec les autres. L'article L 121-13 intègre les risques naturels et technologiques dans secteurs urbanisés et les secteurs à urbaniser. Plus tard la loi du 30 Juillet 2003 dite la loi Bachelot relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages comporte quatre points importants : l'obligation d'informer les riverains, la sensibilisation des salariés et des sous-traitants, la **maîtrise de l'urbanisation** par la définition de zones à risques, la reconnaissance de la notion de risques technologiques.

Les communes ont l'obligation de prendre en compte les risques majeurs dans leur document d'urbanisme. Toutefois, elles peuvent manquer de connaissances techniques dans ce domaine pour les réaliser. L'Etat a donc un rôle à jouer dans l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme (PLU).

Le préfet porte à connaissance du maire toute information disponible, relative aux risques, il s'assure de la prise en compte effective des risques dans le projet de PLU, il peut demander des modifications du projet du PLU arrêté si ce dernier ne prend pas en compte de manière suffisante le risque, il peut décider le lancement dans un but de protection et de prévention des risques d'un projet d'intérêt général (PIG) dont les dispositions incorporées au PLU deviennent des servitudes d'urbanisme, et il peut saisir le tribunal administratif si les risques n'ont pas été pris en considération de manière suffisante.

b) Rôle du maire

... dans ses compétences de sécurité civile

- Les pouvoirs de police

En tant que **titulaire des pouvoirs de police municipale**, le maire est chargé de deux obligations en matière de risques naturels inscrites dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) :

- d'une part, une **obligation générale** de prévention des accidents naturels et des fléaux de toutes natures, de mesures d'assistance, de secours et d'appel à l'intervention de l'autorité supérieure (art. L. 2212-1 et L. 2212-2, 5°)
- d'autre part, une **obligation spéciale** de prendre, en cas de danger «grave ou imminent», les mesures imposées par les circonstances et d'informer l'autorité supérieure (L.2212-4).

La figure 4 est extraite du CGCT et traite de ces pouvoirs.

D'après le Code général des collectivités territoriales :

« *LES POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE*

Article L.2212-2

La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. Elle comprend notamment

[...]

5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure;

[...]

Article L. 2212-4

En cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 50 de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances.

Il informe d'urgence le représentant de l'Etat dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites. »

Figure 4: Les pouvoirs de police du maire et sécurité civile

- Rôle du maire dans le PCS

La commune est le **premier niveau d'organisation opérationnel** pour faire face à un évènement.

L'article 16 indique que « *la direction des opérations de secours relève de l'autorité de police compétente (maire ou préfet) en application des dispositions des articles L 2211-1, L 2212-2 et L 2215-1 du CGCT* ». En effet, lors du déclenchement du PCS le maire est le directeur des opérations de secours (DOS) c'est-à-dire qu'il met en œuvre les premières mesures d'urgence. Il organise la sauvegarde et la coordination avec les secours au sein du poste de commandement communal (PCC) (se référer à l'annexe 3 qui résume à l'aide d'un schéma la chaîne de commandement).

L'élaboration du PCS est **sous la responsabilité du maire** comme le montre l'article 4 du décret d'application du 13 Septembre 2005 : « *Le plan communal de sauvegarde est élaboré à l'initiative du maire de la commune. (...), le plan communal de sauvegarde fait l'objet d'un arrêté pris par le maire de la commune (...). Il est transmis par le maire au préfet du département.* ».

De plus, il élabore le **Document d'Information Communal sur les RISques Majeurs (DICRIM)**, pièce obligatoire et nécessaire pour réaliser le PCS.

Le maire est le **directeur des opérations de secours** et **déclenche le PCS** en cas d'évènement de sécurité civile intervenant sur le territoire communal. Il appuie le préfet pour assurer les mesures de sauvegarde et de soutien de la population en cas de déclenchement du plan ORSEC.

... dans ses compétences en urbanisme

Le maire, quant à lui, a plusieurs moyens de se prémunir des risques sur sa commune. Indirectement, il possède une **compétence en matière de prévention des risques via le droit de l'urbanisme** en intégrant les risques connus et les servitudes d'urbanisme qui lui ont été transmis par l'Etat (PPRI, porté à connaissance par exemple, comme vu précédemment) ainsi que via **l'attribution ou non des permis de construire**.

Par ailleurs, le code de l'environnement a été complété pour imposer au maire de procéder à l'inventaire des repères de crues qui existent sur le territoire communal et d'établir les repères correspondant aux crues historiques, aux nouvelles crues exceptionnelles ou aux submersions marines, dans une perspective de devoir de mémoire collective dans les zones exposées aux risques d'inondation (Article 42 qui complète art L563-3 du code de l'environnement).

Le code de l'environnement (L213-10 C. Env.) prévoit également à réunion de collectivité territoriale ou leur groupement au sein d'un établissement public de bassin pour faciliter la prévention des inondations et la gestion de la ressource en eau à l'échelle du bassin ou sous-bassin.

L'information préventive de la population est également une mission du maire. Il doit diffuser les connaissances sur les risques tous les deux ans. En effet, l'article 40 de la loi du 30 Juillet 2003 (loi Bachelot) relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages rend obligatoire l'information de la population par le maire, au moins une fois tous les deux ans dans les communes disposant d'un PPR prescrit ou approuvé. Cette information se traduit par des réunions publique ou tous autres moyens appropriés et porte sur les dispositions du plan de prévention, les modalités de l'alerte, l'organisation des secours et de la couverture assurantielle.

c) Des rôles bien distincts entre le préfet et le maire

Le CERTU a réalisé la figure 5ci-dessous qui figure dans *Les plans communaux de sauvegarde : méthodes et expériences d'élaboration*. Il reprend ce qui a été expliqué précédemment. Le but de ce schéma est de rappeler le rôle de l'Etat via le préfet et celui du maire dans la gestion de crise. Il rappelle en outre que ces compétences sont *croisées*.



Figure 5: Rôle bien distinct entre le préfet et le maire.

Source : CERTU, 2008

L'administration centrale soutient l'action locale. Elle anime et soutient l'activité des préfets dans la préparation, la réponse opérationnelle et le retour à la normale des événements de sécurité civile. Elle possède aussi une mission d'expertise.

Les S.I.R.A.C.E.D.-P.C. forment l'administration déconcentrée au niveau des régions. Ils doivent prévenir les risques, établir la planification opérationnelle, élaborer et coordonner les actions de prévention, d'information et de formation des populations et de publics spécialisés, dont le PCS fait parti. Enfin, ils sont chargés de la communication et du partage de la culture de sécurité civile.

Le préfet et le maire possède de moyens d'intervenir sur la prévention des risques majeurs : la **sécurité civile** (planification opérationnelle) et l'**urbanisme** (planification urbaine). Le préfet est chargé de porter à connaissance des maires toutes informations relatives aux risques et réalise, à l'aide de ses services, la planification opérationnelle au niveau départemental. Dans le cadre de ses pouvoirs de police le maire a à sa charge la réalisation de plans de secours (PCS) et l'information sur les risques à ses administrés. Au vu schéma de la politique de sécurité civile à travers l'administration française, il ressort que ceux sont bel et bien le niveau local et le maire qui est au cœur du système.

d) L'intervention des Etablissements publics de coopération intercommunale

Bien qu'un EPCI ne soit pas une collectivité territoriale à proprement parlé, il est intéressant de se pencher sur ses compétence en matière de sécurité civile. En effet, elles

ont des compétences déléguées par les communes et deviennent ainsi un acteur à part entière de cette politique. Par conséquent, les compétences qui peuvent être attribuées aux EPCI et leur légitimité d'intervention dans ce domaine seront abordées. Puis la littérature viendra alimenter la réflexion sur les possibilités qu'offre la gestion intercommunale de la planification opérationnelle.

- Transfert de compétence et de pouvoirs de police au président d'un EPCI

L'échelle intercommunale est l'échelle où s'organisent fréquemment les politiques de transports publics, d'habitat, d'urbanisme ou encore d'aménagement du territoire. L'intercommunalité est *prédisposée à intervenir dans le domaine de la gestion des risques* (IRMA, 2010).

Comme vu précédemment, l'article 13 de la loi de modernisation de la sécurité civile prévoit, pour la première fois, la mise en place possible d'une **politique de prévention et de gestion des risques aux intercommunalités** : *« Dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, un plan intercommunal de sauvegarde (PICS) peut être établi en lieu et place du plan prévu au premier alinéa. En ce cas, il est arrêté par le président de l'établissement public et par chacun des maires des communes concernées. La mise en œuvre du plan communal ou intercommunal de sauvegarde relève de chaque maire sur le territoire de sa commune. »*

Cet outil offre la possibilité de mener une politique de prévention et de gestion des risques à **une échelle plus adapté aux risques** puisque la plus part du temps, les phénomènes naturels ignorent les limites administratives. BESSON L. parle d'« *incompatibilité* » entre l'échelle de gestion des risques actuelle et le territoire géographique des phénomènes naturels qui compliquent les procédures règlementaires. Le nouvel outil PICS fait écho à la loi « Bachelot » du 30 Juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, qui dans son article 46 encourage la gestion des risques naturels à l'échelle du bassin versant ou du «bassin de risque».

La loi n°2004-809 du 13 Août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a institué un **pouvoir de police intercommunal** confié aux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Toutefois, le transfert des pouvoirs de police ne concerne que des champs d'application particuliers à la condition que l'EPCI ait les compétences dans ces domaines (assainissement, élimination des déchets, réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens de voyage, organisation des manifestations sportives ou culturelles et la voirie). La loi ne dessaisit pas les maires de leur pouvoir de police générale. (www.colloc.bercy.gouv.fr, Le transfert des pouvoirs de police).

Comme il a été vu auparavant, le code général des collectivités territoriales (CGCT) précise que « *Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale* », laquelle « *a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* » et comprend notamment « *le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les*

pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure » (art. L. 2212-1 et L. 2212-2, 5°). Par ailleurs, « En cas de danger grave ou imminent le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances » (art. L.2212-4). Cette compétence est une compétence personnelle, propre au maire, qui ne peut être ni déléguée ni transférée au président de l'intercommunalité.

Les maires faisant parti d'une intercommunalité peuvent donc transférer aux présidents d'EPCI certains pouvoirs de police, néanmoins, les pouvoirs de police générale conférés aux maires leur imposant d'assurer la sécurité et la salubrité publique restent de leur responsabilité. Ainsi, la Direction des Opérations de Secours (DOS) ne peut être assurée que par le maire (ou le préfet selon le cas) et ne peut être transférée à un président d'intercommunalité.

Même si l'EPCI peut être en charge de réaliser le PCS des communes membres, la gestion et l'acquisition des moyens nécessaire à l'exécution du plan par exemple; l'arrêté du PCS ne peut être fait que par les maires des communes en question.

- L'intervention des EPCI dans la sécurité civile à travers l'état de l'art

Le programme de recherche OPTIC: *dispositifs décisionnels et processus Organisationnels fondant une intervention légitime et optimisée des Intercommunalités lors des situations d'urgence et des Crises* fait parti du programme « Risque –Décision-Territoire » du MEEDDM de Décembre 2009. Il a pour objectif de répondre à la demande des Elus locaux qui revendiquent davantage d'outils pour les aider à préparer et mieux surmonter les crises, et assumer leurs responsabilités. Le rapport comporte une étude sociologique sur la perception du risque des populations sur les communautés urbaines de Dunkerque et de Nantes. Le projet a également traité la notion de « Plan Inter-Communal de Sauvegarde (PICS) ». Il comporte un volet juridique portant sur les **possibilités d'intervention des intercommunalités dans les situations de crise et d'urgence** et propose une réflexion sur l'élaboration (moyens, organisation) d'un PICS. Il fournit des documents méthodologiques et des outils pour analyser les situations et mettre en place les dispositifs les plus efficaces pour la gestion de crise par une intercommunalité. Il liste l'ensemble des documents qui aideraient les collectivités dans l'élaboration de leur organisation. Le groupe de travail s'est attaché à définir ce qui peut fonder les interventions « *légitimes et optimisées* » des EPCI, et plus particulièrement des communautés urbaines telles que Dunkerque ou Nantes en termes de méthode et en termes d'outils.

Dans le compte rendu, il est rappelé les raisons qui, d'après les recherches des différents organismes participants, fondent l'intervention des EPCI dans le domaine de la gestion de la sécurité civile. La question de l'échelle est abordée en disant que les risques et les conséquences d'événements graves ne s'arrêtent pas aux limites communales et nécessitent des moyens de sauvegarde pouvant dépasser les capacités de la commune. La mutualisation au niveau intercommunal de certains moyens matériels, humaines ou organisationnels peut permettre de faire des économies d'échelle. Certaines

compétences techniques permettant d'assurer les missions de sauvegarde des populations sont fréquemment transférées à l'intercommunalité. **L'intercommunalité doit donc pouvoir mettre à disposition des moyens communautaires aux maires pour qu'ils puissent répondre à leurs responsabilités de sécurité et de salubrité publique.** OPTIC rappelle que les communes peuvent être de taille, d'importance et de moyens très divers. Face à la problématique des risques majeurs et de la gestion de crise, l'intercommunalité offre la possibilité de mettre en œuvre une volonté de solidarité et peut assurer une forme d'équité. Ces différents arguments rendent légitimes l'intervention des intercommunalités dans la gestion de la sécurité civile.

Une autre source bibliographique considère que l'intercommunalité permet de *« moderniser les services publics locaux et de les adapter aux évolutions réglementaires ou au désengagement de l'Etat, de les étendre au plus grand nombre, de renouveler les équipements collectifs, de redonner plus de cohérence aux politiques d'urbanisme, d'habitat et de développement »*. (CENSI, M. in GUERANGER, D. 2008)

Malgré une porte entre-ouverte aux EPCI par la loi de modernisation pour s'impliquer dans la politique de sécurité civile, le maire reste tout de même au cœur de la démarche PCS en conservant les pouvoirs de police générale.
--

e) Récapitulatif

La figure 6 ci-dessous récapitule, par thème, les missions respectives du préfet et du maire dans la prévention et la gestion des risques majeurs ainsi que les documents à réaliser. Il est issu d'un document réalisé par l'Etablissement Public Loire nommé *Le maire face au risque inondation, Le PCS se préparer pour mieux protéger, le DICRIM informer pour mieux prévenir*. Il est facilement imaginable de le compléter par le niveau intercommunal.



PICS

Figure 6: Documents de planification dans la prévention et la gestion des risques majeurs

Source : Etablissement Public Loire, Novembre 2005

L'analyse du cadre de la politique de sécurité civile en France et des collectivités françaises qui y sont impliquées a permis de dégager le rôle des collectivités territoriales concernées par le Plan Communal de Sauvegarde.

C'est à l'échelon déconcentré et déconcentré que s'applique réellement la politique de sécurité civile.

Cependant, l'analyse des textes de loi, des retours d'expérience, des colloques, etc. ont mis en évidence la faible possibilité d'implication des EPCI dans la politique de sécurité civile malgré la possibilité juridique d'élaborer des Plans Intercommunaux de Sauvegarde (PICS). Sept ans après la promulgation de la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004, les PICS prévu dans l'article 13 rencontre peu de succès. Pour preuve, lors de la réalisation du présent mémoire et tout au long de ce travail de recherche sur les PCS et les PICS, aucun exemple n'a pu être trouvé sur le territoire national.

Ceci est confirmé entre autre par le compte rendu de recherche du programme RDT qui précise que parmi les cas étudiés, aucun EPCI a élaboré et achevé un réel Plan Intercommunal de Sauvegarde (PICS) à l'exception de la Communauté d'Agglomération de Colmar (CAC) et quelques communautés de communes. CASSAGNE L. ayant fait l'objet d'un entretien exploratoire, ingénieur en prévention des risques majeurs pour l'IRMa ne connaît aucun exemple français de réel PICS tel que le propose le décret.

Toutefois d'autres EPCI ont mis en place une organisation de gestion de crise même s'il ne s'agit pas réellement d'PICS. De nombreux EPCI ont un projet de PICS ou assimilé (organisation intercommunale pour la gestion d'événements de sécurité civile). Ce phénomène montre que la gestion intercommunale d'événements de sécurité civile est un sujet important et d'actualité pour nombres d'EPCI qui d'autre part rencontrent des obstacles au bon achèvement de ces projets. (IRMa, mars 2009 et Gralepois, M. 2008, GONTIER, N. 2009).

Les élus communaux étant les premiers acteurs identifiés dans l'initiative du PCS, dans sa réalisation et dans sa mise en place en cas d'évènement de sécurité civile, ils sont également les premiers à être concernés par la prise en compte intercommunale de la prévention des risques majeurs et par les PICS.

2. La Communauté de Communes du Pays d’Azay-le-Rideau : un territoire rural inondable du Val de Loire

Comme il a été vu en introduction, la communauté de communes du Pays d’Azay-le-Rideau a été choisie car elle est identifiée par l’IRMA comme un EPCI engagé dans la politique de gestion des risques majeurs au niveau intercommunale. Elle a également été retenue pour sa situation géographique du Val de Loire et son caractère rural.

21. La CCPAR : 12 communes rurales

La communauté de communes du Pays d’Azay-le-Rideau (CCPAR) a été constituée le 1er janvier 2001. Elle comprend 12 communes rurales rassemblant 14053 habitants en 2007 sur une superficie de 230 km². Localisée dans le département d'Indre-et-Loire, la communauté de communes du Pays d'Azay-Le-Rideau se situe à une trentaine de kilomètres au Sud-Ouest de Tours. Marquée par la présence de la Loire et de l'Indre, l’EPCI possède un réseau hydrographique dense.

La structure intercommunale s'appuie sur 12 communes :

- | | |
|--------------------------|--------------------------|
| - Azay-le-Rideau, | - Rigny-Ussé, |
| - Bréhémont, | - Rivarennnes, |
| - La Chapelle-aux-Naux, | - Saché, |
| - Cheillé, | - Thilouze, |
| - Lignières-de-Touraine, | - Vallères, |
| - Pont-de-Ruan, | - Villaines-les-Rochers. |

La carte de la communauté de communes du Pays d’Azay-le-Rideau est présentée ci-dessous (figure 7). Elle provient du site Internet de la CCPAR : www.ot-paysazaylerideau.com. On y distingue le périmètre des différentes communes ainsi que son réseau hydrographique principal : la Loire et l’Indre.

