



© Pixabay

DYNAMIQUES
TERRITORIALES

Les plans intercommunaux de sauvegarde





Contexte

La planification et la gestion des urgences et des situations de crise peuvent constituer un des objectifs de coopération et de coordination entre l'intercommunalité et les communes qui la composent. À travers les moyens techniques et fonctionnels, les bases de données dont elle dispose et la prise de recul qu'elle rend possible, l'intercommunalité peut appuyer les communes de son territoire à plusieurs niveaux, par exemple :

- en apportant un soutien dans la réalisation de chaque PCS et leur maintien opérationnel ;
- en préparant un plan de gestion de crise interne à l'EPCI...

Sur ces points, un plan intercommunal de sauvegarde peut être établi (Article L. 731-3 du Code de la sécurité intérieure).

La construction de votre PICS ?

ÉTAPE 1

L'intercommunalité : une évidence dépourvue de standard

Une crise ne concerne généralement pas qu'une commune, seule et isolée. Au contraire, elle touche un territoire, plusieurs communes voire même plusieurs intercommunalités.

À l'heure des regroupements communaux et intercommunaux, la survenance d'une crise doit être l'occasion d'afficher sa solidarité entre élus, notamment par la mutualisation des moyens.

L'article L. 731-3 du Code de sécurité intérieure prévoit par ailleurs la possibilité d'élaborer un Plan intercommunal de sauvegarde (PICS). Ce plan définit un dispositif intercommunal de gestion de crise et une mutualisation des moyens et des compétences. Il est arrêté par le président de l'EPCI et par chacun des maires des communes concernées

qui dans tous les cas conservent sans possibilité de délégation leur pouvoir de police. Au-delà de cette intention réglementaire, le périmètre du PCIS dépend de la volonté de chaque EPCI.

ÉTAPE 2

Une mutualisation propre à chaque territoire

Si une méthodologie générale peut conduire la démarche, les moyens et les ressources mutualisés sont à définir au sein de chaque EPCI en fonction notamment :

- des relations entre les communes membres de l'EPCI : une bonne entente entre les maires favorisera naturellement l'entraide,
- de la typologie de l'EPCI (une grande ville et des communes rurales ou une typologie plus diversifiée) qui impactera la répartition des rôles dans la conduite de l'entraide,

- de la maturité des PCS des communes membres : des PCS complets et opérationnels mettent en évidence les possibilités de mutualisation et donc les zones à combler le cas échéant par la structure intercommunale.

Ces besoins particuliers peuvent concerner du matériel de travaux peu ou rarement utilisé (pelleteuse, engin de levage, ...), des zones de repli ou d'hébergement d'urgence, un lieu central pour organiser le PC de secteur dans lequel les communes délégueront un élu. Dans la majorité des cas, quels que soient les besoins ou matériels pouvant être mutualisés, ils sont le plus souvent accompagnés d'économies d'échelles (gains humains, gains économiques, rationalisation...).

Les retours d'expérience de collectivités peuvent servir de base de travail.

Le Plan Intercommunal de Sauvegarde de la Métropole Toulon Provence Méditerranée couvre la totalité du territoire métropolitain et implique les 12 communes membres (36 650 hectares et 450 000 habitants). Le plan a été élaboré en 2009.

En cas de risque majeur impactant plusieurs communes, inondation par exemple, un pool d'agents des différentes communes est mis à la disposition de l'EPCI pour des opérations de pompage, le ravitaillement en essence, les opérations de nettoyage, la mise en sécurité des biens, les enlèvements des encombrants, réapprovisionnement des équipes sur le terrain, ...

Les catégories de moyens que les communes mutualisent en cas de crise :

- alerte : logiciel d'appel en masse, mégaphones, réseaux sociaux, porte à porte...
- transport : transport en commun, utilitaires, camions bennes, camions plateau...
- engins spécifiques : bulldozers, balayeuses, citernes, grues, tractopelles...
- éclairage : groupes électrogènes...
- dépollution : barrages flottants anti-pollution, motopompes, cribleuses...
- hébergement : salles, lits de camp, couvertures...
- accessoires : cuissardes, bottes, raclettes, pelles, brouettes...

