

**Conseil National  
de la Protection Civile**

**GT5 - 5ème Commission  
« Risques Industriels - Transports »**

**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.**

**Janvier 2008**

**Enquête réalisée par Mathilde GRALEPOIS  
Doctorante de l'Université Paris-Est  
Laboratoire Territoires, Techniques et Sociétés (LATTTS)**

L'enquête sociologique a été réalisée de septembre 2006 à septembre 2007 par M<sup>lle</sup> Mathilde GRALEPOIS, doctorante au Laboratoire Territoires, Techniques et Sociétés (Unité mixte de recherche n°8134 entre l'Université Paris Est, le CNRS et l'ENPC)

Ce travail a été rendu possible grâce à la diffusion des questionnaires réalisée par l'Association Nationale des Communes pour la Maîtrise des Risques Technologiques Majeurs<sup>1</sup>, présidée par M. Pierre-Marie DUHAMEL ; ainsi que par le Réseau IDEAL Risques<sup>2</sup> sous la coordination de M<sup>me</sup> Marie-Agnès SCHERRMANN.

Ce rapport est le fruit des relectures attentives de Marie-Andrée DECELLE et de Corinne LECOURTOIS de la Direction pour l'Information sur les Risques Majeurs de la Communauté d'agglomération du Havre.

\*\*\*

L'ambition de cette étude est d'apporter un éclairage sociologique sur les conditions de mise en place, de réception et d'application des plans communaux de sauvegarde, compte tenu des difficultés rencontrées.

L'enquête se présente comme un point d'avancement de la mise en place des plans communaux de sauvegarde afin de montrer les principales difficultés rencontrées. La finalité est aussi de permettre une réflexion sur les enjeux et les espoirs soulevés par la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004.

Suite aux conclusions générales de l'étude sociologique, la 5<sup>ème</sup> Commission formulera ses recommandations particulières sur les conditions de mise en place du plan communal de sauvegarde, mais aussi plus généralement sur le contexte de gouvernance locale de la politique de sécurité civile et l'intégration des objectifs nationaux dans les politiques communales.

Contact :

Mathilde Gralepois  
ENPC / LATTS  
6 & 8 avenue Blaise Pascal  
cité Descartes  
F – 77 455 Marne-la-Vallée cedex 2  
Mel : [Mathilde.Gralepois@enpc.fr](mailto:Mathilde.Gralepois@enpc.fr)

---

<sup>1</sup> Créée en 1990, l'Association Nationale des Communes pour la Maîtrise des Risques Technologiques Majeurs, a l'ambition d'être le porte-parole des Maires auprès des administrations d'Etat, des Ministères, des institutions diverses, pour faire valoir les intérêts des élus locaux et apporter l'aide adéquate.

<sup>2</sup> Réseau de mutualisation des connaissances et des bonnes pratiques entre collectivités territoriales sur les questions de Risques, sous l'égide des Eco-maires : [www.reseau-risques.net/welcome.do](http://www.reseau-risques.net/welcome.do)