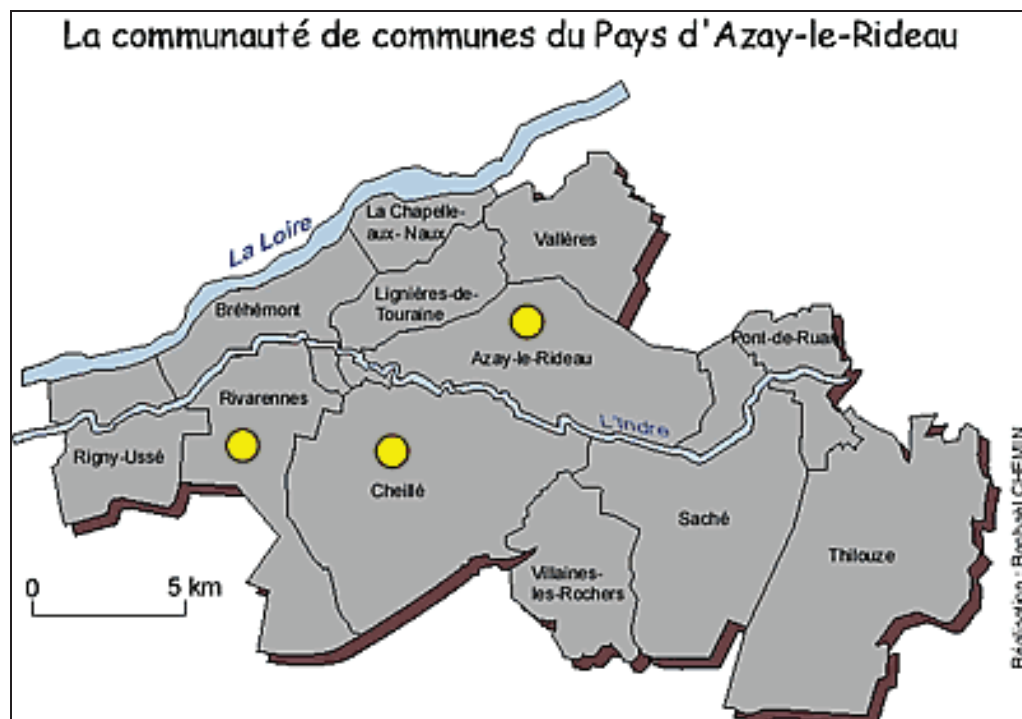


Figure 7: Un petit EPCI traversé par de grands cours d'eau

22. Une prise en charge progressive de compétences intercommunales

De 1986 à 2001, une formation intercommunale existait afin d'élaborer et de conduire ensemble des projets communs de développement et d'aménagement du territoire formant le Syndicat Intercommunal à la Carte du Ridellois (SIVOM). En multipliant au cours du temps ses compétences (tourisme en 1988, Contrat Régional d'Initiative Locale en 1995, compétence économique en 1997), le groupement de commune est passé d'un développement technique à un développement territorial. Au 1er janvier 2001, le SIVOM a été transformé en Communauté de Communes (la définition de la Communauté de communes est présenté en figure 8), avec 9 compétences qu'elle exerce de plein droit en lieu et place des communes-membres:

- Aménagement de l'espace communautaire,
- Développement économique,
- Politique du logement d'intérêt communautaire,
- Aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire,
- Action sociale,
- Politique culturelle d'intérêt communautaire,
- Equipement d'intérêt communautaire,
- Protection et mise en valeur de l'environnement,
- Elaboration et suivi des politiques contractuelles,
- Accueil des gens du voyage.

D'après le Code général des collectivités territoriales : « *La communauté de communes est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. Elle a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace.*

I.-La communauté de communes exerce de plein droit au lieu et place des communes membres, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, des compétences relevant de chacun des deux groupes suivants :

1° Aménagement de l'espace ;

2° Actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté.

[...]

II.-La communauté de communes doit par ailleurs exercer dans les mêmes conditions des compétences relevant d'au moins un des six groupes suivants :

1° Protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;

2° Politique du logement et du cadre de vie ;

3° Création, aménagement et entretien de la voirie ;

[...]

4° Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ;

5° Action sociale d'intérêt communautaire ;

6° Tout ou partie de l'assainissement. »

Figure 8: Définition de la communauté de communes

23.PPRI et risques majeurs de la CCPAR

Le territoire de la communauté de communes du Pays d'Azay-le-Rideau s'étend sur le périmètre de deux PPRI : celui de la Vallée de l'Indre et celui du Val de Bréhémont (Loire).

De ce fait, la CCPAR a une compétence obligatoire liée au risque inondation intitulée « **Suivi et accompagnement des politiques de réduction des risques dans les zones inondables** » dans le cadre de la compétence générale « *Aménagement de l'espace communautaire* ».

De plus, lors de sa création, la CCPAR a pris une compétence facultative, la compétence **Protection et mise en valeur de l'environnement**, avec un volet particulier appelé **hydraulique**. Son champ d'actions comprend les études, l'aménagement, la gestion et l'entretien des cours d'eau et des ouvrages hydrauliques situé sur l'Indre et ses affluents ainsi que sur le Vieux Cher et ses affluents.

Un poste de technicien de rivière a été mis en place au sein de la CCPAR en 2006 pour mener à bien ces missions. L'organigramme de la CCPAR figure en annexe 4. En ce qui concerne la thématique risques majeurs, il assure un rôle de veille sur le territoire d'une part. Concernant plus précisément les PCS des communes de la CCPAR, il est le lien entre les communes et l'Etablissement Public Loire pour l'élaboration des PCS et il est intervenu au démarrage, sur le choix des scénarios inondation à retenir, sur la lecture des cartes afin de définir les enjeux. Enfin, il a apporté des éléments vis-à-vis de ses connaissances du territoire.

Sur les 12 communes qui composent la CCPAR, seules 10 communes disposent d'un Plan de Prévention des Risques naturels Inondation (PPRI) approuvé (de la Loire ou de l'Indre). La carte (figure 9) ci-dessous met en évidence l'emprise des deux PPRI qui s'impose aux communes de la CCPAR. Ainsi, les communes de Thilouze et de Villaines-les-Rochers ne sont pas concernées par les différents PPRI et ne sont donc pas soumises à l'obligation de réaliser un PCS. Ces communes seront, par conséquent, écartées de l'enquête par entretien de cette étude de cas. (Réalisation : DEMEILLIERS, P. 2011).



Figure 9: Un territoire à l'intersection de deux PPRI

24.L'implication de l'Etablissement public Loire dans la réalisation des PCS

Le val de Bréhémont, concernant en particulier les communes de Bréhémont et de la Chapelle-aux-Naux, a fait l'objet d'une *Démarche de planification concertée pour la gestion du risque d'inondation* dans le cadre du programme Freude am Fluss.

Le programme Freude am Fluss - « Mieux vivre au bord du fleuve » est une démarche européenne qui concerne particulièrement la Loire moyenne et le Rhin. Ce programme est un projet Interreg (coopération interrégionale), cofinancé par l'union européenne qui a débuté en 2003.

Son objet principal est de développer des projets innovants et durables de lutte contre les inondations, concernant avant tout la Loire et le Rhin, notamment en proposant une méthode d'élaboration concertée. Freude am Fluss - « Mieux vivre au bord du fleuve » mise sur le partage des expériences acquises en ce qui concerne la planification et la gestion du fleuve et de ces vals. Cette approche permet de mettre à jour les rapports entre ville, campagne et fleuve.

Dans le val de Bréhémont, le projet, animé localement par des chargés de mission inondation et gestion de crise de l'Etablissement Public Loire, a consisté à la mise au point et l'expérimentation de principe et de méthode de concertation visant à favoriser la participation des acteurs locaux et de la population dans l'élaboration de projet de prévention du risque d'inondation sur leur territoire.

Plus de 10 réunions et ateliers de négociation ont été organisés sur le val de Bréhémont entre Mars et Novembre 2007 afin favoriser la diffusion et les échanges d'information.

Cette démarche pilote sert dorénavant de référence dans la mise en œuvre des études de vals à conduire en Loire moyenne dans le cadre du Plan Loire grandeur Nature 2007-2013.

Le partenariat ainsi lancé entre les communes du val de Bréhémont et l'EPL, l'opportunité a été saisie par l'EPL et la CCPAR de débiter le dispositif d'appui à l'élaboration des PCS et DICRIM de l'EPL. En effet, l'Etablissement public Loire fournit depuis 2007 un appui technique aux communes du bassin de la Loire et de ses affluents, pour l'élaboration de leur PCS en régie en fournissant une méthodologie (utilisable ensuite pour d'autres risques potentiels à intégrer dans le PCS) ainsi que des outils (fiches de recensement, modèle de convention, fiches actions à compléter, documents-types,...). Cet accompagnement se présente sous la forme de groupes de travail réunis en ateliers comprenant plusieurs communes généralement d'un même val ou d'un même EPCI.

Dans le cadre du dispositif d'appui qu'il mène auprès des communes du bassin de la Loire pour l'élaboration de leurs Plans Communaux de Sauvegarde (PCS) comportant un volet "inondation", l'Etablissement public Loire a réalisé l'"*Atlas des Plans Communaux de Sauvegarde du bassin de la Loire - Communes exposées au risque inondation*- Juillet 2010". Il s'agit d'une édition actualisée du document diffusé en novembre 2009.

Les cartes présentées dans cet atlas ont été élaborées à l'aide d'informations recueillies entre mai et Juillet 2010 auprès des Préfectures départementales du bassin de la Loire.

Cet atlas a pour vocation de fournir une synthèse à l'échelle du bassin de la Loire, et pour chaque département et région, de l'état d'avancement des PCS comportant un volet inondation. Cette synthèse pourra permettre aux acteurs concernés de se situer vis-à-vis des obligations réglementaires, mais également de favoriser et d'orienter la sensibilisation sur ces questions dans les secteurs les moins avancés.

Ce document doit également permettre de mieux cibler les secteurs où les PCS sont les moins présents, pour l'Etablissement public Loire dans le cadre de ses actions d'appui, mais également pour les autres partenaires institutionnels, État et collectivités, impliqués dans cette problématique.

La figure 10 ci-dessous est un extrait de cet atlas et se focalise sur le département de l'Indre-et-Loire et sur les 109 communes ayant un PPRI. Elle met en évidence les communes ayant profité de l'aide de l'EPL et de quel type d'aide elles ont bénéficié. En

bleu figure le périmètre de la CCPAR. Il est évident que ce territoire a largement bénéficié du dispositif d'appuis de l'EPL pour réaliser leur PCS.

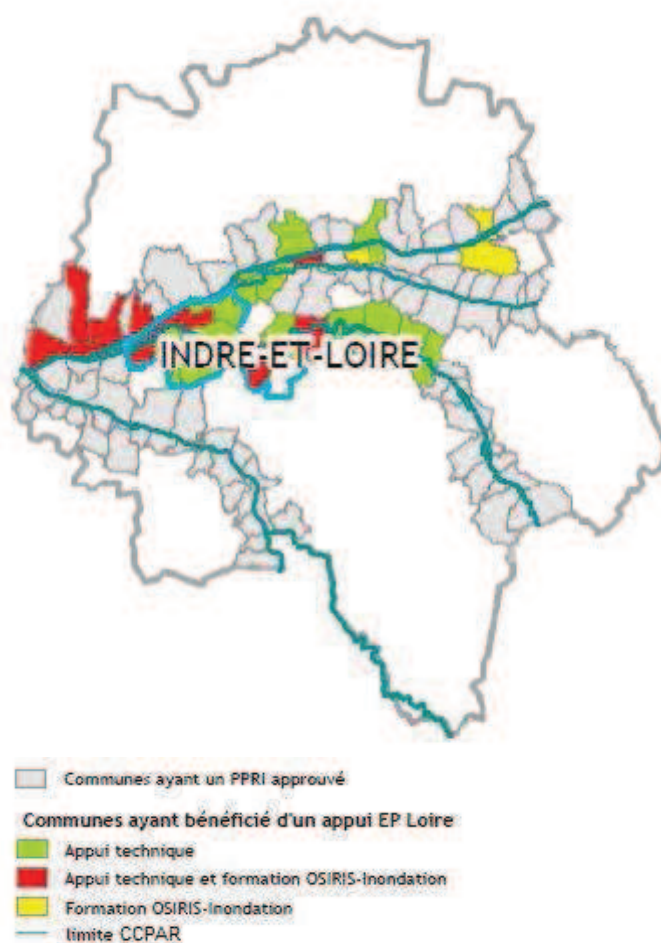


Figure 10: Les communes de la CCPAR bénéficient largement de l'assistance de l'EPL

La carte qui suit (figure 12), également issues de l'Atlas de l'EPL montre l'état d'avancement des PCS en Indre-et-Loire. Le périmètre en rouge correspond au périmètre de la CCPAR. Dans le département, 109 communes ont l'obligation de réaliser un PCS. Parmi elles, 71 ont un PCS en cours, 21 sont approuvés et 17 sont encore à réaliser au 31 Juillet 2010 comme le montre le tableau ci-dessous (figure 11). Cependant la très grande majorité est malheureusement en cours.

Indre-et-Loire		%
Nombre de commune ayant l'obligation	109	100
PCS en cours	71	65,1
PCS approuvés	21	19,3
PCS à réaliser	17	15,6
Sources : EPL, 31 Juillet 2010		

Figure 11: Encore trop de PCS approuvés

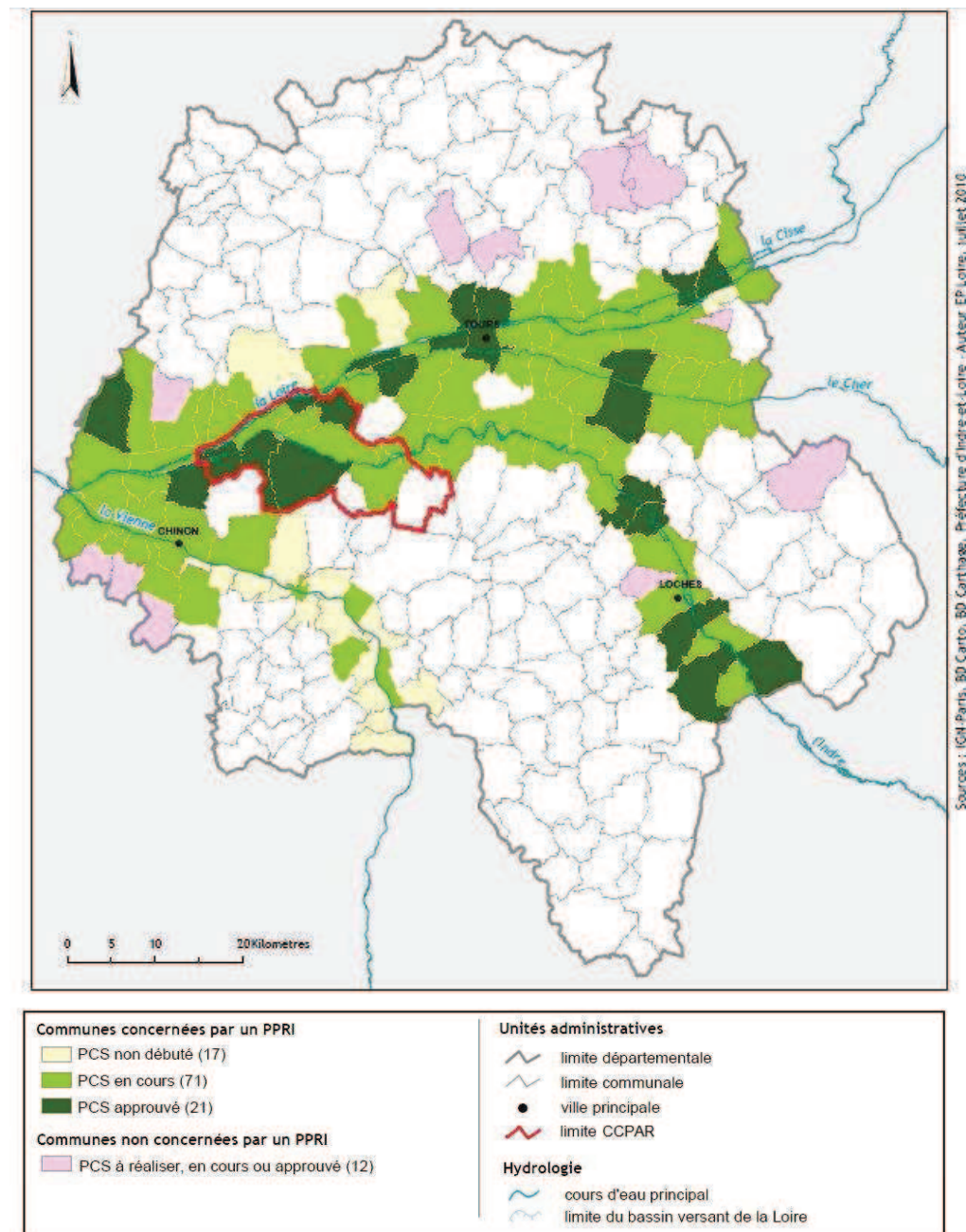


Figure 12: Les PCS de la CCPAR sont « en cours » ou « approuvé »

Ainsi, le tableau ci-dessous récapitule l'état d'avancement et le type d'appui donné par l'EPL aux communes de la CCPAR d'après l'EPL au 31 Juillet 2010 (figure 13). La moitié des communes sont en cours de réalisation de leur PCS, l'autre moitié est approuvée. L'EPL affirme que toutes les communes de la CCPAR ont reçu un appui technique et que la moitié d'entre-elles ont, en plus, bénéficié d'une formation à l'outil OSIRIS-Inondation (logiciel informatique d'aide à l'élaboration des PCS et à la gestion de crise inondation).