EN PRATIQUE, L'AIDE DE L'EPCI PEUT PRENDRE PLUSIEURS FORMES		
Aide à l'élaboration	positionner l' intercommunalité comme tête de réseau pour fédérer l'ensemble des communes	<ul style="list-style-type: none"> • mise en place de formations/informations à destination des communes : réunions avec intervention des services de l'État, du SDIS, d'autres professionnels du risque pour préciser le rôle des communes, présenter les aides possibles par ces partenaires... • mise en place d'un « réseau technique » : regroupement des acteurs communaux concernés par le sujet pour mutualiser les réflexions et faire en sorte que toutes les communes partagent leurs expériences, leurs difficultés, leurs outils... • élaboration d'un document présentant le contexte local : les risques, les partenaires, les aides possibles à destination des collectivités...
	d' apporter une aide technique	<ul style="list-style-type: none"> • mise à disposition d'une personne compétente sur le sujet qui assure alors le conseil, l'appui, fédère les communes et donne de la cohérence à l'ensemble • mise à disposition d'informations techniques ; l'intercommunalité est une échelle souvent pertinente pour l'analyse de certains risques majeurs • réalisation d'études complémentaires sur les risques • aide à la réalisation des DICRIM (charte graphique commune, réunions d'informations communes pour les risques du bassin...)
	apporter un soutien financier à l'élaboration du PCS	<ul style="list-style-type: none"> • par une subvention pour les communes qui souhaitent faire appel à la sous-traitance ; dans ce cas, prévoir les modalités pratiques de contrôle de la qualité du travail réalisé par le sous-traitant • par le financement d'études techniques
Aide en vue de la gestion d'un événement	mise à disposition des moyens relatifs aux compétences transférées par les communes à l'intercommunalité	<ul style="list-style-type: none"> • moyens de transport • moyens de travaux publics • véhicules de nettoyage • moyens de balisage...
	mise à disposition des compétences transférées par les communes à l'intercommunalité ou inexistantes dans plusieurs communes	<ul style="list-style-type: none"> • le personnel technique (conducteurs d'engins...) • les fontainiers (gestion de l'eau potable) • certains personnels administratifs (standard, juristes...)
	coordination des moyens issus d'autres communes membres de la structure intercommunale, dans un objectif de mutualisation	<ul style="list-style-type: none"> • aide au relogement (en proposant d'éventuels lieux de replis plus adaptés dans une commune voisine) • aide au ravitaillement (toujours sur le même principe) • fourniture de moyens complémentaires

ÉTAPE 3

L'innovation technologique au service de la mutualisation

Des outils permettent de connaître la topographie de son territoire et d'identifier les risques naturels, par exemple la base de données Géorisques (georisques.gouv.fr). Ce site recense les types de risques suivants sur simple saisie d'une adresse : canalisations de matières dangereuses, cavités souterraines, inondations, installations industrielles, installations nucléaires, mouvements de terrain, retrait-gonflements des sols argileux, séismes, pollution des sols, sites et anciens sites industriels.

Accompagnée par SMACL Assurances dans le cadre du programme French Assurtech ⁽¹⁾, la start-up Numérisk accompagne les collectivités territoriales dans leurs politiques de prévention des risques majeurs et de gestion d'urgence. L'application multimodale proposée par Numérisk permet de consulter à tout moment son PCS, une cartographie opérationnelle liée au PCS, l'interface de gestion de crise prévue par la collectivité. L'outil est pensé pour une vision intercommunale de la gestion

de crise favorisant notamment les coopérations entre les communes qui sont dotées de cet outil. Ce dernier a été testé dans une commune littorale lors de l'exercice submersion marine organisé par la Préfecture de Charente-Maritime avec 15 communes de l'agglomération de La Rochelle en novembre 2019.

> <https://numerisk.fr/>

Partenaire également de SMACL Assurances, la société Civilinc propose une plateforme collaborative au service des collectivités territoriales permettant de :

1 Faciliter le partage de ressources (biens matériels et prestations de service)

- au sein de la collectivité territoriale,
- entre collectivités territoriales,
- et avec leurs partenaires naturels et en priorité avec les associations.