## Tables des matières

---

<b>SYNTHÈSE DU RAPPORT.....</b>	<b>4</b>
<b>1. Les enjeux contemporains de la sécurité civile .....</b>	<b>7</b>
1.1 L'émergence de « nouveaux » risques ?.....	8
1.2 La décentralisation des politiques publiques locales.....	9
1.3 La « modernisation » de la loi de sécurité civile du 13 août 2004.....	10
– <i>Les missions de la sécurité civile se diversifient.</i> .....	10
– <i>De nouveaux instruments de la sécurité civile</i> .....	11
– <i>Les acteurs de la sécurité civile s'élargissent.</i> .....	11
<b>2. Une double interrogation : l'organisation de la gestion des risques et la gestion du territoire .....</b>	<b>13</b>
2.1 L'organisation municipale de la prévention et la gestion des risques.....	13
2.2 La sécurité civile communale et la gouvernance multiniveaux des PCS .....	14
<b>3. Démarche sociologique et méthodologie d'enquête .....</b>	<b>16</b>
3.1 L'étude sociologique des organisations administratives .....	16
3.2 Un questionnaire quantitatif et qualitatif.....	17
3.3 La représentativité de l'échantillon .....	17
3.4 La vérification statistique des réponses .....	19
<b>PREMIÈRE PARTIE : L'ORGANISATION LOCALE DE LA SÉCURITÉ CIVILE FACE AUX ENJEUX DE PRÉVENTION ET DE GESTION DES RISQUES.....</b>	<b>21</b>
<b>1.1. L'organisation communale de la politique de prévention et de gestion des risques.....</b>	<b>21</b>
1.1.1 Le rôle de l'exposition aux risques et des outils de prévention territoriaux sur les processus d'organisation communale .....	21
– <i>Une forte exposition aux risques pour les communes interrogées.</i> .....	22
– <i>Le recours massif aux outils territoriaux de prévention et de gestion des risques est sans incidence sur l'organisation communale.</i> .....	22
1.1.2 La prise en charge des risques dans les organigrammes municipaux paraît fragmentée .....	25
– <i>Il n'y a pas de prise en charge unifiée des risques dans les communes.</i> .....	25
– <i>Les acteurs traditionnels de la sécurité civile sont moins présents.</i> .....	26
– <i>Le poids des différences démographiques dans l'identification des acteurs responsables des missions « risques ».</i> .....	27
<b>1.2 L'organisation intercommunale des missions de prévention et de gestion des risques.....</b>	<b>30</b>
1.2.1 Les EPCI s'impliquent sur les thématiques « risques ».....	30
– <i>Les EPCI sont exposés aux risques et aux dispositifs techniques.</i> .....	30
– <i>Certains EPCI ont créé des services dédiés à la prévention des risques.</i> .....	31
1.2.2 La participation des EPCI dans la gestion des risques est acceptée dans les communes, mais peu dans les agglomérations .....	33
– <i>Pour les communes, l'idée d'une participation des EPCI est acquise.</i> .....	33
– <i>Les EPCI ne se positionnent pas clairement sur la gestion des risques.</i> .....	34

**DEUXIÈME PARTIE : LES ENJEUX DE RECOMPOSITION DE L’ACTION  
PUBLIQUE DE SECURITE CIVILE. ....38**

**2.1 . Les instruments des politiques de sécurité civile .....38**

2.1.1 Les instruments d’information et d’organisation des moyens de la sécurité civile dans les communes ..... 39

– *L’information préventive n’existe pas toujours dans les communes.* ..... 39

– *La diffusion limitée du plan communal de sauvegarde* ..... 40

2.1.2 Les acteurs de la réalisation des plans communaux de sauvegarde..... 43

– *Le personnel administratif communal à l’épreuve de la réalisation des PCS.* 43

– *La participation des EPCI à la réalisation du PCS : un principe partagé mais une réalisation administrative hésitante.* ..... 44

2.1.3 Le PCS, une vision fonctionnelle et classique des missions de risques, mais une approche territoriale supra-communale ..... 47

– *Les fonctions des outils de sécurité civile sont essentielles mais routinières.* 47

– *Une prise de conscience territoriale des enjeux du PCS.*..... 48

**2.2 . La commune à l’épreuve de la gouvernance supra-communale des  
risques .....52**

2.2.1 Les communes et l’EPCI : l’évolution des pouvoirs de police..... 52

– *Les communes et les EPCI envisagent les possibilités d’intervention intercommunale en cas de déclenchement du plan communal de sauvegarde.* ..... 52

– *Des supports d’aide mais peu de réalisation intégralement intercommunale.* 53

2.2.2 Une coopération de gestion de risques entre les niveaux communaux et les services d’Etat à clarifier et à amplifier..... 56

– *Une collaboration multi-partenariale incomplète.*..... 56

– *Des difficultés de distinction entre outils des communes et outils d’Etat.*..... 57

**CONCLUSION DE L’ENQUÊTE ..... 60**

**BIBLIOGRAPHIE..... 62**

**ANNEXES..... 66**

## Synthèse du rapport

---

Le plan communal de sauvegarde (PCS) issu de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 est un nouvel outil de planification de la sauvegarde dans les communes. Alors qu'il est rendu obligatoire dans les communes soumises à risques, il semble peiner à se mettre en place.