	Communes	Avancement du PCS	Appuis de l'EPL
1	Azay-le-Rideau	PCS en cours	Appui technique
2	Brehémont	PCS en cours	Appui technique et formation OSIRIS
3	Chapelle-aux-Naux	PCS Approuvé	Appui technique
4	Cheillé	PCS Approuvé	Appui technique
5	Lignières de Touraine	PCS en cours	Appui technique et formation OSIRIS
6	Pont de Ruan	PCS en cours	Appui technique et formation OSIRIS
7	Rigny-Ussé	PCS Approuvé	Appui technique et formation OSIRIS
8	Rivarennnes	PCS Approuvé	Appui technique
9	Saché	PCS en cours	Appui technique et formation OSIRIS
10	Vallères	PCS Approuvé	Appui technique
D'après l'atlas de l'EPL de Juillet 2010			

Figure 13: La moitié des PCS de la CCPAR est approuvé

25.Conclusion

La CCPAR est un EPCI de petite taille fortement marquée par la présence de deux célèbres cours d'eau la Loire et l'Indre. Du fait de la présence de PPRi associés à ces cours d'eau, la CCPAR possède une compétence obligatoire liée au risque inondation. Elle exprime la volonté de s'impliquer davantage en prenant la compétence facultative « *Protection et mise en valeur de l'environnement et hydraulique* » et en créant un poste de technicien de rivière. Cet EPCI semble donc se préoccuper des questions d'inondations et du bon fonctionnement hydraulique du territoire. Sur celui-ci, 10 communes sont touchées par un des PPRi et concerné par l'obligation PCS. Il existe un risque fort sur tout ce territoire. Effectivement, deux communes, Bréhémont et la Chapelle-aux-Naux, sont entièrement inondables. Depuis 2007, l'EPL est engagé auprès des communes pour leur apporter un appui technique. D'après le bilan de l'EPL et d'après GERMANO V. entendu lors d'un entretien exploratoire, le résultat de ce partenariat est positif. La forte implication de l'EPL depuis 4 ans sur le territoire a permis de prévenir les communes sur l'importance de la planification opérationnelle dans le domaine de la sécurité civile. La CCPAR paraît être un territoire dynamique vis-à-vis des domaines des risques et de protection des populations.

Du fait de son exposition aux risques, les élus de la CCPAR pourraient être très réceptifs à l'accompagnement de l'EPL. Et étant donné que la CCPAR possède déjà des compétences liées à ce domaine, il semble qu'il n'y ait aucun obstacle à ce que la CCPAR obtienne la compétence PCS voir PICS

Maintenant que le contexte est posé au niveau législatif et au niveau du territoire choisi ; et à partir de l'enquête menée dont le protocole a été énoncé en introduction, les facteurs qui influencent la perception des élus locaux vont être développés.

PARTIE 2

LES FACTEURS QUI INFLUENCENT LA PERCEPTION DES ELUS LOCAUX

Pour répondre à la problématique, qui souhaite expliquer comment les élus perçoivent la réalisation du Plan Communal de Sauvegarde, des entretiens semi-directifs ont été menés au sein de la Communauté de Communes du Pays d'Azay-le-Rideau. Ces entretiens ont duré entre 45 minutes et une heure quinze selon les personnes. Ils ont été riches et ont pu apporter de nombreux éléments et réponses à la problématique ainsi que des pistes de réflexion. Un planning de ces rencontres figure en annexe 5. Trois grands éléments récurrents rencontrés durant les entretiens permettent d'obtenir une vision de la perception des élus de la démarche PCS et de son éventuelle prise en charge intercommunale. Ces éléments sont la contrainte réglementaire due à la loi de modernisation de 2003, la présence d'une assistance technique d'un intervenant extérieur. Le dernier facteur qui semble influencer les élus entendus serait lié au contexte particulier de la CCPAR.

Chacun de ses arguments, permettant d'alimenter la réflexion, fera l'objet d'une section dans cette partie. Pour chaque section, les résultats de l'enquête seront exposés, confrontés à ce que dit la littérature permettant d'apporter une partie de la réponse à la problématique.

Mais tout d'abord, des précisions sur le panel des personnes interrogées et une mise en garde sur l'interprétation des résultats seront apportées.

L'hétérogénéité des interviewés

Comme il a été vu auparavant, sur les 12 communes de la CCPAR, seules 10 sont comprises dans le périmètre d'un PPRI approuvé. Les entretiens ont donc visés les élus et le personnel communal de ces 10 communes (Azay-le-Rideau, Brehémont, Chapelle-aux-Naux, Cheillé, Lignières de Touraine, Pont de Ruan, Rigny-Ussé, Rivarennnes, Saché et Vallères).

Parmi les 11 personnes interrogées, 7 étaient des élus (maire ou adjoint en charge de la réalisation du PCS) et 4 étaient membres du personnel administratif des communes. En effet, pour un cas, le maire et la secrétaire de mairie ont répondu ensemble. Lorsque les rendez-vous auprès des communes ont été pris, il a été demandé un entretien avec le maire ou la personne en charge de la réalisation du PCS. Ainsi, lorsque ce n'est pas le maire qui a répondu c'est une secrétaire de mairie qui a répondu car dans ces communes ce sont elles qui ont eu cette tâche à faire. Afin de répondre à la problématique qui s'intéresse aux élus et non personnel communal, il a néanmoins été enrichissant de s'entretenir avec les secrétaires des mairies de Cheillé, de Lignières-de-Touraine, Pont de Ruan et de Vallères. En effet, elles fréquentent quotidiennement les élus de leur commune et connaissent leur priorité, peuvent interpréter leur actes, rapporter leur propos. Elles sont les observateurs privilégiés de la politique communale mise en place par le maire et les élus. Elles ont largement pu analyser le comportement des élus en rapport avec la thématique des PCS et de la sécurité civile ainsi que leur degré d'implication dans la thématique. De plus, ayant élaboré ou étant en train d'élaborer le PCS de leur commune, elles connaissent parfaitement la problématique et le point de vue de la commune sur la question en voyant si cela constitue pour les élus une priorité ou une surcharge de travail par exemple. De plus, parmi les élus interrogés, quatre étaient des maires et 3 des adjoints au maire. Les élus étant donc la majorité à répondre, leur discours vont être primordial à analyser pour répondre à la problématique.

Mise en garde

Il est important d'expliquer que les résultats de cette enquête sont à prendre avec précaution. En effet, ils n'ont pas de valeur statistique et ne peuvent prétendre être représentatifs, ni de l'ensemble des communes rurales, ni des petits EPCI du Val de Loire. En effet, le nombre de communes interrogées dans le cadre de l'enquête est trop faible pour pouvoir être généralisé. Toutefois, les communes qui ont répondu sont les communes de la CCPAR ayant l'obligation de réaliser un PCS. Les réponses obtenues illustrent tout de même pertinemment les phénomènes pouvant se produire dans les communes et EPCI de taille modeste.

1. Contrainte réglementaire due à la loi de modernisation de 2003

Comme il a été montré en introduction de ce mémoire, le PCS est obligatoire pour les communes disposant d'un PPRn approuvé, ou comprises dans le périmètre d'un PPI. La première partie du mémoire, quant à elle, explique que dix communes de la CCPAR font parti de ces communes. La suite de la première partie traite de la possible intervention des intercommunalités dans le dispositif PCS d'après le décret d'application des PCS.

Cette partie s'attache à comprendre comment les communes perçoivent l'obligation de faire un PCS par les élus. Puis, le point de vue des élus locaux sera expliqué quant à une prise en charge intercommunale de la politique de sécurité civile. Ceci a pour but de répondre à la problématique.

11. L' élu local au cœur du dispositif PCS

111. La moitié des communes de la CCPAR n'ont pas terminé leur PCS

Dans un premier temps, il est judicieux de rappeler l'état d'avancement des PCS de la CCPAR pour estimer l'accueil de la démarche PCS au sein des communes du territoire.

Au cours des différents entretiens, 6 communes ont déclarées que leur PCS était « approuvé » et 4 ont déclarées qu'il était « en cours ». Toutefois, il est curieux de remarquer que d'après l' *Atlas des Plans Communaux de Sauvegarde du bassin de la Loire - Communes exposées au risque inondation* de l'EPL qui a été actualisé en Juillet 2010 sur les 10 communes en question, seules 5 communes auraient terminé leur PCS et seraient approuvés par la préfecture.

Ainsi malgré une obligation législative qui incombe aux maires, seuls la moitié d'entre eux ont un PCS en règle.

112. Le rappel à l'ordre de la préfecture comme élément déclencheur

Heureusement, l'enquête réalisée visait, entre autre, à comprendre pour quelle(s) raison(s) les communes avaient réalisé leur PCS. Etonnamment, le fait que la réalisation du PCS pour les communes comprises dans le périmètre d'un PPRI approuvé soit une obligation légale n'est pas la réponse la plus fréquente. En effet, la réponse la plus récurrente expliquant le fait que les communes de la CCPAR se soient mobilisées pour faire leur PCS est qu'elles ont reçu **un rappel à l'ordre de la part de la préfecture**. C'est grâce à ces pressions provenant du préfet indiquant que les communes avaient trois ans de retard, au moment des rappels à l'ordre, par rapport au décret d'application que la moitié des communes questionnées ont bâti leur PCS.

En effet, il a été vu en introduction de ce mémoire que l'article 8 du décret d'application du 13 Septembre 2005 précise que les communes ayant l'obligation de réaliser un PCS, «*doivent l'élaborer dans un délai de deux ans à compter de la date d'approbation par le préfet du département du plan particulier d'intervention ou du plan de prévention des risques naturels, ou à compter de la date de publication du présent décret lorsque ces plans existent déjà.* »

Le Service de l'observation et des statistiques (SOeS) indique, dans la revue *Les risques naturels, l'environnement en Région Centre*, que depuis 2003, l'ensemble des communes riveraines de la Loire moyenne est couvert par un PPR inondation. Plus précisément, le règlement du plan de prévention des risques naturels prévisibles d'inondation de la vallée de l'Indre d'Avril 2005, stipule que le PPR inondation val de Bréhémont -val de Langeais a été approuvé le 22 juin 2002. Le PPRI de la zone d'étude a donc été approuvé avant la publication du décret. Ainsi, conformément à la loi, les PCS des communes de la CCPAR auraient dû être réalisés pour l'année 2007 soit un délai de deux ans à compter de la date de publication du décret d'application de Septembre 2005.

Le fait que le PCS soit une **obligation** n'est que la deuxième réponse apportée. Pour finir, deux communes racontent qu'elles ont simplement profité du lancement des réunions organisées au sein de la CCPAR données par l'EPL pour réaliser leur PCS.

Une question du questionnaire consiste à voir si **le PCS apporte une valeur ajoutée** à la préparation de crise au sein des communes. Six communes sur les 10 interrogées pensent que le PCS est un outil de « travail » efficace et pertinent. De plus parmi l'ensemble des communes, six pensent que le PCS permet de déterminer, de préciser clairement le rôle de chacun au moment de la crise et, pour aller plus loin, à chaque moment de la crise. En cas d'évènement, les élus ont peur d'oublier dans la panique ce qu'il y aura à faire et le PCS permet de décrire étape par étape les actions de chacun.

Malgré cela, le **PCS est plutôt mal accueilli par les élus au vu de son faible taux de réalisation**. De plus, quelques personnes ont dénoncé le fait que la préfecture envoie des rappels à l'ordre mais ne propose aucune aide, aucun moyen pour satisfaire à cette obligation. La section suivante tentera d'expliquer pourquoi les élus ne respectent pas cette obligation qui est pourtant sous leur responsabilité directe.

12. Non-respect généralisé de la loi de modernisation de la sécurité civile

121. Elections municipales de 2008 perturbent l'aboutissement des PCS

Parmi les communes n'ayant pas réalisé leur PCS au moment de l'enquête, plusieurs avouent leur manque d'implication dans la démarche PCS, en justifiant, qu'au vu des textes de loi, les PCS auraient dû être faits et terminés avant 2007. C'est-à-dire avant le début de leur mandat. En effet, en Mai 2008 ont eu lieu **les élections municipales qui ont changé les équipes de certaines communes** de la CCPAR. Par conséquent, les élus nouvellement nommés en 2008 ont eu le sentiment que la tâche d'élaborer le PCS n'était pas de leur responsabilité mais de celle du conseil municipal précédent. En utilisant cet argument pour justifier la non-réalisation du PCS, les élus tentent de se dédouaner de leur responsabilité. Ils n'ont pas souhaité récupérer les dossiers en retard et pâtir du manque de travail et d'effort du mandat précédent.

Dans son enquête, CALLOT, B. a également remarqué que le changement de municipalité est un point important dans l'appropriation et la pérennité du dispositif PCS dans le temps. Dans le département qu'il a étudié, la majorité des communes ayant réalisé leur PCS sont les communes n'ayant pas connu de changement suite aux élections municipales de Mai 2008 (plus de 40% d'entre-elles).

L'auteur préconise l'organisation d'exercice lorsqu'un changement de municipalité se produit pour que les nouveaux élus, devenant membres du dispositif (n'ayant pas participé à l'élaboration du PCS/PICS.), s'approprient le dispositif.

Afin de réaliser un tri et une sélection parmi les communes identifiées, l'auteur a mis en place 7 critères au regard de la problématique de la transmission de l'information en cas de crise. Le changement de municipalité s'étant produit entre le moment de l'enquête et l'initiation projet PCS est le premier de ces critères par ordres d'importance parmi, entre autre, la réalisation d'un exercice ou de l'accompagnement technique du Conseil Général. Cet élément est donc un facteur déterminant dans la perception que les élus ont du dispositif PCS, qu'ils soient en place au conseil municipale depuis deux mandats ont permis aux élus d'avoir du temps pour accepter l'obligation de réaliser le PCS, de s'approprier la démarche et de le réaliser. Il semble qu'une telle obligation imposée aux différentes communes demandant une forte mobilisation requière un temps d'acceptation et d'adaptation.

Parallèlement, les élus faisant parti du conseil municipal avant Mai 2008, devenu Maire en 2008 paraissent s'investir davantage que leur prédécesseur dans les problématiques environnementales, de développement durable et gestion des risques. Ces élus sont souvent plus jeunes redonnent un certain dynamisme au cœur de leur commune. L'hypothèse d'une "**nouvelle génération**" d'élus-e-s depuis 2008 pourrait être intéressante à vérifier d'autant plus qu'il semble que peu de travaux aient été publiés sur les élus municipaux depuis 2008 car *« il s'écoule toujours un certain temps entre le renouvellement des élus, les enquêtes et la publication des résultats »* d'après DOUILLET, AC ¹. Il est possible qu'un renouvellement générationnel, socioculturel ou encore professionnel des équipes municipales depuis 2008 ait entraîné un nouveau rapport aux thématiques "développement-environnement" au sein des communes.

122. les élus dénoncent un manque de moyens

Les communes ayant un PCS approuvé n'ont visiblement pas rencontré d'obstacles au bon déroulement de leur PCS à l'exception du **fort investissement de temps** qu'il demande. Néanmoins, les autres communes dénoncent un manque de moyens certains pour mener à bien ce projet. Le manque de temps, de personnel, de connaissances techniques et de volontaires sont les éléments indiqués. Chacun d'entre eux fera l'objet d'une courte explication ci-dessous. Mais avant cela, en introduction de ce mémoire a été exposé rapidement les étapes de réalisation d'un PCS et les connaissances générales qu'il doit mobiliser. A titre indicatif, les **éléments obligatoires et facultatifs** compris dans un PCS sont présentés ci-dessous. Il est aisé de comprendre que les communes rencontrent des difficultés à l'élaborer.

I.- Le plan communal de sauvegarde est adapté aux moyens dont la commune dispose. Il comprend :

- a) le document d'information communal [...] ;
- b) le diagnostic des risques et des vulnérabilités locales ;
- c) l'organisation assurant la protection et le soutien de la population qui précise les dispositions internes prises par la commune afin d'être en mesure à tout moment d'alerter et d'informer la population et de recevoir une alerte émanant des autorités. Ces dispositions comprennent notamment un annuaire opérationnel et un règlement d'emploi des différents moyens d'alerte susceptibles d'être mis en œuvre ;
- d) les modalités de mise en œuvre de la réserve communale de sécurité civile [...].

¹ Anne-Cécile DOUILLET est Maître de conférences en Science politique à l'Université de Franche-Comté (Besançon) et Chercheure associée à l'UMR PACTE (Sciences Po recherche).

II.- Le plan communal est éventuellement complété par :

- a) l'organisation du poste de commandement communal mis en place par le maire en cas de nécessité ;
- b) les actions devant être réalisées par les services techniques et administratifs communaux;
- c) le cas échéant, la désignation de l'adjoint au maire ou du conseiller municipal chargé des questions de sécurité civile ;
- d) l'inventaire des moyens propres de la commune, ou pouvant être fournis par des personnes privées implantées sur le territoire communal. Cet inventaire comprend notamment les moyens de transport, d'hébergement et de ravitaillement de la population. Ce dispositif peut être complété par l'inventaire des moyens susceptibles d'être mis à disposition par l'établissement intercommunal dont la commune est membre;
- e) les mesures spécifiques devant être prises pour faire face aux conséquences prévisibles sur le territoire de la commune des risques recensés ;
- f) les modalités d'exercice permettant de tester le plan communal de sauvegarde et de formation des acteurs ;
- g) le recensement des dispositions déjà prises en matière de sécurité civile par toute personne publique ou privée implantée sur le territoire de la commune;
- h) les modalités de prise en compte des personnes qui se mettent bénévolement à la disposition des sinistrés ;
- i) les dispositions assurant la continuité de la vie quotidienne jusqu'au retour à la normale.

Figure 14: Article 3 du décret du 13 Septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde

a) Le manque de temps, de personnel communal et de volontaires

Aux cours des entretiens, toutes les communes ont insisté sur un élément : la réalisation du PCS nécessite **une forte mobilisation en termes de temps**. « *Le PCS m'a pris des semaines et des semaines entières* » a affirmé le maire de Rigny-Ussé. En effet, d'après la majorité des répondants, le PCS est un travail long et fastidieux. L'effectif du personnel communal est aussi un élément remis en cause dans le bon déroulement du dispositif PCS. Etant donné que le PCS est très chronophage, il mobilise le temps du seul employé administratif de la commune dans la plupart des petites communes. Deux interviewés : le maire de Lignières de Touraine et la secrétaire de mairie de Vallères s'accordent sur le fait que les PCS apportent une aide au niveau de l'organisation communal en cas d'événement mais qu'ils « *demandent trop de travail pour les communes au regard de ce que cela apporte* ». Trois communes vont plus loin, en disant que l'entre-aide et la solidarité se met en place naturellement lors des accidents ponctuels survenant sur le territoire de leur commune (un accident de la route, des inondations précédentes ainsi qu'un incendie sont pris en exemple). Il en est de même pour l'intervention des secours qui se met en place progressivement quoi qu'il arrive.