2 Accroître les opportunités de partage en mettant les ressources en visibilité

> <https://www.civilinc.fr>

1. Accélérateur de startups porté par la Communauté d'agglomération du Niortais, le MEDEF 79 et 8 mutuelles d'assurance - <https://www.french-assurtech.com/>





ÉTAPE 4

Une responsabilité qui n'est pas partagée

Le PICS est un outil au service de l'efficacité de l'action des collectivités. Pour autant, le pouvoir de décision en matière de gestion de crise et la responsabilité d'alerter et de mettre en sécurité la population reste de la compétence de chaque maire sur le territoire de sa commune. Le maire conserve la direction des opérations de secours.

En d'autres mots, la réalisation d'un PICS ne peut en aucun cas conduire à un transfert de responsabilité du maire vers le président de l'EPCI.



Nantes Métropole : conventionnement sur le périmètre des responsabilités

Le plan d'action pour la Métropole en matière de gestion des risques vise à légitimer auprès des communes l'action de l'intercommunalité en matière de gestion des risques et précise aussi les limites de son intervention – dans le respect des pouvoirs de police des maires et sous le contrôle des communes.

Ces principes sont détaillés dans la « Charte de prévention des risques et pollutions » ratifiée par chacun des maires en 2005.

Des conventions bipartites sont ensuite signées entre chaque commune et l'intercommunalité pour officialiser la collaboration.

Ces documents donnent une existence officielle à l'engagement de l'intercommunalité et permettent justement de statuer sur le périmètre d'action de chacun – à savoir communes et structure intercommunale.

Source :

Organiser la montée en fiabilité d'un collectif d'organisations - Acteurs, outils et modes de management. Le cas des collectivités territoriales face à la crise, Amandine BERGER SABBATEL (mémoire de doctorat).

ÉTAPE 5

Des process en lien avec les services de l'État

Les services de l'État centralisent les documents d'information sur les risques majeurs dans chaque département, par exemple :

- le SDACR : schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (qui justifie l'organisation territoriale du service départemental d'incendie et de secours, légitime le règlement opérationnel et conduit à la réalisation des plans d'équipement, de recrutement, de formation et d'implantation nécessaires),
- le DDRM : dossier départemental des risques majeurs,
- le CoTRRiM : contrat territorial de réponses aux risques et aux effets des menaces,
- etc.

Les services de l'État sont tenus d'organiser des exercices pour vérifier l'efficacité des schémas ORSEC (organisation de la réponse de sécurité civile) : processus de diffusion de l'alerte, efficacité de la chaîne de commandement et de

la coordination des services, de la communication inter-services, circulation de l'information entre les communes et le centre opérationnel départemental (COD).

Le PICS
est un outil
au service
de l'efficacité
de l'action
des collectivités.

ÉTAPE 6

Du «plan document» au «dispositif vivant»

La réussite du PCIS dépend de l'ambition donnée par les communes à leurs propres PCS. En effet, dans les communes, les démarches qui se focalisent sur une approche strictement documentaire et réglementaire² conduisent à des PCS peu opérationnels qui tombent rapidement dans l'oubli. Sans travail actif de diffusion et d'appropriation du PCS (avec une approche managériale), la connaissance du plan reste entre les mains d'un petit nombre d'acteurs qui peuvent ne pas être en charge de sa mise en œuvre en temps de crise.

L'EPCI peut donc endosser le rôle d'animateur de la démarche, en avançant notamment l'argument des gains multiples que maires et DGS peuvent faire fructifier grâce à une démarche PCS active :

- création de liens et décloisonnement des services,
- amélioration du fonctionnement des services au quotidien,
- professionnalisation progressive des agents et des élus par une

opérationnalité quotidienne pour gérer les petits événements, qui garantiront plus d'efficacité le jour de la crise importante.