Cette étude sociologique, réalisée sur la base de questionnaires envoyés aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) porte sur les conditions d'application du PCS par les acteurs locaux.

Cette enquête est une invitation à se pencher sur les transformations territoriales de la politique de sécurité civile. Elle part d'un double constat à la fois théorique et pratique. La sécurité civile -à travers la prévention des risques, la protection des populations et l'organisation des secours en cas d'accident- est une mission régaliennne fondatrice de la démocratie.

Pourtant, la quantité de dangers impactant les territoires semble augmenter, notamment en milieu urbain. La prise en charge politique des risques doit aussi composer avec les perceptions sociales, les enjeux de croissance économique et la répartition décentralisée des compétences publiques. Ces enjeux sont parfois contradictoires.

Deux lois récentes, celle de prévention des risques naturels et technologiques en 2003 et celle de modernisation de la sécurité civile de 2004, intègrent ces évolutions. L'enquête de terrain réalisée étudie les difficultés rencontrées de la mise en œuvre de l'outil de planification de la sauvegarde communale.

Tout d'abord, l'enquête analyse les conditions d'application et de réalisation de la prévention et de la gestion des risques pour comprendre, ensuite, comment se répartissent les missions et les responsabilités de la gouvernance territoriale de la sécurité civile. Deux catégories de collectivités locales sont interrogées.

### **La première partie porte sur l'organisation administrative des missions « risques ».**

#### ***Dans les communes,***

- a) Les collectivités locales interrogées sont fortement soumises aux risques, notamment aux inondations. Elles disposent majoritairement de dispositifs de prévention ou de gestion des risques, comme les plans de prévention ou les plans particuliers d'intervention. Toutefois, ces expériences, vécues et institutionnelles, ne déterminent pas leur degré d'engagement dans une prise en charge administrative des risques.
- b) Cette administration des risques est fragmentée entre différents services municipaux. Plus la taille de la commune augmente, moins les maires se disent responsables des questions de risques. Ils ne se sentent pas pourvus de services adaptés. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) confirment cette situation. Pourtant, les services municipaux de sécurité civile s'identifient dans le rôle de prévention et de gestion des risques. Mais, ni les maires, ni les autres services ne les désignent comme porteurs de ce projet.

#### ***Dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI),***

- a) L'exposition aux risques y est semblable. Les perceptions semblent plus sensibles aux risques à faible probabilité. L'expérimentation de dispositifs réglementaires dans les communes-membres est similaire. Certains EPCI estiment que leurs communes-membres ne sont pas pourvues de services adaptés. Ils mettent en place une administration, voire une politique, de prise en charge des risques.
- b) Cependant, cette prise en charge dans les EPCI soulève un paradoxe. Les communes, notamment les plus petites, sont davantage favorables à l'implication des intercommunalités que les EPCI eux-mêmes. Les exécutifs politiques des EPCI ne veulent pas d'une participation trop forte dans la gestion communale des risques.

En conclusion, l'étude de la prise en charge communale des risques souligne l'absence de services dédiés, les difficultés d'identification des responsables des différentes missions, et l'appel aux intercommunalités pour une implication dans ce domaine. Les établissements publics de coopération intercommunale développent leur service dédié, mais ne semblent pas prêts à s'impliquer dans les politiques et les responsabilités communales.

## **La seconde partie porte sur la recombinaison de l'action publique de sécurité civile.**

### ***Concernant les instruments,***

- a) L'étude de la mise en place du plan communal de sauvegarde (PCS) révèle que les documents réglementaires d'information au public (DICRIM) et de planification de la sauvegarde ne sont pas systématiquement établis, notamment dans les communes les plus exposées ou celles disposant de services dédiés. Au-delà de l'expérience vécue du risque ou du manque de moyens, ce sont les communes appartenant à de grandes agglomérations qui développent une politique globale de sécurité civile.
- b) Les acteurs réalisant les PCS sont très majoritairement des personnels administratifs. L'étude constate aussi l'accroissement de l'intervention des cabinets privés. Parmi les services administratifs, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) interviennent dans la réalisation des documents pour le compte des communes.
- c) La mise en œuvre des (PCS), comme les autres instruments d'action publique, permet aux communes de donner leur vision de la sécurité civile. Aujourd'hui, les PCS communaux traduisent une conception classique fortement centrée sur l'information à la population et l'alerte. Ils ne rendent pas compte de l'évaluation des risques ou du travail de communication. Par contre, la coordination territoriale est fortement mise en avant.