Six communes avouent avoir (eut) des problèmes en ce qui concerne la formalisation du document PCS. De plus, une partie des critiques envers le PCS dénonce le côté trop administratif du document et pas assez pratique. Les secrétaires de mairie indiquent qu'il faut appliquer ses intentions du papier à la réalité.

A plusieurs reprises la question du « *bon moment* » pour déclencher le PCS a été mise en avant. Ceci découle directement de la difficulté d'imaginer le pire scénario lors d'un évènement majeur.

De plus, certaines communes (trois communes) déclarent qu'elles devront parvenir à convaincre la population d'évacuer en cas évènement majeur. Le rôle de la commune sera une grande partie de la persuasion auprès des habitants ce qui n'est pas chose aisée puisque d'après eux, les gens oublient rapidement le risque. Les personnes sont sensibilisées suite aux réunions mais oublient vite les risques d'autant plus que la plupart des habitants n'ont jamais connu une importante inondation. Ceci est vrai pour les élus comme pour les habitants. Par exemple, dans le Val de l'Indre, la dernière inondation date de 1984, les habitants ont soit oublié le réel impact de cette inondation soit de nouveaux habitants sont présents depuis cet évènement. Le fait de convaincre la population qu'il faut évacuer est donc une appréhension de la part des élus.

La moitié des communes interrogées redoutent les différentes mises à jour qui devront être faites sur le PCS. En effet, lors de déménagements ou l'installation de nouveaux ménages ou entreprises, le PCS doit être mis à jour. Certaines communes le craignent en particulier à l'occasion des prochaines élections municipales qui auront lieu en 2014. « *Il faudra tout refaire* » se plaint une secrétaire de mairie.

Un des obstacles rencontré face au bon déroulement du dispositif PCS est de trouver des volontaires pour constituer les différentes cellules. Cet obstacle cité par deux communes est même le facteur de non réalisation du PCS de Bréhémont.

b) Des résultats non surprenants

Les difficultés rencontrées et dénoncées par les communes de la CCPAR à travers l'enquête sur les mêmes que l'IRMa a recensé. En effet, le Dossier thématique de l'IRMa de Grenoble intitulé *Le plan communal de sauvegarde* identifie quatre difficultés récurrentes de la démarche PCS. La première des difficultés de la démarche PCS provient de **la méthode**. Le PCS est une obligation nouvelle pour les communes et il sort des schémas habituels de fonctionnement de la collectivité. Dans les petites communes en particulier, le PCS ne correspond souvent à aucune compétence existante dans la commune. La seconde difficulté du PCS tient au fait que le PCS est **transversal** et demande de mobiliser un ensemble de compétences, et donc, un ensemble de personnes. La démarche PCS doit **mobiliser l'ensemble du personnel** communal mais également l'ensemble des élus voire même la population (via l'information préventive). La difficulté n°3 identifiée par l'IRMa vient de la mise en place du **règlement d'alerte** qui peut être compliqué à mettre en place pour les communes (réception de l'alerte : astreinte à organiser, traitement de l'alerte, diffusion l'alerte à la population) . La quatrième et dernière difficulté que l'IRMa précise est la **mise à jour** et le suivi de la démarche.

Les communes de la CCPAR sont donc dans la même situation que de nombreuses communes du territoire national. Si des phénomènes constatés à l'échelle nationale se reproduisent sur le territoire de la CCPAR, alors ce territoire particulier peut servir d'illustration pour d'autres territoires français aux mêmes caractéristiques.

13.L'intervention intercommunale rejetée par les élus locaux

Dans la première partie du mémoire, il a été vu qu'il existe l'éventualité de mettre en place une prise en charge intercommunale des PCS au niveau intercommunal avec des règles bien définies. La suite de cette section tentera de comprendre comment les élus perçoivent la possibilité que l'intercommunalité prenne en charge la gestion des événements de sécurité civile et des PCS. Pour cela, un aperçu de ce que dit la littérature sur les possibilités d'intervention des EPCI sera confronté à ce qui est observé sur le périmètre de la CCPAR.

131. La mutualisation des moyens est boudée par les communes de la CCPAR

La mutualisation des moyens est un argument souvent avancé dans les recherches concernant la gestion des risques au niveau intercommunal. Dans son dossier thématique sur les PCS, l'IRMa s'appuie sur des retours d'expérience même s'ils sont peu nombreux pour constater que l'intercommunalité est un « *fournisseur de moyens* » au niveau méthodologique (par exemple en soutenant les communes de l'intercommunalité via le recrutement d'un chargé de mission par l'EPCI) qu'au niveau logistique au cas où l'événement surviendrait (recensement des moyens disponibles sur la commune et sur l'ensemble des communes de l'EPCI).

En 2006, les intercommunalités de Nantes, de Lyon et du Havre ont fait la démonstration de leur rôle d'accompagnement dans la réalisation des PCS (GRALEPOIS M., 2008 (b)).

Dans le programme de recherche « Risque –Décision-Territoire » du MEEDDM de Décembre 2009, l'échelle intercommunale est considérée comme le lieu de mutualisation des moyens. Ces moyens peuvent relever de l'information des populations, de l'acquisition de moyens spécifiques répondant aux besoins du territoire en matière de sauvegarde des populations, de l'organisation d'exercices, de mutualisation des ressources humaines, matérielles, organisationnelles, de la mutualisation des dispositifs de la vigilance et de l'alerte. La mutualisation de certains moyens peut permettre de faire des économies d'échelle. Le CERTU exprime également cet avis dans *Les plans communaux de sauvegarde : méthodes et expériences d'élaboration*. L'intercommunalité peut posséder des moyens qu'elle peut mettre à disposition des communes en cas de crise et apporter un soutien méthodologique ou logistique.

Toutefois, les communes de la CCPAR n'évoquent à aucun moment le besoin de mutualiser du matériel ou d'être pris en charge par l'EPCI. Seule la secrétaire de Vallères a fait part au conseil municipal de son envie de mettre en place des sirènes qui pourraient être financées par la CCPAR car, en cas d'événement, elle a peur que le réseau téléphonique, dont le transfert de l'information dépend, soit coupé ou saturée. Il est possible que les communes n'aient aucune exigence auprès de leur groupement car elles manquent de connaissance sur les possibilités qu'offrent la mutualisation des moyens dans cette politique.

132. Pas de gestion intercommunale des événements de sécurité civile pour la CCPAR

A l'issue de la recherche RDT, il apparaît que les communes ont des attentes vis-à-vis des intercommunalités en matière de gestion des événements. Il ressort que la majorité des communes étudiées pensent que l'EPCI peut aider en cas de déclenchement de PCS sans empiéter sur les pouvoirs de police du Maire. D'autres travaux indiquent que plus l'intercommunalité est grande et plus l'intervention est jugée bénéfique (GRALEPOIS, 2008 (a)).

Les communes interrogées de la communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole, la Métro, souhaitent pour 91% d'entre elles une implication forte des EPCI dans la gestion des risques. Les maires gardant leur pouvoir de police. (Polytech' Grenoble, 2008-2009). Cette enquête commanditée par l'IRMa fait également apparaître que les communes ont des attentes vis-à-vis de l'intercommunalité dans le domaine de la gestion des événements de sécurité civile et même davantage dans celui de la gestion des risques. Dans une autre étude, ces attentes concernent en particulier les services techniques et les services de sécurité civile. Il est affirmé que 90% des services en charge du risque dans les communes considèrent que les intercommunalités peuvent participer à la gestion des risques (GRALEPOIS, M. 2008 (a)).

Les attentes concernent les actions de mise en réseaux, et en priorité pour la coordination des acteurs publics/privés. Vient ensuite la mutualisation des moyens, en particulier pour les économies d'échelles (dont l'alerte, surtout pour les plus petites communes) puis la médiation entre les acteurs publics de la gestion des risques. L'organisation de la solidarité intercommunale est également évoquée (Polytech' Grenoble, 2008-2009).

Dans le domaine de la prévention, l'information des populations domine les attentes des communes (devant la mise en réseau des acteurs). Le thème du retour d'expérience fait également partie des souhaits d'intervention de l'EPCI envers les communes ainsi que le financement de système d'alerte et la réalisation d'études techniques d'expertise.

D'après l'étude de Polytech' Grenoble, il apparaît que la conservation des pouvoirs de police du maire n'est pas un obstacle à l'intervention des EPCI. En effet, ces attentes se dirigent sur des actions d'aide et de support.

Paradoxalement, la réalisation de PICS en tant que tel est assez peu souhaitée par les communes. Pourtant cet outil permettrait, d'après les auteurs de Polytech' Grenoble, d'apporter une « *réponse durable aux attentes de coordination et mise en réseaux des acteurs et d'optimisation des moyens dédiés à la gestion des événements de sécurité civile* ».

De la littérature, il ressort que globalement les communes sont favorables à l'intervention des EPCI dans la gestion des événements de sécurité civile. L'étude bibliographique indique, en revanche, que les communes ne sont pas favorables à la mise en place de PICS. Pourtant le résultat de l'enquête mené dans le cadre de ce mémoire de recherche sur la CCPAR montre l'inverse. Uniquement deux communes se prononcent en faveur d'un transfert de la compétence à la CCPAR. Les autres communes préfèrent conserver la compétence sous leur responsabilité. Celles qui

délègueraient volontiers cette partie de leur mission à l'EPCI sont, sans surprise, deux communes n'ayant pas achevé leur PCS au moment de l'enquête. Les réponses apportées par les élus locaux de la CCPAR seront vu plus précisément quant à cette position de méfiance dans la seconde section de cette partie « facteurs qui influencent la perception des élus locaux ».

Dans la littérature ainsi que dans d'autres études portant sur les attentes des communes de l'intervention des intercommunalités, il apparaît que les communes souhaitent un investissement de leur EPCI (mutualisation de moyen, gestion des événements de sécurité civile, gestion des risques). L'enquête menée auprès des communes de la CCPAR traduit que les communes n'envisagent pas la délégation de cette compétence à leur EPCI.

133. Interprétation

Cette section donne des pistes de réponse au fait que les communes de la CCPAR ne souhaitent pas déléguer leur compétence en matière de sécurité civile et de gestion de risque à partir du travail bibliographique effectué.

a) Obstacle

Des éléments d'interprétation de ce refus de l'intervention des EPCI par les communes peuvent être apportés. Ceux-ci sont retrouvés dans la littérature et portent, entre autre, sur la peur d'un intermédiaire supplémentaire dans la politique de sécurité civile, sur le statut des élus locaux et ses pouvoirs de police.

En 1990, GILBERT, C. s'était déjà penché sur les obstacles à l'intervention légitime d'une EPCI dans le traitement d'une situation de crise. Ses travaux de recherche menés auprès de certaines collectivités territoriales, des grandes villes d'agglomération tentaient d'identifier, certains obstacles à développer des politiques globales de prévention des risques et de gestion des situations de crises. Ces obstacles tenaient aux contradictions inhérentes au **statut d' élu local**, aux différents problèmes que pose l'intégration de politiques spécifiques en matière de risques majeurs au sein des administrations locales et pour finir de la difficulté à trouver un niveau pertinent pour traiter les risques majeurs.

Par ailleurs, la recherche RDT a également démontré par une enquête sociologique que la crainte de voir un **nouvel intermédiaire entre le maire et le préfet**, et la distance entre les intercommunalités et les citoyens peuvent être des obstacles à l'intervention des EPCI. Ce phénomène est également soutenu par GILBERT C..

b) Un flou juridique existe

L'un des obstacles à la réalisation de PICS serait que **les pouvoirs de police des maires ne sont pas transférables aux présidents d'EPCI**. Même si l'acte 2 de la décentralisation a clarifié l'exercice de nombreuses compétences, des « *zones d'ombre* » juridiques de l'action intercommunale persistent.

La loi de modernisation du 13 Août 2003 prévoit la délégation que d'une partie des pouvoirs de police comme vu au préalable. « *Le problème est que ce n'est pas d'une vraie intercommunalisation qu'il s'agit. Pas même d'un ersatz. Tout au plus d'une cogestion...* » puisque les arrêtés de police sont pris par arrêtés conjoints entre le(s) maire(s) intéressé(s) et le président de l'EPCI bénéficiaire du transfert de compétence (LANDOT, E. 2005).

Au vu des conditions actuelles, l'intervention des intercommunalités dans le régime du PCS est très limitée et ne permet pas de généraliser son application.

Par ailleurs, L. CASSAGNE explique, lors d'un entretien exploratoire, que, d'après elle, un réel PICS est difficile à mettre en place tel que le prévoit la loi de modernisation de 2004 car le volet intercommunal doit prévoir la répartition de moyen de l'EPCI aux différentes communes qui pourraient être touchées simultanément la une même crise. Cela impose que l'EPCI définisse des critères d'urgence, une sorte de hiérarchisation entre communes délicate à mettre en place.

Une partie du programme RDT se propose d'analyser les aspects juridiques de la mise en œuvre d'un PICS en étudiant préalablement le régime du PCS et du PICS afin de mettre en évidence les incohérences juridiques, les difficultés de mise en œuvre ainsi que ses implications en termes de pouvoirs de police et de responsabilités.

Bien que la loi permette l'application d'un PICS, les maires des communes sont tout de même tenues de l'arrêté. L'article 13 de la loi de modernisation indique qu'« *Un plan intercommunal de sauvegarde peut être établi en lieu et place du plan [communal de sauvegarde]. En ce cas, il est arrêté par le président de l'établissement public et par chacun des maires des communes concernées* ». Ainsi, il s'agit d'un processus de **codécision** avec les maires de chacune des communes concernées. Le président de l'EPCI n'a aucune autonomie décisionnelle. Le droit étant ainsi fait, il est difficilement envisageable d'étendre les PICS à toutes les intercommunalités françaises.

Les acteurs du programme RDT concluent que le régime actuel, tel qu'il a été défini par le législateur et le pouvoir réglementaire, rend complexe la mise en œuvre d'un PICS en « *dissociant compétence d'élaboration et compétence de mise en œuvre* ». Ils proposent une évolution réglementaire permettant de lever le principe de blocage juridique en supprimant le flou de l'article 13 de la loi du 13 Août 2004. Ils suggèrent de rendre possible la mise en œuvre d'un PICS par le président d'un EPCI. Pour ce faire, la loi devra permettre la délégation des pouvoirs de police générale du maire au président de l'EPCI. En effet, cette responsabilité de prévention des accidents et de sauvegarde de la population initiale du maire au titre de la police municipale doit être relue ou interprétée différemment aujourd'hui, « *compte tenu du phénomène des risques majeurs qui, en 1898 quand ce texte a été rédigé n'avait évidemment pas la même portée technique et pratique qu'aujourd'hui* » (PRIEUR M. in GIBLERT C. 1990). Ceci est d'autant plus vrai qu'une partie des pouvoirs de police ont d'ores et déjà la possibilité d'être transféré à l'image des pouvoirs de police particulière suite à la loi de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et depuis 2002, de la « *police municipale intercommunale* ».

14.Plusieurs facteurs expliquent le non-respect de l'obligation PCS

Des contraintes règlementaires liées au PCS et au transfert de compétence du maire à l'intercommunalité liées à la sécurité civile existent. Celles-ci

Comme il a été vu, les communes de la CCPAR réalisent ou ont réalisé plus ou moins rapidement leur PCS. Ceci est dû au changement de municipalité mais pas uniquement. Les réponses aux divers questionnaires indiquent qu'il s'agit, dans un premier temps, des moyens dont elles disposent et, dans un second temps, d'une question de volonté de la part de la municipalité.

Les communes ne respectent pas leur obligation et défont le droit en ne réalisant pas le PCS sachant bel et bien que le non-respect de l'obligation de moyens en matière de périls entraîne inévitablement des risques pénalis.

La préfecture effectue des rappels à la loi sans pour autant apporter de solution permettant d'entrer en conformité avec l'obligation du décret. En effet, la loi impose un outil qui demande l'engagement de temps et de moyens important surtout pour les communes de petite taille, sans affecter des moyens supplémentaires à la collectivité. Les élus et les secrétaires se sentent livrés à eux-mêmes dans l'exercice PCS. Ils le bâtissent donc avec les moyens dont ils disposent quitte à ce qu'il ne soit pas parfait ou qu'il prenne du retard. Trois communes vont même jusqu'à douter de la réelle efficacité de cet outil.

Au niveau intercommunal, il se pourrait que les élus locaux redoutent l'implication d'un échelon supplémentaire dans la politique de sécurité civile entre le maire et le préfet. Par ailleurs, il apparaît que la possibilité laissée à l'intercommunalité est peu explicite dans les différents textes notamment en ce qui concerne le transfert des pouvoirs de police du maire au président d'EPCI.

2. Assistance technique d'intervenant extérieur

Cette seconde section apporte un autre élément de réponse pour comprendre les impressions des élus vis-à-vis de la démarche PCS. Les entretiens réalisés et la recherche bibliographique ont démontré que l'intervention d'une structure extérieure dans l'animation et la coordination d'une assistance technique et méthodologique diminue l'appréhension des élus par rapport à leur obligation de réaliser un PCS. Les entretiens semi-directifs ont nettement identifié l'Etablissement Public Loire faisant parti de ces structures. Les entretiens semi-directifs ont mis en évidence la Direction Départementale des Territoires (DDT) confirmé par un entretien exploratoire et le travail bibliographique. Ce qui va suivre expose l'impact de l'EPL sur les communes de la CCPAR, dans un premier temps. Puis l'impact de la DDT dans un second temps.

21. Un bilan mitigé pour l'intervention de l'EPL

Sur le territoire de la CCPAR, il a été vu dans la première partie du mémoire que l'Etablissement Public Loire était engagé, dès 2007, auprès de la CCPAR dans le cadre d'une expérimentation visant à favoriser la participation des acteurs locaux et de la population dans l'élaboration de projet de prévention du risque d'inondation sur leur territoire. La CCPAR et l'EPL ont profité de ce partenariat pour mettre en place un appui technique à destination des communes pour qu'elles réalisent au mieux leur PCS. La présence de l'EPL sur le territoire a influé sur la façon dont les élus se sont approprié le PCS.