En complément, l'EPCI peut s'appuyer sur l'expertise de structures dédiées à l'accompagnement des élus, telles que l'Institut des risques majeurs de Grenoble, qui propose des programmes de sensibilisation à la gestion de crise, des exercices de déclenchement de PCS, des formations média training, etc.

ÉTAPE 7

Communiquer et sensibiliser dès le plus jeune âge à la culture du risque

Une communication active en dehors des situations de crise permet de forger une culture du risque chez ses administrés : élaboration d'un DICRIM³, réunion publique ou encore rappels réguliers des mesures de prévention prises par la municipalité. L'EPCI veillera à ce que les communes membres respectent ces dispositions.

La crise ayant cette spécificité de survenir quand on ne l'attend pas, les



protocoles et documents cadres réalisés pour en limiter les effets doivent intégrer un volet communication qui précisera la répartition des rôles :

- qui informe les administrés,
- qui est l'interlocuteur des médias (ne pas hésiter à recourir au media training),
- qui prend le relais des réseaux sociaux,

- qui est responsable des outils automatiques d'alerte (SMS et appels téléphoniques). Les personnes les plus fragiles et isolées sont contactées individuellement.

Puisque les adultes sont souvent plus attentifs aux messages des enfants plutôt qu'aux discours officiels de la municipalité, il ne faut pas hésiter à les faire porte-parole de la culture du risque. Certaines communes, par exemple la Ville de Nice, ont confié à leur école élémentaire la mise en scène d'un « DICRIM Jeune » pour que les élèves puissent s'emparer eux-aussi de la culture du risque et en discuter en famille.

Le jeu est une autre formule pour sensibiliser les plus jeunes. Là encore, les coûts peuvent être mutualisés au niveau de l'intercommunalité pour qu'un maximum de communes puisse en bénéficier et surtout que le discours de prévention puissent être portés auprès d'un grand nombre d'habitants.

2. Les PCS ont été créés par l'article 13 de la loi n°2004-811 du 13 août 2004 dite « loi de modernisation de la sécurité civile ».

3. Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs.

Trois exemples :

- En Guadeloupe, les bassins versants des Grands-Fonds regroupent 6 communes issues de trois communautés d'agglomération, soit 165 000 habitants. La ville du Gosier, ville centre, a créé un outil pédagogique de sensibilisation scolaire, dont bénéficient près de 700 élèves répartis sur 32 classes des communes situées sur les bassins.
- Conçu pour les élèves de Saint-Donat-sur-l'Herbasse (Drôme) Uniforce est un jeu de sensibilisation dont l'approche est centrée sur la résilience : nécessité d'être plus robuste au quotidien (à l'échelle d'un individu, d'une famille ou d'un voisinage, accès aux ressources sociales, politiques, économiques, physiques, naturelles et humaines, afin de mieux faire face aux événements majeurs du territoire.
- Porté par l'EPTB Seine Grands Lacs, le dispositif EPISEINE a été conçu pour sensibiliser et préparer les Franciliens à la prochaine inondation majeure de la Seine. Plusieurs formes d'ateliers sont proposées notamment un Escape Game : « 2072, l'Ile-de-France s'apprête à subir deux crues sans

précédent... Vous avez le pouvoir de changer le cours de l'histoire... ».

ÉTAPE 8

S'entraîner

L'EPCI peut organiser et/ou coordonner les exercices d'entraînement.

En effet, la perception des événements sera différente selon que les administrés et les équipes municipales auront été sensibilisés ou non au risque. En complément des éléments de communication diffusés tout au long de l'année, la commune doit tester l'opérationnalité des mesures de sauvegarde de ses populations inscrites dans son PCS. C'est une condition sine qua non pour être sûr de son efficacité. L'exercice de simulation devra impliquer les élus, les agents, les entreprises situées sur la commune et les citoyens... dans les conditions réelles.



© Pixabay

EN SAVOIR PLUS

- Risques Infos 35 - Juin 2017
http://www.irma-grenoble.com/02institut/formations-irma.php?id=27#consulter_3



CONTACTS

ADGCF

Katia Paulin

katia.paulin@adgcf.fr

SMACL

**Observatoire SMACL
des risques juridiques
observatoire@smacl.fr**