### ***Concernant les acteurs,***

- a) Les communes envisagent l'intervention des EPCI lors du déclenchement du PCS. Elles ne semblent pas craindre d'avoir à partager leur pouvoir de police, mais décrivent les EPCI non pas comme des niveaux d'intervention mais comme des supports d'aide aux communes. Elles demandent aux intercommunalités d'impulser une culture partagée, une mutualisation des moyens et des économies d'échelle. Pour autant, les réalisations d'outil de sécurité civile au niveau intercommunal sont inexistantes.
- b) Autour de la mise en place des PCS, les coopérations avec les services d'Etat existent. Le SIRACED-PC est l'acteur central privilégié. A tel point que les autres services d'Etat semblent inconnus. Pourtant, les grandes communes déclarent toutes mettre en avant les collaborations pour leur PCS. Ce n'est pas le cas des communes plus petites qui expriment d'ailleurs des difficultés à différencier les plans de sauvegarde des plans de secours.

En conclusion, l'état des perceptions et des pratiques en matière de sécurité civile se révèle autour de la mise en place du PCS. Cet outil n'est pas mis en place systématiquement dans les communes pour lesquelles il est obligatoire. L'étude des conditions de réalisation montre que les services administratifs n'ont pas les moyens de considérer le PCS comme une démarche de dynamisation. Sa réalisation traduit des perceptions classiques de la sécurité civile basées sur l'information préventive et l'alerte. Le PCS ne permet pas à l'heure actuelle d'intégrer de nouveaux enjeux de management ou de communication, ni de développer de nouveaux partenariats.

## Présentation

---

La loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004<sup>3</sup> oblige les communes disposant d'un Plan Particulier d'Intervention ou d'un Plan de Prévention des Risques - prescrit ou approuvé- à se doter d'un nouveau schéma d'organisation communale en cas d'accident<sup>4</sup>. Cette loi incite néanmoins l'ensemble des communes françaises à réformer ou à créer leur plan communal de sauvegarde (PCS) destiné à assurer l'organisation fonctionnelle des mesures de sauvegarde en cas d'accident<sup>5</sup>.

Les maires sont invités à reconfigurer leurs dispositifs d'action et de réaction face à l'occurrence d'un risque sur le périmètre de leur commune. Le plan communal de sauvegarde a pour objectif d'être un outil de connaissance des risques et de gestion opérationnelle en cas de crise majeure (inondation, explosion d'usines, éboulement, accident de transport de matière dangereuse, etc.). Le projet est aussi de mettre en place un instrument de régulation des incidents perturbant occasionnellement la commune (enneigement de voirie, chute d'équipement sur un chantier, fuite de canalisation de gaz, incendie d'établissement public, etc.)<sup>6</sup>. Cette lecture suppose de repenser l'organisation des services municipaux et les relations entre les acteurs territoriaux de la sécurité civile.

Or, d'après les premières observations du Conseil National de la Protection Civile et de l'Association Nationale des Communes pour la Maîtrise du Risque Technologique, les plans communaux de sauvegarde semblent se mettre lentement en place, notamment dans les communes prioritaires.

A travers l'analyse des questionnaires, l'enquête a pour objectif de rendre compte des conditions de mise en œuvre et d'application du PCS. Afin de comprendre les difficultés évoquées par les acteurs locaux, l'enquête se propose de donner une lecture de la politique territoriale de sécurité civile contemporaine.