Plus de la moitié des communes ont déclaré qu'elles avaient reçu une aide technique de la part de l'EPL. La plupart de ces communes pensent que cette aide technique donnée sous forme de réunion d'accompagnement ont été « fructueuse ». 3 ont affirmé ne pas avoir bénéficié de la formation dispensée par l'EPL. Une fois encore on remarque un écart entre les réponses des personnes interviewées et l'Atlas de l'EPL qui indique que la totalité des communes de la CCPAR a profité d'un appui technique et que la moitié d'entre elles ont, en plus, reçu une formation au logiciel Osiris. Cette différence s'explique par la présence des élections municipales en Mai 2008 qui ont changé les équipes municipales entre le moment où l'EPL a mené ses réunions aux communes et la réalisation du document PCS par les communes.

Maintenant que l'action de l'EPL sur le terrain a été précisée, la vision que les communes en ont vont être développées.

211. Les communes de la CCPAR réalisent elles-mêmes leur PCS

Il est intéressant de remarquer que les communes de la CCPAR ont toutes réalisées ou réalisent leur **PCS en interne**. Effectivement, pour élaborer leur PCS les communes ont le choix entre le faire en interne (par eux-mêmes) ou par un Bureau d'Etude Technique (B.E.T.).

L'IRMa a créé un outil appelé *La démarche PCS, Faire appel à un prestataire* datant de mai 2008 qui est une trame type pour que les communes désirant procéder à une démarche de marché public en réalisant un appel d'offre pour choisir un prestataire pour réaliser leur PCS.

L'étude de CALLOT B.¹ vise à « *déterminer en quoi les différents acteurs, phases et outils développés dans le schéma de l'information de crise et de l'information préventive contribuent à renforcer l'information des administrés et au-delà la culture du risque* ». Cette étude a été réalisée pour le compte du Conseil Général du Gard au Service Eau et Rivières et concerne 57 communes sur 74 du département du Gard ayant un PCS approuvés par arrêté municipal au moment où l'enquête a été réalisée. Elle cherche principalement à comprendre les problèmes liés à la circulation de l'information à l'occasion de la gestion de crise allant de la suspicion d'un événement jusqu'à l'alerte de la population. Toutefois, cette étude a montré que les bureaux d'étude technique sont souvent plébiscités par les communes puisque elles ont recours à ce type d'élaboration à hauteur de 66,7% (38 communes par un B.E.T. et 19 communes en interne). De plus l'auteur démontre **que plus le niveau de risque augmente, plus les communes font appel à un prestataire extérieur.**

Pourtant d'après l'IRMa, il a été jugé **peu opportun** de faire appel à un prestataire extérieur pour réaliser le PCS. De surcroît, le Directeur de l'IRMa, GIANNOCARO F.², rapporte qu'il est apparu, à plusieurs reprises dans les échanges, que le recours à la sous-traitance était inapproprié dans la réalisation des PCS. En effet, le fait de réaliser le PCS en interne permet aux acteurs locaux de s'approprier la problématique de la sécurité civile. L'élaboration du PCS par un B.E.T. empêche d'une certaine mesure cette appropriation. En outre, le B.E.T. ne doit pas faire le plan à la place de la commune mais être un animateur, un accompagnateur du projet et apporter à la fois des méthodes et une force de travail. En particulier, la mise en forme des outils opérationnels relève de sa compétence mais leur élaboration est obligatoirement confiée aux acteurs communaux. L'objet de cette sous-traitance doit impérativement être encadré par la commune requérante.

De manière générale, la sous-traitance ne doit pas entraîner un désengagement de la part des acteurs communaux. Il doit s'instaurer une relation partenariale entre commune et sous-traitant pour mutualiser les forces et les compétences.

Sur le territoire d'étude, les communes font toutes sans exception leur PCS en interne. Pourtant, il est possible de sous-traiter ce travail. D'autres études de terrain montrent que la majorité des communes font appel à un B.E.T. les retours d'expérience montrent qu'il est plus opportun de réaliser le PCS en interne pour conserver un engagement maximale de la part des communes.

Le fait que les communes du territoire de la CCPAR aient toutes fait leur PCS en interne peut s'expliquer par la présence de l'EPL sur le territoire de la CCPAR depuis 2007. L'EPL a pu mettre en place l'appui technique qu'il peut fournir aux communes dans le cadre de sa mission « Information » comme il a été expliqué en introduction, à celles de la CCPAR.

¹ Boris CALLOT a réalisé dans le cadre du Master I – Gestion des Catastrophes et des Risques Naturels Université Paul Valéry MONTPELLIER III, un mémoire intitulé *Etude de la validité du schéma de l'information de crise et de l'information hors-crise par l'évaluation des Plans Communaux et Intercommunaux de Sauvegarde des communes du Gard soumises aux inondations* et soutenu le 15 Juin 2010.

² François GIANNOCARO, Directeur de l'IRMa a publié un article datant du 28-01-2011 sur le site de l'IRMa : www.irma-grenoble.com. Il y fait un compte rendu du colloque "Géorisque" ayant eu lieu les 25 et 26 janvier 2011 à l'Université Paul-Valéry de Montpellier III sur le thème des outils de gestion de crise en générale et sur les plans Communaux de sauvegarde (PCS) en particulier.

212. L'EPL : acteur moteur de la planification opérationnel

En effet, les communes identifient l'EPL comme un **acteur moteur** de l'animation dans le cadre du PCS, outil de planification opérationnel majeur de la sécurité civile. Les communes dans lesquelles un élu a répondu au questionnaire et où les maires ou les adjoints sont restés dans l'équipe municipale l'affirment. De la même façon, les communes dans lesquelles un membre de l'administration a répondu au questionnaire ont reconnu la **présence bénéfique** de l'EPL étant donné que le personnel bouge peu dans ces petites communes. Les 3 communes ayant déclaré qu'ils n'ont perçu aucune aide de l'EPL sont les communes où l'équipe municipale a complètement été remaniée suite aux élections municipales de Mai 2008.

Afin d'estimer l'impact de l'intervention de l'EPL, il est possible de mettre en relation les communes qui ont reçu l'aide de l'EPL en 2007 et les communes ayant un PCS approuvé. Il a été vu dans les paragraphes précédents que 6 communes avaient reçu un appui technique de l'EPL et que 5 communes ont un PCS officiellement approuvé. Il s'avère que d'après l'enquête menée, les 5 communes qui ont un PCS approuvé font parti des 6 communes qui ont reçu un appui technique de l'EPL. De plus les communes ayant achevé leur PCS soutiennent qu'elles n'ont pas eu de difficultés notamment grâce à cette aide. En effet, pour certaines communes l'EPL a fourni les données nécessaires tels que des cartes ou le recensement des échelles de crues.

Suite au changement de municipalité de 2008, deux communes ont dit faire appel à l'EPL pour rattraper leur retard. La commune de Lignières de Touraine n'a visiblement pas eu de retour de la part de l'EPL et est déçue d'avoir dû se rapprocher des communes voisines pour poursuivre leur PCS. Ce dernier n'est toujours pas terminé au moment des entretiens. A contrario, la commune de la Chapelle-aux-Naux a recontacté l'EPL après les élections et a bénéficié d'une aide que le maire qualifie de précieuse. Il pense également que sans l'aide de l'EPL l'élaboration du PCS aurait été « *plus compliquée* ».

L'appui fourni par l'EPL est donc très efficace et semble approprié. Cette aide permet aux élus de dédramatiser la situation devant cette surcharge de travail contrainte. Les élus et le personnel communal se sent épaulés par cet appui et prennent leur obligation de réaliser leur PCS plus sereinement.

213. Le logiciel OSIRIS remis en question

Comme il a été mentionné plus haut, l'EPL fournit un logiciel appelé Osiris pour réaliser le PCS. Il fournit également une formation pour utiliser ce logiciel auprès des communes intéressées. L'*Atlas des Plans Communaux de Sauvegarde du bassin de la Loire* indique que 5 des 10 communes étudiées ont bénéficié de cette formation. Le succès de l'intervention de l'EPL à ce niveau est beaucoup plus nuancé puisque une seule commune a utilisé Osiris pour élaborer son PCS : la commune de Rigny-Ussé.

Cette commune a réalisé deux PCS l'un produit par le logiciel et un plus léger correspondant davantage aux autres PCS de l'intercommunalité. Colette AZE, maire de Rigny-Ussé, y voit plusieurs avantages. Avec Osiris, il serait plus facile de faire des modifications une fois le PCS bâti et donc de pouvoir **mettre à jour** le PCS plus régulièrement (notamment au moment du changement de municipalité). Osiris produirait également un PCS plus complet au niveau de la diversité des risques pris en compte. Elle a également insisté sur le fait de *pouvoir « profiter des outils qui sont mis à sa disposition »*.

Il faut toutefois noter que l'unique commune qui s'est servi du logiciel est la seule commune de la CCPAR qui est concerné par tous les risques majeurs (risques naturels : Inondation, mouvement de terrain, incendie de forêt et risques nucléaires : PPI plan particulier d'intervention de la centrale nucléaire de Chinon). Le fait d'avoir réalisé deux PCS a constitué une consommation de temps supplémentaire pour elle.

Les équipes municipales toujours en place depuis la formation Osiris de l'EPL ne l'ont pas utilisé car malgré ses fonctionnalités intéressantes, les communes constatent qu'il s'agit d'un **outil peu adapté aux petites communes** comme celles de la CCPAR. 3 communes sur les cinq qui ont suivi la formation le pensent. « *Je leur ai dit aux gens de l'EPL que Osiris est une vraie usine à gaz !* » a rajouté Philippe MASSARD, maire de la Chapelle-aux-Naux et vice-président de la communauté de commune du pays d'Azay-le-Rideau chargé du développement durable, de l'environnement, et de l'hydraulique. De façon générale, les utilisateurs rendent compte d'un outil complexe, adapté aux collectivités importantes ayant de nombreux habitants, de nombreuses communes-membres et de nombreux employés. La plupart du temps les outils ont vocation à simplifier le travail et de faire bénéficier ses utilisateurs d'un gain de temps. D'après les dires des élus de la CCPAR, Osiris s'avère contre-productif pour les petites communes de ce type car cet outil est très consommateur de temps.

Par ailleurs, certaines communes (deux parmi les 5 ayant eu la formation) dénoncent un **abandon** de la part de l'EPL. En effet, lorsque les communes décident de ne pas utiliser Osiris, l'EPL ne propose aucune alternative, aucun autre outil de substitution pour élaborer le document. Deux communes disent qu'elles se sont alors « *débrouillées* » toute seule. La commune de la Chapelle-aux-Naux a, quant à elle, reçu une trame type de PCS provenant de l'EPL. Là aussi, un problème d'adaptabilité aux petites communes ressort. La trame fournie par EPL correspond aux villes grande et moyenne mais n'est pas adaptée aux petites communes.

Face à l'outil Osiris, les critiques des communes fusent. Il apparaît que devant la difficulté, les communes se retirent du processus. La qualité de l'assistance aux communes doit être à la hauteur pour éviter un désengagement des communes.

214. L'EPL est conscient de ses limites

Il est curieux de constater que L'EPL est conscient que les communes rencontrent des problèmes dans la réalisation du PCS ainsi que dans l'utilisation du logiciel. En effet, il fournit une fiche retour sur la formation Osiris et l'appui technique qu'il met à disposition des communes afin de l'améliorer. Dans cette fiche retour, les communes doivent répondre à une question à choix multiple portant sur les difficultés rencontrées. L'EPL propose comme réponse possible :

- | | |
|---------------------------------|--|
| - manque de moyen | - manque de données |
| - faible implication des élus | - problème de compréhension |
| - faible implication des agents | - absence des services de l'Etat et d'autres acteurs |
| - manque de temps | |

La secrétaire de Vallères, par exemple, admet avoir sélectionné les trois premiers choix proposés à savoir le manque de moyen, la faible implication des élus ainsi que la faible implication des agents. Ce n'est pas le fait du hasard que ceux soient les mêmes

difficultés mis en avant par l'enquête, comme le montre la section précédentes sur les contraintes réglementaires, ainsi que celles dénoncées par l'IRMA. Une des questions de cette fiche concerne Osiris et le fait qu'il soit ou non adapté à la commune. Là encore, la secrétaire de Vallères est sévère avec l'EPL. Pour affiner cette recherche, il serait intéressant de connaître les résultats statistiques découlant des fiches retours des communes de la CCPAR et des communes du Val de Loire dans une plus large mesure.

Pour conclure sur le rôle de l'EPL, son aide a été précieuse pour les communes ayant suivi ses réunions puisque sur 6 communes présentes aux réunions 5 ont un PCS approuvé. Cette aide paraît rassurer les élus.

22.L'absence regrettée des services de l'Etat

Les communes de la CCPAR ont eu peu ou pas de contact avec les services de l'Etat pendant la réalisation du PCS. Pourtant des ouvrages indiquent qu'ils peuvent constituer une aide précieuse. Les paragraphes suivants résument le résultat de l'enquête menée par rapport à la présence des services de l'Etat, exposent ce qui peut être tiré du travail bibliographique et développent un exemple d'assistance mené par la DDT dans un département similaire. Par ailleurs, le SIRADC-PC identifié en première partie du mémoire n'a été mentionné dans aucun entretien effectué. Une analyse son rôle sur la perception des élus en lien avec le PCS ne peut donc être établi.

221. L'absence de la DDT

De façon générale, les communes ne savent pas qui contacter pour obtenir des informations ou des conseils relatifs au PCS. Plusieurs fois, lors des entretiens semi-directifs **le manque de clarté des rôles services de l'Etat** a été mis en exergue. Certaines communes rapportent qu'elles n'ont été en contact avec eux à aucun moment excepté au cours de l'exercice inondation pour Bréhémont et la Chapelle-aux-Naux. Il découle de l'enquête que la **Direction Départementale des Territoires (DDT)** d'Indre-et-Loire est reconnue pour vérifier le PCS après sa réalisation afin de corriger les éventuelles erreurs ou compléter le document. Mais la DDT n'est pas assimilée à un assistant à la réalisation des PCS dans le département par les communes de la CCPAR. Pourtant, la DDT est identifiée, dans le dispositif PCS, comme un appui technique potentiel pour les communes ou les groupements. Dans son dossier thématique, l'IRMa reconnaît des partenaires de la démarche PCS sur lesquels le maire peut s'appuyer. Il va plus loin en distinguant trois grands types de partenaire : les partenaires publics, les partenaires privés (cabinet d'études) et les collectivités territoriales. Les partenaires publics sont assimilés à des personnes ressources pour répondre à des questions d'ordre technique ou réglementaire ainsi qu'apporter leur soutien méthodologique et leurs conseils. La DDT fait parti d'après l'IRMa de ces partenaires publics. De multiples sources bibliographiques l'évoquent également.

222. L'exemple du Loiret

Par exemple dans un département voisin, le Loiret (45), un chargé d'animation "projets territoriaux" organise des réunions à destination des communes pour les assister dans la réalisation de leur PCS. Cette personne a fait l'objet d'un entretien exploratoire et a expliqué ses missions dans ce cadre. La DDT met ainsi en place des conventions entre

elle et des communes ou des groupements de communes. Une première réunion est organisée pour présenter les obligations qui incombent aux communes et aux maires dans le cadre de la prévention et la gestion des risques majeurs ainsi qu'une présentation de l'outil PCS. Les réunions suivantes constituent une assistance méthodologique au cours desquelles les communes réalisent au fur et à mesure leur PCS. Ainsi, l'*Atlas des Plans Communaux de Sauvegarde du bassin de la Loire - Communes exposées au risque inondation* de Juillet 2010 de l'Établissement public Loire montre que dans le département du Loiret de nombreuses communes ont un PCS approuvé ou en cours. La figure 15 ci-dessous fait la comparaison de deux départements situés le long de la Loire : l'Indre-et-Loire et le Loiret. Il se dégage que dans le Loiret plus de la moitié des communes ayant l'obligation de réaliser un PCS ont un PCS approuvé contre moins de 20 % en Indre-et-Loire. Pour aller plus loin, la somme des communes ayant un PCS « en cours » et celles ayant un PCS « approuvé » représente près de 92 % pour le Loiret contre 84,4 % en Indre-et-Loire.

DEPARTEMENT	à réaliser	en cours	approuvé	Total
INDRE-ET-LOIRE	17	71	21	109
%	15,6	65,1	19,3	100
Total « en cours » et « approuvé »		84,4		
LOIRET	5	24	33	62
%	8,1	38,7	53,2	100
Total « en cours » et « approuvé »		91,9		

Figure 15: Une couverture des PCS plus importante dans le Loiret

Ces chiffres supposent que l'appui fourni par la DDT dans ce département rencontre un bon succès. Il peut ainsi être supposé que les élus accueillent favorablement une assistance de la part des services de l'Etat dans la démarche PCS. Au cours de l'enquête, plusieurs élus ont fait part de leur incompréhension par rapport à l'absence de ces services. Le maire de la Chapelle-aux-Naux rapporte d'ailleurs une anecdote. A l'occasion de l'exercice inondation mené en 2010, un représentant de la DDT était présent et a pu rencontrer les maires des communes concernées. Les élus ne savaient pas que la DDT pouvait être contacté pour apporter une assistance. A l'inverse, le représentant de la DDT ne savait pas qu'ils faisaient leur PCS et était mécontent de ne pas avoir été consulté. Quant à la secrétaire de mairie de Pont de Ruan, elle a su par hasard que la DDT pouvait intervenir notamment en fournissant une trame de PCS.

23. Conclusion

L'intervention de l'EPL a largement favorisé la prise en compte de la planification opérationnelle dans les diverses communes de la CCPAR. Même si toutes les communes n'ont pas réalisé leur PCS, et que le logiciel Osiris est très critiqué, la présence de l'EPL a eu le mérite de généraliser la problématique dans les communes. De plus, toutes les communes ayant suivi la formation PCS de l'EPL et qui n'ont pas subi de modification de l'équipe municipale en Mai 2008 ont achevé leur PCS.

De façon claire, les élus et les membres du personnel administratif des communes regrettent l'absence de la DDT dans le dispositif d'autant plus que leur efficacité est avérée dans d'autres départements.