En matière d'aide à la décision, les réflexions sur les enjeux de sécurité civile sont trop rares. Pourtant, les études en terme de prévention et de gestion des risques sont plus nombreuses. Il nous semble indispensable de re-connecter ce domaine de recherche théorique et pratique aux transformations de la sécurité civile.

La loi relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages du 30 juillet 2003<sup>7</sup> encourage les communes à prendre en compte de nouveaux dangers (nouvelle classification des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement, cavités souterraines, etc.). Pour cela, la loi met en place des outils d'information (par exemple : le contrat bailleur/locataire et les comités locaux d'information et de concertation, les CLIC) mais aussi des moyens de prévention des risques industriels, notamment par la maîtrise de l'urbanisme avec les plans de prévention des risques technologiques (PPRT).

La loi de modernisation de la sécurité civile de 2004 propose une mise en pratique de ces transformations théoriques et pratiques. Un des objectifs est d'amener les communes vers une meilleure connaissance des risques et des vulnérabilités<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

<sup>4</sup> Art. 8 décret 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 : « Les communes pour lesquelles le plan communal de sauvegarde est obligatoire 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 à cette date »

<sup>5</sup> *Plan Communal de Sauvegarde : Mémento*, Direction de la Défense et de la Sécurité Civiles sous-direction de la gestion des risques, en partenariat avec l'Institut des Risques Majeurs de Grenoble, novembre 2005.

<sup>6</sup> « Méthode d'élaboration : un PCS pour faire face à quoi ? » *In Plan Communal de Sauvegarde : Mémento, Ibid.*

<sup>7</sup> Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

<sup>8</sup> Article 3 II b) du décret n°2005-1156 du 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde

Dans le décret d'application, les recommandations faites sur l'organisation des mesures opérationnelles de sauvegarde préconisent la prise en compte des risques dits « majeurs » mais aussi mineurs, qu'il soient « classiques » ou « émergents » tels que les risques sanitaires ou biochimiques.

Dans un contexte de répartition multiniveau des compétences et des responsabilités, les acteurs locaux semblent peiner à mettre en oeuvre les objectifs de prévention, de gestion des risques et de sécurité civile de ces deux lois.

- Les enjeux de modernisation de la sécurité civile complètent-ils les objectifs de la loi de prévention des risques de 2003 ? Les liens entre les transformations de classification des risques et les enjeux de réorganisation de la sécurité civile ne sont-ils pas parfois déconnectés ?

- Les maires et leurs services municipaux sont-ils prêts à ces changements ? En cas de difficultés, les municipalités ont-elles suffisamment de ressources pour procéder à des transformations de méthode d'organisation et d'action ?

Dans un premier temps, cette introduction va revenir sur l'évolution des enjeux de la sécurité civile au travers des analyses de la prévention et de la gestion des risques, mais aussi au regard des conséquences de la dernière loi sur la modernisation de la sécurité civile, et tout particulièrement des PCS (1).

Dans un second temps, l'introduction présentera la question principale de l'enquête : à travers l'étude des PCS, quelle est l'organisation administrative de la sécurité civile face à l'évolution des risques ? (2)

Enfin, dans un troisième temps, les méthodes d'enquête utilisées pour étudier concrètement la mise en place des plans communaux de sauvegarde seront détaillées (3).

## 1. Les enjeux contemporains de la sécurité civile

Une première remarque s'impose sur l'évolution des enjeux en matière de sécurité civile. Aujourd'hui, ce champ n'est pas suffisamment étudié par les sciences sociales.

Les ouvrages datent des années 1987 lors de la dernière loi de sécurité civile<sup>9</sup>. Plus récemment, les principaux ouvrages s'y référant traitent de sécurité globale, c'est-à-dire les rapports entre la sécurité civile et la défense civile depuis l'émergence du modèle du « risque global » notamment terroriste (Ocqueteau, 2007). Sinon, les analyses portent sur un acteur de la sécurité civile, comme les sapeurs-pompiers (Padioleau, 2002). On retrouve aussi des interprétations de la loi de modernisation de la sécurité civile par des cabinets de consultants (Chaduteau, 2005). Sinon, les études sur la sécurité « intérieure » sont nombreuses<sup>10</sup>. Les réflexions de défense et de sécurité militaires sont importantes. Mais les objectifs de sécurité civile, ses instruments et sa gouvernance sont rarement abordés.