Il est à signaler que la CCPAR fait parti des acteurs différents des communes étant intervenus dans le dispositif PCS pour assister les communes. Cependant l'influence sur la perception du PCS des élus venant de la CCPAR fait l'objet de la section suivante et n'est donc pas abordée ici.

3. Contexte particulier de la CCPAR

Le dernier élément permettant d'apporter une explication sur la manière dont les élus perçoivent le PCS et la possible intervention de l'intercommunalité dans la sécurité civile est un élément lié au territoire de la CCPAR elle-même. Les particularités de cette communauté de communes influent sur la vision des élus du fait de son identité. Ainsi les événements qui ont eu lieu spécifiquement sur le périmètre de la CCPAR jouent sur les opinions des élus. Comme il a été vu, la législation et la présence de l'EPL sur le territoire ont fortement fait évoluer la situation des PCS des différentes communes. A présent, les faits qui se sont produits sur le territoire qui ont leur importance dans la perception des élus vont être vus. Dans un premier temps, les éléments qui pourraient expliquer la façon dont les élus perçoivent le PCS seront vus ; puis, dans un second temps, les éléments expliquant la vision des élus d'une éventuelle intervention de l'intercommunalité dans la sécurité civile.

31. Perception du PCS par les élus locaux

311. Compétences méconnues

La dernière partie du questionnaire utilisé dans cette enquête visait la perception des élus et du personnel communal de l'implication de la CCPAR. Il s'avère que les communes étudiées connaissent mal les compétences de la CCPAR d'une part et de son technicien de rivière d'autre part.

a) ... de la CCPAR

Il en ressort que les communes connaissent mal le rôle de la CCPAR dans le cadre de sa compétence « *Suivi et accompagnement des politiques de réduction des risques dans les zones inondables* » incluses dans la compétence générale « *Aménagement de l'espace communautaire* ». Une secrétaire de mairie avoue même ne pas connaître les compétences de l'EPCI auquel sa commune appartient.

Comme vu plus haut, deux communes ont déclaré qu'elles avaient profité de l'opportunité offert par la CCPAR de participer aux réunions données par l'EPL. La CCPAR est à plusieurs reprises identifiée comme un acteur moteur qui a insufflé la démarche PCS au sein de son territoire en mettant en relation les communes et l'EPL. En effet, son rôle n'a été qu'un relai entre les communes et l'EPL.

Il se reproduit le même phénomène lorsque l'on interrogé les élus sur le rôle du technicien de rivière de la CCPAR.

b) ...du technicien de rivière de la CCPAR

En effet, comme il a été vu dans la partie présentant le territoire de la CCPAR, un technicien de rivière est présent depuis 2006 sur le périmètre de l'EPCI. Ses missions entrent dans le cadre de la compétence « *Suivi et accompagnement des politiques de réduction des risques dans les zones inondables* » inclus dans la compétence générale

« *Aménagement de l'espace communautaire* ». L'enquête a essayé d'éclaircir le rôle de ce technicien de rivière au sein de la CCPAR et d'estimer son rôle dans le dispositif PCS lancé par la CCPAR en partenariat avec l'EPL. Les élus ne connaissent pas tous les missions confiées au technicien de rivière car ils sont partagés lors qu'il s'agit de savoir s'il était légitime ou non qu'il intervienne dans le dispositif PCS. Près de la moitié des communes pensent que le technicien de rivière aurait pu intervenir dans la mise en place des PCS des communes de la CCPAR. De part sa connaissance du terrain et du fonctionnement hydraulique des cours d'eau, certains élus auraient souhaité qu'il s'investisse davantage, notamment pour coordonner les actions à l'échelle intercommunal. D'autres élus, quant à eux, ont bien conscience que l'assistance à la réalisation des PCS n'est pas comprise dans les missions du technicien de rivière. Cependant, ils ne sont que deux à distinguer les réelles missions de ce technicien. Son rôle entre bien dans la compétence hydraulique de la communauté de communes ; le technicien de rivière entretient les cours d'eau et les ouvrages sauf les ponts (vannes, ...).

Les personnes ayant assisté aux réunions de l'EPL sont également partagés sur la présence ou non du technicien lors de ces réunions. Les gens ne se souviennent pas de sa présence. Cela traduit qu'il n'était pas engagé dans l'animation même s'il était présent à certaine réunion. Une secrétaire de mairie a, d'autre part, pris contact avec lui en dehors des réunions organisées pour avoir de l'aide et prendre auprès de lui des conseils.

Le technicien de rivière est présent dans les services de la CCPAR depuis près de 5 ans. Pourtant, la plupart des élus ne connaissent pas le contenu de ses missions, lui reprochant son absence alors qu'il n'est pas impliqué dans la thématique PCS de chacune des communes de la CCPAR.

De la même façon, élus et personnel communal ne savent pas ce que comporte la compétence « *Suivi et accompagnement des politiques de réduction des risques dans les zones inondables* ». Pourtant, la CCPAR a été constituée le 1er janvier 2001 et ses compétences n'ont pas évolué depuis sa création.

Ces deux éléments marquent un manque d'intérêt des élus pour les compétences de leur EPCI ou un manque de communication de la part de la CCPAR auprès de ses communes-membres.

312. L'exercice inondation du Val de Bréhémont

Un exercice inondation a été organisé uniquement sur deux communes de la CCPAR. Celles-ci sont les plus exposées aux risques inondation de la Loire : les communes du val de Bréhémont. Cet exercice a eu lieu le 24 juin 2010, à Bréhémont et La Chapelle-aux-Naux, à partir d'un scénario hydraulique imaginé par le service de prévision des crues Loire-Cher-Indre. D'après la préfecture d'Indre-et-Loire dans son compte-rendu de la réunion de restitution du 8 Septembre 2010, les maires de ces communes, des représentants de la préfecture, de la DDT, de la DREAL (Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du Logement), de la gendarmerie, du SDIS, ... étaient présent. L'objectif de cet exercice était de sensibiliser les élus et la population de ces communes particulièrement exposés au risque inondation, de tester l'articulation entre les dispositifs spécifiques ORSEC inondations et les PCS et de tester l'organisation de crise des communes. Malheureusement, ce type d'exercice n'intervient pas systématiquement dans les communes réalisant leur PCS comportant le volet inondation car un tel exercice est long à organiser et long à faire (celui du Val de Bréhémont à durée au total 3 jours). Il demande la mobilisation de beaucoup de

personnel (professionnels, élus, habitants) et la coordination des agendas des toutes ces personnes.

Un mémento présentant les différents types d'exercices, la manière de les organiser et des exemples de simulation réalisés par des communes a été créé par la Direction de la Sécurité Civile. Cet ouvrage est à destination des communes qui ont mis en place leur PCS. L'exercice permet de mettre en pratique des dispositions prévues dans le PCS en simulant des événements réels et de garantir le maintien opérationnel du dispositif et le niveau d'appropriation des acteurs. L'efficacité avec laquelle l'organisation réagit face à une situation d'urgence dépend en grande partie de la politique instaurée de formation et d'entraînement.

A ce moment là, une des deux communes disposait d'un PCS : la Chapelle-aux-Naux. Suite à l'exercice, Bréhémont qui n'avait à l'époque pas de PCS, ne l'a toujours pas fait malgré la mise en évidence de certains problèmes lors de la simulation d'inondation. En effet, l'exercice de simulation a prouvé la nécessité d'affiner le plan d'évacuation du val et la nécessité d'actualiser la carte des coupures de routes. Au cours de cet exercice la difficulté des élus a été de déterminer précisément le moment où la décision d'évacuation doit être prise étant donné qu'elle doit être prise avant les coupures de routes. Il a été conseillé par les personnes de la préfecture d'Indre-et-Loire de compléter le PCS par des fiches actions et des documents de support tels que mains-courante, carte, fiches de suivi, messages type. Il a également été jugé nécessaire de revoir le dispositif d'alerte aux populations en diffusant les messages par le porte-à-porte plutôt que par distribution dans les boîtes aux lettres.

A l'occasion de l'exercice inondation mené en 2010, un représentant de la DDT était présent et a pu rencontrer les maires des communes concernées. Les élus ne savaient pas que la DDT pouvait être contacté pour apporter une assistance. A l'inverse, le représentant de la DDT ne savait pas qu'ils faisaient leur PCS et était mécontent de ne pas avoir été consulté. La secrétaire de mairie de Pont de Ruan a su par hasard que la DDT pouvait intervenir notamment en fournissant trame de PCS.

Au-delà des conclusions apportées par la préfecture sur l'organisation pendant la crise, il peut être tiré des leçons de cet exercice. Bréhémont qui a vu les difficultés que pouvaient entraîner une inondation n'a pas élaboré son PCS. La DDT est enfin apparu comme un acteur aux yeux des communes dans la sécurité civile. Cela revient sur l'idée dégagée précédemment sur le manque de communication entre service de l'Etat et communes.

313. L'élaboration des PCS des communes de la CCPAR : la prise en charge d'un élu

Philippe MASSARD, maire de la Chapelle-aux-Naux et vice-président de la CCPAR chargé du développement durable, de l'environnement, et de l'hydraulique a repris la trame de PCS de l'EPL qu'il trouvait inadapté aux petites communes comme celles de la CCPAR, et l'a largement simplifié. Dans le cadre de ses fonctions, il a tenu à faire le PCS de sa commune rapidement après sa prise de pouvoir en 2008 « *pour montrer l'exemple* » et il a diffusé la trame simplifiée aux autres communes de la CCPAR. Trois communes ont dit s'être servi de cette trame simplifiée fournie par cet élu car les risques rencontrés sont similaires et la taille de la commune est sensiblement la même. Il semble que cet outil créé par un élu local ait séduit les autres membres de la CCPAR et semble être davantage adapté et opérationnel que celui de l'EPL. Le fait d'avoir à disposition un outil adéquat incite les communes à entrer dans la démarche. Un outil adapté à leur

échelle et à leurs moyens facilite l'appropriation du PCS et ne le voit plus comme une grosse surcharge de travail.

314. Les PCS un outil nécessitant la mobilisation de la municipalité

Il est par ailleurs intéressant de noter qu'uniquement 2 personnes interrogées ont réalisé l'intégralité du PCS seul. Ces 2 personnes sont des maires. Les autres communes l'ont réalisé à plusieurs, au sein de la collectivité. Il faut admettre que les personnes ayant préféré le réaliser seul, sont les élus les plus impliqués puisqu'ils cumulent un mandat dans leur commune ainsi que dans l'intercommunalité. Le maire de la Chapelle-aux-Naux Philippe MASSARD, est également vice-président de la communauté de commune du pays d'Azay-le-Rideau chargé du développement durable, de l'environnement, et de l'hydraulique. Il est très sensible aux questions de sécurité civile, de gestion de risques et d'environnement. La seconde personne à avoir fait son PCS communal seul est madame le maire de Rigny-Ussé Colette AZE, qui a la responsabilité de réaliser le DICRIM intercommunale de la CCPAR.

Pour eux c'est un choix délibéré d'avoir réalisé le PCS de leur commune seul pensant que c'est plus simple de ne pas partager les tâches et de ne pas faire de réunions régulièrement.

Les collectivités ayant réalisé le PCS à plusieurs se sont largement fait aider du personnel administratif de leur commune quand ce n'est pas les membres du personnel qui l'ont réalisé. Au sein de la commune-centre, qui possède davantage de personnel, le service urbanisme est mis à contribution. En effet, contrairement aux autres communes de la CCPAR, elle possède en plus d'un service technique et administratif, un service urbanisme. Malgré des moyens humains déployés plus importants, la réalisation du PCS n'est pas plus efficace.

Ceci rejoint les conclusions de l'enquête, présenté dans la section « Contraintes réglementaires », qui affirme que le PCS est un travail important qui demande énormément de temps, la mobilisation de compétences variées et la mobilisation du personnel.

315. Les bénéfices du PCS

L'enquête menée entre les mois de Février et Mars a permis de dévoiler ce que la réalisation du PCS apporte aux élus eux-mêmes, à la commune et à la population.

Une des réponses, fournit spontanément par les élus et les secrétaires des mairies, indique qu'une des plus-values du PCS dans la gestion d'évènement est d'améliorer la sensibilisation des personnes concernées. La réponse la plus fréquente évoque la sensibilisation des élus. Effectivement, les élus et les secrétaires de mairie insistent sur le fait que le dispositif PCS permet de sensibiliser les élus à la préparation de crise. Puis, comme on peut le voir dans la figure 16 ci-dessous, vient la sensibilisation de la population et pour finir celle des personnes aidantes et du personnel communal dans la même proportion.

	Nombre de communes
Sensibilisation de la population	3
Sensibilisation des élus	4
Sensibilisation du personnel communal	2
Sensibilisation aidants	2
Total	11

Figure 16: Le PCS sensibilise les élus aux risques

En effet, un des avantages évoqué du PCS est la sensibilisation des personnes qui ont aidé à la réalisation du PCS, des responsables de secteurs, de la population ou des aidants. D'après les personnes interrogées, ceci permet de responsabiliser les élus ainsi que les habitants. L'élaboration du PCS permet de préparer les gens à la crise et les élus aux réactions à l'effolement. Trois communes ont précisé que c'est aussi un des rôles du PCS de prévoir la réaction des gens.

Les élus font le PCS pour « *s'approprier les risques* » et mener une coordination au niveau de la commune. Plusieurs communes précisent que le PCS sert à minimiser la crise. Ainsi « *tout le monde sait ce qu'il a à faire* ». Le PCS serait un point d'appui pour les aidants et la population car « *dans la panique on peut tout oublier* » donc le PCS sert de « *repère pour agir au moment de crise* ». Cependant, différents élus et différentes secrétaires s'inquiètent car « *on ne peut prévoir la réaction des gens* ». Cet élément ne peut être prévu par le PCS et cela constitue une part d'inconnu, un élément non maîtrisé par l'équipe communale.

L'enquête démontre pourtant que le bénéfice du PCS a ses limites. De façon générale, il se dégage que le PCS n'implique que les personnes qui participent à sa réalisation ou celles incluses dans les personnes aidants. Les autres membres du conseil municipal ou le reste du personnel communal ne sont pas intéressés par la question de la gestion des risques majeurs et de la sécurité civile sur le territoire communal.

Pour aller plus loin, certaines personnes non-chargées du PCS s'étonnent du temps que passe les personnes responsables à la réalisation du PCS créant des tensions au sein des équipes des collectivités.

La secrétaire de la commune de Vallères regrette le manque d'implication des autres personnes de la municipalité même si la sécurité civile soit l'affaire de tous. Comme vu précédemment, un élu a témoigné que « *le but c'est aussi d'impliquer tout le monde* ».

Au vu des résultats de l'enquête, les élus semblent les plus fortement sensibilisés à la question de la gestion de crise suite à l'élaboration du PCS. Vient ensuite la sensibilisation de la population. En revanche, il semble que la sensibilisation des personnes s'arrête à celles directement concernées par le risque ou comprises dans les personnes aidants. Son apport dans la qualité de l'organisation communale en cas de crise est largement reconnue.

Au regard de la problématique, il semble que le PCS permet une prise de conscience de la part des élus. Il apparaît que les élus s'intéressent à la question de la gestion d'évènement de sécurité civile suite au démarrage du dispositif PCS.

32. La vision des élus d'une éventuelle intervention de l'intercommunalité

Afin de découvrir comment les élus accueilleraient une prise en charge intercommunale des politiques de sécurité civile sur le territoire de la CCPAR, il a été demandé aux élus et au personnel communal de se prononcer sur le transfert de cette compétence à la CCPAR.

Comme il été entrevue dans la section précédente sur ce que permet la loi au niveau intercommunal, la littérature est plutôt favorable à une forte intervention des EPCI dans ce domaine. Il a rapidement été dit que les communes de la CCPAR ne souhaitaient pas déléguer cette partie de leur compétence à la CCPAR. Cette section se propose d'aller plus loin et traiter les réponses aux questionnaires justifiant ce refus.

Uniquement deux communes s'expriment en faveur d'un transfert de la compétence à la CCPAR. Les autres communes préfèrent conserver la compétence sous leur responsabilité. Plusieurs maires s'accordent sur le fait que le PCS n'est pas quelques choses d'« interchangeable » dans le sens où il ne peut être fait que par la commune. Il s'agit d'un dispositif complètement interne à chaque commune (chiffres, noms).

Celles qui délègueraient volontiers cette partie de leur mission à l'EPCI sont, sans surprise, deux communes n'ayant pas achevé leur PCS au moment de l'enquête.

Les communes désirant garder la compétence au niveau communal avancent divers arguments justifiant la pertinence de ce niveau de gestion. Ces arguments concernent la connaissance du territoire, la notion de bassin de risque et sur la volonté d'autonomie des communes de la CCPAR. Ces arguments sont développés ci-dessous.

321. Les communes connaissent mieux leur territoire que leur intercommunalité

Les communes pensent être plus aptes à réaliser le PCS car elles possèdent, par rapport à la CCPAR, une meilleure connaissance de leur territoire. Comme le montre la figure 17 ci-dessous, quatre communes indiquent une meilleure connaissance de la population et quatre communes indiquent une meilleure connaissance du terrain. Les communes ayant choisi l'une ou l'autre de ces réponses ne sont pas nécessairement les mêmes.

	Nombre de communes
Connaissance de la population	4
Connaissance du terrain	4

Figure 17: Les communes connaissent mieux leur territoire que leur intercommunalité

322. Une gestion par bassin de risque

Les réponses permettent de découvrir que les communes ne souhaitent pas faire intervenir la communauté de communes. Une organisation à l'échelle intercommunale peut avoir un intérêt si les communes ont la même configuration, les mêmes types de risques ce qui n'est pas le cas dans la CCPAR. En effet, de part la topographie du territoire, les communes seront isolées les unes des autres en cas de crue majeures de la Loire et/ou de l'Indre. Les communes soumises aux inondations de la Loire ou à celles de l'Indre ne sont pas comparables entre-elles. De plus, les communes incluses dans un PPI n'ont pas le même sens de l'organisation d'évènement de sécurité civile que les autres. Etc.