Il est l'heure d'aborder la sécurité civile comme un objet d'étude à part entière. Ce rapport est à la fois une première contribution et une invitation à la constitution d'un champ de réflexion et de recherche.

La sécurité civile municipale est une politique publique contemporaine. C'est une construction institutionnelle qui véhicule des idées politiques, qui se matérialise dans des outils d'action publique, qui génère des effets sur la société et sur le territoire. La sécurité civile n'est pas une conclusion historique immuable. Trois points sont importants pour comprendre les enjeux contemporains :

La politique de sécurité civile est confrontée à la complexification des sources de dangers qui peuvent affecter les territoires et les populations (1). De plus, la multiplication des acteurs produit une nouvelle répartition des compétences au niveau local (2). Ces deux éléments permettent de donner une définition contemporaine de la sécurité civile (3).

<sup>9</sup> Voir : MARION Jean et PRETOT Xavier, *La Sécurité civile du temps de paix et le droit : manuel à l'usage de sapeurs-pompiers, élus, fonctionnaires et techniciens de la sécurité*, Néret, Paris, 1986 ; Ecole nationale d'Administration, *La Sécurité civile : séminaires*, Direction des études, Promotion Fernand Braudel, Paris, 1986.

<sup>10</sup> Voir les recherches et les publications de l'INHES : [www.inhes.interieur.gouv.fr](http://www.inhes.interieur.gouv.fr)

### ***1.1 L'émergence de « nouveaux » risques ?***

Les analyses sur les conséquences pratiques et théoriques de l'évolution des phénomènes dits « à risques » sont abondantes depuis les années 1980. Sans faire un résumé complet des recherches, les avancées concernent la nature des risques et les modalités de leur prise en charge institutionnelle.

Dans les années 1960-1970, le risque est défini comme un phénomène « extérieur » aux sociétés : incendie, inondation, tempête, etc. Les causes des risques ne sont pas imputées au développement économique et scientifique. Les années 1970-1980 voient l'occurrence de crises moins gérables dans la diffusion spatiale et temporelle de leurs effets dangereux (nuage toxique, explosion de convoi de matières dangereuses, etc.). Ces accidents sont difficiles à anticiper et déstabilisent les pouvoirs publics (Gilbert, 2004). Dans les années 1980-1990, face à la multiplication de « crises », c'est-à-dire d'événements inattendus, non maîtrisables et aux effets potentiellement irréversibles sur la santé ou sur l'environnement, le risque devient non pas une probabilité calculable mais une incertitude. Ces changements contribuent à entretenir des confusions entre la gestion opérationnelle des grands événements et la gestion de ces crises globales.

Actuellement, la fin de la croyance dans la maîtrise technique par la science (Pecaud, 2002) a transformé les formes d'acceptabilité des risques contemporains (Noiville, 2003). Le risque zéro n'existe pas (Lagadec, 2002). Le risque est défini alors comme l'expression de la fragilité des sociétés post-industrielles. La maîtrise technologique des risques a elle-même ses propres dangers. Le modèle de société dit « en réseau » (Castells, 1998) basé sur l'échange en flux tendus de personnes, de biens et de services génère des risques diffus (pollution de l'air, légionellose) et dé-territorialisés (transport, canalisation, informatique) (Galland, 2003). Dans le cadre urbain, les risques peuvent s'accumuler et produire des effets de domino<sup>11</sup>. Mais les territoires ruraux et périurbains ne sont pas épargnés. Ils sont souvent le lieu d'implantation privilégié d'entreprises dites « dangereuses » ou de confrontation entre urbanisation et risques naturels (ruissellement par exemple).