La question de la pertinence de l'échelle de gestion de risque est donc posée. Comme il a été vu en première partie du mémoire sur la place de l'intercommunalité dans la politique nationale de sécurité civile, certains auteurs sont favorables à la gestion intercommunale des risques car ces derniers « *ne se limitent pas aux frontières administratives* ». Les communes de la CCPAR contrarient cette affirmation et vont plutôt dans le sens de la loi « Bachelot » du 30 Juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, qui encourage la gestion des risques naturels à l'échelle du « *bassin de risque* ».

En effet, certaines communes seront isolées géographiquement du reste du territoire de l'EPCI du Pays d'Azay-le-Rideau mais seront en contact avec soit d'autres communes hors-CCPAR soit avec d'autres communes qui n'ont pas l'obligation légale de réaliser un PCS et ne prévoyant pas un dispositif de sauvegarde.

Les communes s'organisent donc entre-elles sans l'intervention de l'EPL. Par exemple, il existe des conventions entre villages prévoyant l'hébergement des personnes incluses dans la zone à risque. L'exemple de la convention entre Vallères et la Chapelle-aux-Naux signée le 14 Septembre 2010 et validé par la préfecture le 17 Septembre 2010 peut être cité.

Alors que la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales souhaite renforcer l'intercommunalité à fiscalité propre, les communes de la CCPAR font chemin inverse. Cette loi vient en réponse à l'empilement des structures et l'enchevêtrement des compétences compliquent l'action des collectivités locales. Elle permettra de « *renforcer l'action des collectivités locales, de rationaliser la mise en œuvre des politiques publiques et de replacer les Français au cœur de la démocratie locale* ».

La réforme propose d'organiser les collectivités territoriales autour de deux pôles : un pôle département-région, symbolisé par la création des conseillers territoriaux, et un pôle commune-intercommunalité. Le pôle commune-intercommunalité sera renforcé par l'achèvement, d'ici au 1er janvier 2014, de la couverture intercommunale du territoire et par l'adaptation du périmètre des intercommunalités. De plus, un titre entier vise à consolider l'intercommunalité à fiscalité propre en prévoyant, par exemple, de simplifier la procédure de fusion de communautés ; d'étendre les compétences des communautés, en transférant automatiquement certaines attributions de police du maire au président de communauté et en assouplissant les conditions de transfert de nouvelles compétences et la définition de l'intérêt communautaire ; de renforcer les dispositifs de mutualisation entre les communautés et leurs membres en sécurisant les mises à disposition de services existantes, en instituant un nouveau régime de gestion unifiée du personnel et en permettant la mutualisation des biens.

323. Une forte autonomie communale souhaitée

Par ailleurs, trois communes mettent en avant la volonté d'être autonome en cas de crise et ne souhaitent en aucun cas dépendre des communes voisines ou de l'intercommunalité.

La majorité des communes souhaite conserver cette responsabilité d'autant plus que comme le précise à juste titre Michel ALLARD, 1^{er} adjoint de la commune de Rivarennnes, il devra tout de même y avoir un responsable par commune pour faire l'intermédiaire entre la CCPAR et les différentes communes.

Les communes de la CCPAR prouvent qu'elles peuvent s'organiser entre-elles et qu'elles ne souhaitent pas dépendre d'une structure supplémentaire.

324. Un discours à nuancer

Une minorité de commune voit tout de même l'avantage de l'intervention de la CCPAR. L'intérêt de mettre en place un PICS dégagé par les communes est l'aide au niveau administratif que pourrait fournir la CCPAR. En effet, ayant davantage de personnel la CCPAR est désignée pour cette tâche. Elle est également désignée pour son utilité pour mettre en place l'entre-aide entre communes. Les communes les plus favorables à une implication forte de l'EPCI sont les communes les plus en retard dans l'élaboration de leur PCS. La CCPAR permettra d'apporter une nouvelle dimension dans l'articulation des différents PCS du territoire. Les communes n'ayant pas terminé leur PCS souhaiteraient la mise en place du PICS certainement pour pouvoir décharger ce travail au personnel de l'EPCI.

325. Interprétation

Les personnes questionnées regrettent souvent que la communauté de communes soit trop peu impliquée dans la démarche PCS. Effectivement même si la CCPAR a initié le mouvement PCS en impliquant l'EPL en 2007, son rôle ne va guère plus loin. Depuis, les communes n'ont pas reçu d'aide ou d'indication par rapport à ce projet. Ainsi les municipalités, nouvellement formées en 2008, n'ont jamais eu de contact avec la CCPAR à ce sujet et dénoncent légitimement leur manque d'implication. Un manque de communication certain apparaît entre l'intercommunalité et les communes. Lors d'un premier compte rendu oral de ce travail de recherche mené le 13 décembre 2010 en présence de trois enseignants-chercheurs du département Aménagement de Polytech'Tours, une mise en garde avait été émise, à juste titre, sur le fait de ne pas faire un amalgame entre le disfonctionnement de la communauté de communes et l'échec de la réalisation des PCS et du PICS sur le territoire. La CCPAR étant identifiée dans un ouvrage de l'IRMa comme une intercommunalité traitant des risques majeurs et potentiellement active sur cette question, le choix de cette intercommunalité du val de Loire était conforté. Le rôle de la CCPAR influence la perception des élus dans la mesure où elle a permis d'apporter une aide qui rassure les élus. Pour l'autre moitié des communes, la CCPAR influence négativement la perception qu'ils font du PCS et encore davantage la prise en charge intercommunale. Le faible dynamisme de l'intercommunalité freine les élus à souhaiter déléguer des compétences à leur EPCI.

CONCLUSION

En définitive, la problématique comporte deux axes de questionnement, la perception des élus de la démarche PCS d'une part, et la possibilité d'une gestion intercommunale des outils de planification opérationnel tel que le PCS et PICS d'autre part.

Il a été vu que le PCS entre dans le système complexe de la politique de la sécurité civile. En ce qui concerne la perception de l' élu sur le PCS, on remarque un système très descendant où le maire possède encore l'ensemble des responsabilités en la matière.

Le fait que l'obligation de réalisation de PCS provenant de l'administration centrale pour de nombreuses communes françaises ne s'accompagne pas de mesure d'accompagnement, contribue à ce que les maires accueillent mal cette loi.

Le second axe de la problématique porte sur ce que pensent les élus locaux du rôle de l'intercommunalité dans la sécurité civile. Dans la littérature, il est mis en évidence la pertinence du rôle de l'intercommunalité dans les politiques de gestions de crise et de planification opérationnel. Globalement, il ressort que l'intercommunalité permet de « *fournit un service public de qualité et de renforcer la cohérence des politiques publiques* » (ALLIOT-MARIE M. in GIBERT C. 1990) s'il existe un découpage territoriale pertinent, un partage des rôles clairs entre communes et intercommunalité. De plus la réforme des collectivités territoriale met au cœur de la gestion des politiques publiques l'intercommunalité. Pourtant, l'enquête menée sur le territoire de la Communauté de Communes du Pays d'Azay-le-Rideau indique que les élus ne sont pas favorables à une délégation à leur EPCI des compétences de risques majeurs et le partage de leur responsabilité en matière de sécurité civile.

Toutefois, ces résultats sont à resituer dans leur contexte : un EPCI de petite taille en milieu rural du Val de Loire. Pour aller plus loin, il pourrait être intéressant d'effectuer ce même type d'enquête dans d'autres EPCI du Val de Loire de taille similaire pour confirmer ou infirmer les résultats de cette enquête qui sont souvent en contradiction avec ce qui est retrouvé dans la littérature. Dans une autre mesure, cette enquête pourrait être réalisée dans une autre unité hydrographique, pour mesurer le rôle des institutions dans la problématique PCS et gestion intercommunale des PCS dans un tout autre contexte géographique.

Par ailleurs, à l'occasion de l'entretien exploratoire qui a eu lieu avec FOURNIER, M. a été évoqué le fait que la réalisation de PCS au niveau intercommunal pouvait être un moyen identitaire de se retrouver entre communes. Un élu a précisé que d'après lui, faisant parti du Val de Loire Patrimoine mondiale de l'UNESCO, il est nécessaire d'avoir des règlements de sauvegarde de la population tel que les PCS. Il est curieux de remarquer que derrière ces questions de risques communs à un ensemble de communes (ici, EPCI ou Val de Loire), se trouvent des valeurs identitaires et culturelles insoupçonnées. Cet élément est peut être un facteur influençant la perception des élus dans le domaine de la mise en place de la sécurité civile à développer dans les démarches d'assistance des communes.

BIBLIOGRAPHIE

- **Ouvrages et articles**

Appel à projets de recherche « Prise en compte des risques d'inondation dans le cadre du développement de la compétitivité et de l'attractivité du bassin de la Loire et de ses affluents », Août 2010

BARDO, Laetitia. DAVY, Anne. GÉRARD, Corentin. GILOT, Antoine. GUIGNARD, Carole. MAGAGNIN, Charlotte. UTHURRALT, Céline. *Organisation de la solidarité et l'entraide intercommunale face aux risques majeurs – Enquête auprès des communes de la Métro.* 42 f.

Projet Tutoré : Hygiène Sécurité Environnement. POLYTECH' GRENOBLE, 2008-2009

BEAUD, Stéphane. WEBER, Florence. *Guide de l'enquête de terrain : Produire et analyser des données ethnographiques*, Edition la Découverte, Nouvelle édition 2003

BESSON, Liliane. *Les Risques naturels : de la connaissance pratique à la gestion administrative*, Techni.cités, 30/08/2005, 592 pages

BLANCHET, Alain. GOTMAN, Anne. sous la direction de DE SINGLY, François. *L'Enquête et ses méthodes : l'entretien*, A. Colin, Paris, 2e édition refondue 2007

BOISRAME, Margaux. *Etat des lieux et différences de réalisation et d'appropriation des Plans Communaux de Sauvegarde dans le département de l'Hérault.* 67 f.

Mémoire : Master Territoires et Sociétés, Aménagements et Développement spécialité Gestion des catastrophes et des risques naturels. Université Paul Valéry, Juin 2010

BOUSSU, Nicolas. *Bize meurtrie par le débit record de la Cesse*, L'Indépendant, 17 mars 2011

BURG. Justine, *Place de l'intercommunalité dans la gestion des risques majeurs* [Travaux universitaires], 2006, 79 pages

BUSSON-VILLA, Florence. *La Gestion des risques dans les communes*, Avril 2011

CALLOT, Boris. *Etude de la validité du schéma de l'information de crise et de l'information hors-crise par l'évaluation des Plans Communaux et Intercommunaux de Sauvegarde des communes du Gard soumises aux inondations.* 145 f.

Rapport de Stage : Master I – Gestion des Catastrophes et des Risques Naturels. Université Paul Valéry MONTPELLIER III, soutenu le 15 Juin 2010

CERTU, *Les Plans communaux de sauvegarde : méthodes et expériences d'élaboration*, janvier 2008

DE CHOUDENS, Henri. *Guide d'évaluation de la démarche Plan Communal de Sauvegarde*, Mai 2008, 22 pages

Décret n° 2005-1156 du 13 Septembre 2005 relatif au *plan communal de sauvegarde* et pris pour application de l'article 13 de la loi n° 2004-811 du 13 Août 2004 de modernisation de la sécurité civile

DIRECTION DE LA DEFENSE ET DE LA SECURITE CIVILE, *Plan Communal de Sauvegarde : Guide pratique d'élaboration* 202 p.

DIRECTION DE LA DEFENSE ET DE LA SECURITE CIVILE, *Plan Communal de Sauvegarde PCS : « S'organiser pour être prêt » la démarche*, octobre 2008, 39 p.

ETABLISSEMENT PUBLIC LOIRE. *Atlas des Plans Communaux de Sauvegarde du bassin de la Loire - Communes exposées au risque inondation*, Juillet 2010

ETABLISSEMENT PUBLIC LOIRE. *Démarche de planification concertée pour la gestion du risque d'inondation dans le Val de Bréhémont, Compte rendu de la réunion de lancement*, 2 mars 2007

ETABLISSEMENT PUBLIC LOIRE. *Le maire face au risque inondation, Le PCS se préparer pour mieux protéger, le DICRIM informer pour mieux prévenir*, Novembre 2005, 19 pages

IRMA, Dossier thématique : *Le Plan communal de sauvegarde : L'outil opérationnel d'aide à la décision du maire*, janvier 2008

IRMA, *La Démarche PCS, Faire appel à un prestataire*, mai 2008, 13 pages

IRMA, *Rapport de synthèse : La prise en compte des risques majeurs dans les intercommunalités*, Mars 2009

IRMA, *Risques majeurs : le rôle des intercommunalités*. Risques infos, n°25, juin 2010

GIANNOCARO, François. « *Le Plan communal de sauvegarde : enfin !* », La Lettre du cadre territoriale, n°304, octobre 2005, p65-67

GIANNOCARO, François. *Le Plan Communal de Sauvegarde (PCS) : quels retours d'expérience, quels bilans, quels apports de la recherche depuis la parution en 2005 de son décret d'application ?* 28 janvier 2011

GILBERT Claude (dir), *La Catastrophe, l'élu et le préfet*, Presses Universitaires de Grenoble, 1990.

GONTIER, Nicole. *OPTIC : dispositifs décisionnels et processus Organisationnels fondant une intervention légitime et optimisée des Intercommunalités lors des situations d'urgence et des Crises*, 6 DECEMBRE 2009, 88 pages

GRALEPOIS, Mathilde. (a), *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*, 5e Commission Risques Industriels-Transports, Conseil National de la Protection Civile, 2008

GRALEPOIS, Mathilde. (b), *Les Risques collectifs dans les agglomérations françaises à travers le parcours des agents administratifs locaux*, Doctorat en aménagement de l'espace-urbanisme, sous la direction de Bernard Barraqué, Université Paris-Est, 2008

GUERANGER, David. *L'intercommunalité en questions* (n.951-952 Août-Septembre 2008) - Problèmes politiques et sociaux, La Documentation française 29/09/2008

LANDOT, Eric. *Intercommunalité : le pouvoir de police est-il cogérable ?*, La Lettre du cadre territoriale, n°308, décembre 2005, p62-63

LAYRE, Olivier. *Modèle de PCS pour les communes de moins de 3 000*. 26f
Rapport de Stage : Master 2 Professionnel Gestion de crise, 2010
Loi n° 2004-811 de *modernisation de la sécurité civile* du 13 Août 2004 modernise la loi de Juillet 1987

Plan de prévention des risques naturels prévisibles d'inondation – vallée de l'Indre – Règlement, Avril 2005, 64 pages

PREFECTURE D'INDRE-ET-LOIRE, *Compte-rendu de la réunion de restitution du 8 Septembre 2010, Relevé de conclusions Exercice Inondation 2010*, 23 Septembre 2010

SOeS, *Les risques naturels l'environnement en Région Centre*, 13pages

VEYRET, Yvette. (dir), *Risques naturels et aménagement en Europe*, Armand Colin, Août 2004, 254 pages

- **Sites Internet consultés**

CERTU : www.certu.fr

Communauté de communes du Pays d'Azay-le-Rideau: www.ot-paysazaylerideau.com

Direction de l'information légale et administrative : www.vie-publique.fr

ETABLISSEMENT PUBLIC LOIRE : www.eptb-loire.fr

IRMA : www.IRMa-grenoble.com

Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement : www.developpement-durable.gouv.fr

Ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie, Ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat :
www.colloc.bercy.gouv.fr

Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration : www.interieur.gouv.fr

Préfecture d'Indre-et-Loire : www.indre-et-loire.pref.gouv.fr

TABLE DES FIGURES

Figure 1: Des EPCI du Val de Loire d'envergure différentes.....	15
Figure 2: Personnes contactées dans le cadre des entretiens exploratoires.....	19
Figure 3: Administration française intervenant dans la politique de sécurité civile.....	26
Figure 4: Les pouvoirs de police du maire et sécurité civile.....	30
Figure 5: Rôle bien distinct entre le préfet et le maire.	32
Figure 6: Documents de planification dans la prévention et la gestion des risques majeurs.....	36
Figure 7: Un petit EPCI traversé par de grands cours d'eau.....	39
Figure 8: Définition de la communauté de communes.....	40
Figure 9: Un territoire à l'intersection de deux PPRI.....	41
Figure 10: Les communes de la CCPAR bénéficient largement de l'assistance de l'EPL.....	43
Figure 11: Encore trop de PCS approuvés	43
Figure 12: Les PCS de la CCPAR sont « en cour » ou « approuvé »	44
Figure 13: La moitié des PCS de la CCPAR est approuvé	45
Figure 14: Article 3 du décret du 13 Septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde	52
Figure 15: Une couverture des PCS plus importante dans le Loiret.....	64
Figure 16: Le PCS sensibilise les élus aux risques	70
Figure 17: Les communes connaissent mieux leur territoire que leur intercommunalité	71

TABLE DES MATIERES

Remerciements.....	6
Sommaire	7
Sigles et Abréviations	8
Introduction	9
1. Le Plan Communal de Sauvegarde dans la politique de sécurité civile.....	9
11. Définition et contexte : vers une modernisation de la sécurité civile.....	9
111. La sécurité civile et place du PCS.....	9
112. L’outil phare de la loi de modernisation : le Plan Communal de Sauvegarde	10
113. PCS : outil opérationnel d’organisation communal.....	10
12. Les élus du Val de Loire au cœur de la problématique	11
121. Le point de vue de l’ élu est absent des retours d’expérience.....	11
122. Un EPCI du Val de Loire	13
a) Un mémoire de recherche dans un programme de recherche.....	13
b) Un EPCI impliqué dans la gestion des risques majeurs	14
123. La taille des communes comme critère de réalisation des PCS	15
2. Méthode.....	18
21. Travail bibliographique exploratoire	18
22. Les entretiens : exploratoires et semi-directifs.....	18
221. Entretiens exploratoires	18
222. Entretiens semi-directifs comme mode de recueil de données principales ..	19
3. Annonce du plan.....	20
 Partie 1 : La politique de sécurité civile dans les collectivités et terrain d’étude	22
1. L’organisation complexe de la sécurité civile en France et jeu d’acteur	23
11. La loi de modernisation de la sécurité civile de 2004 et l’affirmation du niveau local	23
12. La politique de sécurité civile dans les collectivités françaises	25
121. L’administration centrale supervise la politique de sécurité civile	27
122. Le S.I.R.A.C.E.D.-P.C. : le relai au niveau local	27
123. Un partage clair des responsabilités entre le préfet et le maire.....	28
a) Rôle du préfet.....	28
b) Rôle du maire	29

c) Des rôles bien distincts entre le préfet et le maire	31
d) L'intervention des Etablissements publics de coopération intercommunale.	32
e) Récapitulatif	35
124. Conclusion	37
 2. La Communauté de Communes du Pays d'Azay-le-Rideau : un territoire rural inondable du Val de Loire.....	38
21. La CCPAR : 12 communes rurales.....	38
22. Une prise en charge progressive de compétences intercommunales	39
23. PPRI et risques majeurs de la CCPAR.....	40
24. L'implication de l'Etablissement public Loire dans la réalisation des PCS	41
25. Conclusion	45
 Partie 2 : Les facteurs qui influencent la perception des élus locaux	46
 1. Contrainte règlementaire due à la loi de modernisation de 2003.....	49
11. L' élu local au cœur du dispositif PCS.....	49
111. La moitié des communes de la CCPAR n'ont pas terminé leur PCS.....	49
112. Le rappel à l'ordre de la préfecture comme élément déclencheur.....	49
12. Non-respect généralisé de la loi de modernisation de la sécurité civile.....	50
121. Elections municipales de 2008 perturbent l'aboutissement des PCS	50
122. les élus dénoncent un manque de moyens	51
a) Le manque de temps, de personnel communal et de volontaires.....	52
b) Des résultats non surprenants	53
13. L'intervention intercommunale rejetée par les élus locaux	54
131. La mutualisation des moyens est boudée par les communes de la CCPAR ...	54
132. Pas de gestion intercommunale des évènements de sécurité civile pour la CCPAR	55
133. Interprétation	56
a) Obstacle.....	56
b) Un flou juridique existe	56
14. Plusieurs facteurs expliquent le non-respect de l'obligation PCS.....	58
 2. Assistance technique d'intervenant extérieur	59
21. Un bilan mitigé pour l'intervention de l'EPL	59
211. Les communes de la CCPAR réalisent elles-mêmes leur PCS	59
212. L'EPL : acteur moteur de la planification opérationnel	61
213. Le logiciel OSIRIS remis en question	61
214. L'EPL est conscient de ses limites.....	62
22. L'absence regrettée des services de l'Etat	63
221. L'absence de la DDT.....	63
222. L'exemple du Loiret	63
23. Conclusion	65
 3. Contexte particulier de la CCPAR	66
31. Perception du PCS par les élus locaux.....	66

311. Compétences méconnues	66
a) ... de la CCPAR.....	66
b) ...du technicien de rivière de la CCPAR.....	66
312. L'exercice inondation du Val de Bréhémont	67
313. L'élaboration des PCS des communes de la CCPAR : la prise en charge d'un élu	68
314. Les PCS un outil nécessitant la mobilisation de la municipalité	69
315. Les bénéfices du PCS.....	69
32. La vision des élus d'une éventuelle intervention de l'intercommunalité	71
321. Les communes connaissent mieux leur territoire que leur intercommunalité..	71
322. Une gestion par bassin de risque.....	72
323. Une forte autonomie communale souhaitée	73
324. Un discours à nuancer	73
325. Interprétation	73
 Conclusion.....	 74
 Bibliographie.....	 75
 Table des figures.....	 78
 Table des matières.....	 79
 Annexes	 82

Annexe 1 : Situation du territoire de l'Etablissement Public Loire

Annexe 2 : Guide d'entretien

Annexe 3 : Chaine de commandement lors d'un évènement de sécurité civile

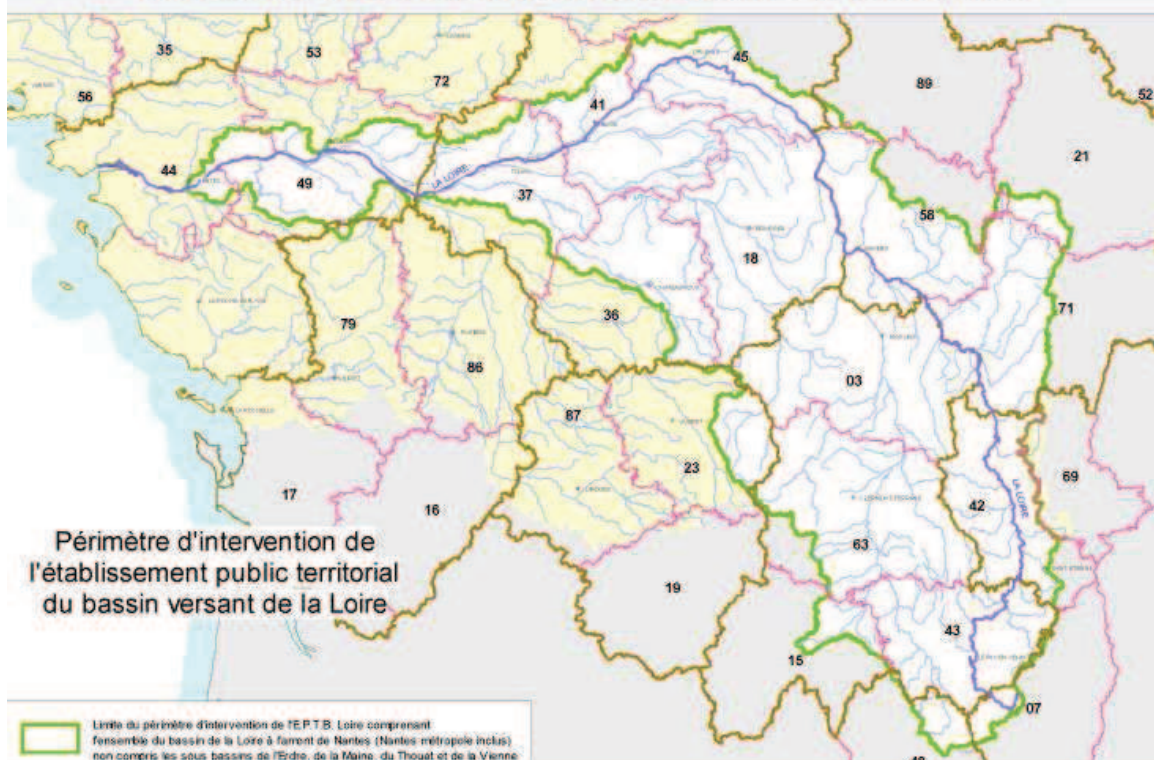
Annexe 4 : Organigramme de la CCPAR

Annexe 5 : Personnes rencontrées dans le cadre des entretiens semi-directifs

Annexe 1 : Situation du territoire de l'Etablissement Public Loire



ANNEXE A L'ARRETE PREFECTORAL N° 06.131 DU 13 JUILLET 2006



Le périmètre couvre l'ensemble du bassin hydrographique de la Loire à l'amont de Nantes, soit 65 160 km², à l'exclusion des bassins versants de l'Erdre, de la Maine, de la Sèvre Nantaise, du Thouet et de la Vienne.

Annexe 2 : Guide d'entretien

Je réalise une recherche universitaire dans le cadre de mon mémoire de fin d'étude portant sur les Plans Communaux de Sauvegarde et les difficultés des petites communes à gérer les risques majeurs au niveau intercommunal.

Je désirerais avoir votre opinion, votre point de vue en tant qu'élus car jusqu'à présent les documents que l'on retrouve sur le PCS sont davantage des évaluations de technique de l'outil PCS. Je voudrais aborder la question des PCS et de la prévention des risques majeurs du point de vue des élus et des services techniques communaux.

De plus, dans une étude de l'institut des risques majeurs de Grenoble, j'ai vu que la Communauté de Commune du Pays d'Azay-le-Rideau était active dans la gestion des risques. C'est pourquoi il me semble intéressant de voir avec les élus des communes de la Communauté de Commune du Pays d'Azay-le-Rideau comment s'est déroulée la prise en charge de la politique de la gestion du risque dans l'EPCI et dans votre commune.

Comme je vous l'ai dit auparavant, il s'agit d'une recherche universitaire, les réponses ne sont pas destinées à être diffusées. Vous êtes libres de répondre ou non aux questions et êtes libre d'interrompre l'entretien dès que vous le souhaitez.

Puis-je enregistrer vos réponses afin d'être plus réactive à vos propos et moins prendre de notes ? Encore une fois l'enregistrement est personnel, il n'a pas pour but d'être diffusé.

Fonction de la personne qui répond : élu / Service technique :

Commune :

Date :

I- Comment s'est déroulée la réalisation de votre PCS ?

1- A quelle étape de réalisation en est votre PCS

2- A quelle date le Plan Communal de Sauvegarde a-t-il été approuvé par le conseil municipal?

3- Quelles raisons vous ont poussées à la réalisation d'un PCS ? (Obligation faite par le décret n° 2005-1156 du 13 Septembre 2005, Motivation des élus, Demande de la population, Évènement ayant nécessité le besoin d'un PCS)

II - Qui a pris en charge la réalisation du PCS?

4- Par qui la réalisation du PCS a-t-elle été faite ? (En régie, prestataire extérieur)

5- Quelle est la fonction de la personne chargée du projet PCS au sein de votre commune ? (Le maire, autres élus désignés, service technique)

7- Avez-vous bénéficié d'une aide de l'extérieur ? (EPLOire, Service de l'état)

III- Selon vous, quelles sont les conditions pour que votre PCS soit opérationnel ?

8- Le PCS apporte-t-il une plus-value par rapport à votre organisation antérieure ?

9- Le fait de réaliser le PCS a-t-il créé une conscience du risque ou était-elle présente avant ?

10- Pensez-vous disposer des moyens nécessaires pour gérer un événement ?

IV- Quels obstacles avez-vous rencontré ?

L'analyse du risque, (Caractérisation de l'aléa des enjeux), l'organisation et la gestion de crise (Structuration des différentes cellules, Définition des tâches), la rédaction du plan d'intervention gradué (l'établissement des seuils de déclenchement, l'alerte de la population), l'établissement de la procédure d'évacuation, l'inventaire des moyens existants et/ou à acquérir, la mise en forme du document, l'information de la population, la mise au point d'exercice, le coût du PCS à supporter...

V- Quel a été le rôle de la Communauté de Commune du Pays d'Azay-le-Rideau ?

11- L'intercommunalité a-t-elle joué un rôle ? Notamment dans le cadre de sa compétence « Suivi et accompagnement des politiques de réduction des risques dans les zones inondables » ?

12- Qu'est ce que la CCPAR vous a apporté dans la réalisation du PCS ?

13- Le technicien de rivière a-t-il participé à la démarche PCS des communes ?

14- Qu'aurait pu faire de plus l'intercommunalité (mutualisation de moyen par exemple) ? Qu'est ce qui aurait pu être amélioré ?

VI- D'après vous, existe-t-il des lacunes dans la démarche nationale de PCS ?

15- Étiez-vous convaincus de l'utilité du PCS ? Étiez-vous favorable à la mise en marche de la démarche PCS ?

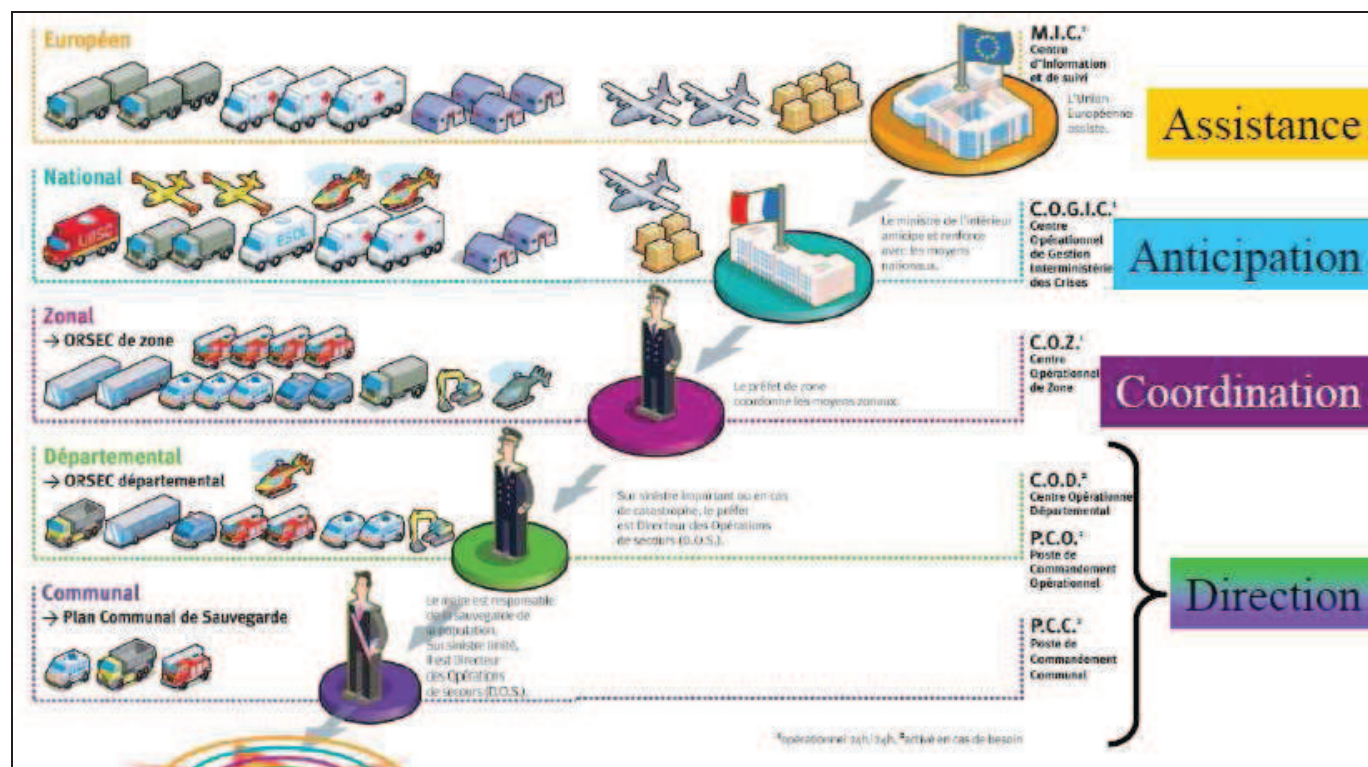
16- Y a-t-il eu d'autres élus plus réticents ?

17- Auriez-vous préféré déléguer ce travail à l'intercommunalité ce qui sous entend de déléguer une partie de vos pouvoirs de police ?

18- La législation de la sécurité civile est-elle adaptée aux conditions réelles de réalisation et d'application ?

Annexe 3 : Chaîne de commandement lors d'un évènement de sécurité civile

Source : CEDRE Centre de documentation, de recherche et d'expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux



Annexe 4 : Organigramme de la CCPAR



Annexe 5 : Personnes rencontrées dans le cadre des entretiens semi-directifs

Commune	Date	Fonction de la personne	Nom de la Personne
Azay-le-Rideau	Vendredi 8 Avril	Adjoint	Jacques JEFFROY
Brehémont	Vendredi 18 Mars	Maire	Daniel DURAND
Chapelle-aux-Naux	Jeudi 17 Mars	Maire	Philippe MASSARD
Cheillé	Vendredi 18 Février	Secrétaire de Mairie	-
Lignières de Touraine	Vendredi 25 Février	Maire+Secrétaire de Mairie	Bernard VERON+ Aurélie BRAULT
Pont de Ruan	Vendredi 25 Février	Secrétaire de Mairie	-
Rigny-Ussé	Vendredi 18 Mars	Maire	Colette AZE
Rivarennnes	Vendredi 8 Avril	Adjoint	Michel ALLARD
Saché		Adjoint	JEAN DANIEL BENZAI
Vallères	Jeudi 14 Avril	Secrétaire de Mairie	Mme DUPERRAY



CITERES
UMR 6173
Cités, Territoires,
Environnement et Sociétés

Equipe IPA-PE
Ingénierie du Projet
d'Aménagement, Paysage,
Environnement

Département Aménagement
35 allée Ferdinand de Lesseps
BP 30553
37205 TOURS cedex 3

Directeur de recherche :
GRALEPOIS Mathilde

DEMEILLIERS Pauline
Projet de Fin d'Etudes
DA5
2010-2011

La perception de la mise en place des Plans Communaux de Sauvegarde (PCS) et leurs prises en compte à l'échelle intercommunale par les élus locaux : Etude de cas de la Communauté de Communes du Pays d'Azay-le-Rideau

Résumé :

En préalable de ce rapport est mise en contexte la problématique de la perception de la démarche de mise en place de Plan Communal de Sauvegarde (PCS) et sa prise en compte à l'échelle intercommunale par les élus locaux. Pour répondre à la problématique, une méthode classique est établie à savoir un travail de recherche bibliographique, une série d'entretiens exploratoires et la réalisation d'une enquête sociologique auprès des élus. Un terrain d'étude est par la suite, stratégiquement déterminé à partir de sa position géographique du Val de Loire, de son implication politique dans la gestion des événements de sécurité civile et de son caractère rural: celui de la communauté de communes du Pays d'Azay-le-Rideau.

La première partie de ce rapport est consacrée à une analyse des administrations françaises qui prennent en charge la sécurité civile ainsi que l'action des différentes collectivités territoriale dans la planification opérationnelle. Ceci dans le but de situer l' élu local dans cette politique nationale pour mieux cerner les facteurs qui vont l'influencer.

La seconde partie du rapport est destinée à l'examen des facteurs qui peuvent influencer la perception des élus locaux vis-à-vis de la démarche PCS, puis vis-à-vis de la perception de la prise en charge intercommunale de cette responsabilité. Elle propose d'apporter des pistes de réponse et de réflexion selon trois grands thèmes dégagés lors d'une enquête sociologique réalisés auprès de onze élus locaux et employés communaux du territoire identifié. Les facteurs qui influent sur la perception des élus en matière de PCS et de gestion intercommunale des PCS viendraient de la contrainte réglementaire due à la loi de modernisation de 2003, de la présence d'une assistance technique d'un intervenant extérieur, du contexte particulier de la CCPAR.

Mots clés : Plan Communal de Sauvegarde, Sécurité Civile, Élu local, Intercommunalité
Communauté de Communes du Pays d'Azay-le-Rideau