La définition scientifique du risque est celle de l'aléa. C'est une probabilité d'occurrence de danger. Pour les pouvoirs publics, le risque est la rencontre entre une probabilité d'accident et un enjeu humain, économique ou patrimonial. Nous retiendrons cette définition des pouvoirs publics techniques et politiques. La définition des enjeux est différente selon les territoires et chaque territoire a ses propres dispositions au risque. Le risque est un événement potentiellement dangereux selon les époques, les espaces et les perceptions sociales. Nous proposons de nous intéresser à ses modes de prise en charge publique, plutôt qu'à ces formes d'acceptabilité.

**En somme, le risque change-t-il de nature ? Si les faits semblent montrer une augmentation des accidents naturels et technologiques, le risque est le résultat d'une perception sociale et d'une acceptabilité politique des dangers. Le risque se construit dans les systèmes économiques et techniques mais aussi dans les consciences collectives et individuelles, selon les époques ou les milieux sociaux (Peretti-Watel, 2000).**

---

<sup>11</sup> Action d'un phénomène dangereux affectant une ou plusieurs installations d'un établissement qui pourrait déclencher un autre phénomène sur une installation voisine, un établissement voisin ou tout autre équipement conduisant à une aggravation généralisée des effets ([source](#) : glossaire du MEDAD, [www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr))

## ***1.2 La décentralisation des politiques publiques locales***

Le gouvernement politique et technique des risques est un enjeu de société. La prévention et la gestion des risques sont des piliers de la confiance sociale et de la régulation démocratique.

La sécurité civile est un pouvoir régalién. La construction de l'autorité publique et plus particulièrement de l'État repose sur la garantie de sécurité d'un territoire. Cette protection fonde en retour la légitimité de l'intervention des institutions publiques, au niveau local et national. Mais les risques ne connaissent ni les limites institutionnelles ni les équilibres politiques. Leur occurrence peut provoquer des désaccords entre les autorités publiques, centrales et locales.

Depuis les années 1980, les politiques publiques locales sont confrontées aux réorganisations administratives des territoires. La France relocalise l'action publique selon un double processus de déconcentration de l'État dans les territoires et de décentralisation du pouvoir politique. Cette réorganisation pose la question de la répartition des missions de sécurité des territoires et des populations entre les niveaux locaux d'action publique.

Plusieurs ministères assurent des missions de sécurité civile et de prévention des risques majeurs. Au niveau local, le Ministère de l'Intérieur est représenté dans les préfetures de département, notamment à travers les SIRACED-PC<sup>12</sup>. Le Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables (MEDAD) intervient à travers des Directions Départementales de l'Équipement (DDE) et des Directions Régionales de la Recherche, de l'Industrie et de l'Environnement (DRIRE)<sup>13</sup>. Cette organisation reste dans l'attente d'un remaniement des missions du MEDAD au niveau territorial<sup>14</sup>.

Parmi les administrations décentralisées (territoires d'outre-mer, région, département, commune) ayant un pouvoir politique autonome, la commune a un rôle pilier. Son maire est le premier représentant de sa commune grâce au pouvoir de police administrative. De plus, il représente l'État au niveau municipal.

Autour de ces deux niveaux d'autorité locale, les coopérations publiques évoluent. Les politiques publiques s'ouvrent à différents acteurs comme les industriels, les associations, les grands opérateurs publics, les experts privés mais aussi l'ensemble des citoyens : on parle de gouvernance (Le Galès, 2004).

La réorganisation et l'ouverture de l'action publique locale exacerbent les limites des périmètres communaux dans le traitement de nombreuses politiques publiques : services en réseaux (eau, voirie, assainissement, mais aussi téléphonie, fibre optique) dont les infrastructures dépassent les municipalités, développement culturel, économique ou urbain. L'idée de regrouper les communes en intercommunalité date des années 1960 et prend aujourd'hui une ampleur quantitative importante. Depuis la loi de renforcement et de simplification de la coopération intercommunale de 1999, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) regroupent au 1<sup>er</sup> janvier 2007 plus de 33 000 communes et intègrent plus de 54 millions habitants<sup>15</sup>.

**Les analyses des politiques de sécurité civile doivent s'intéresser aux évolutions des formes de gouvernement. La multiplication des acteurs locaux entraîne une fragmentation de l'action publique et l'accroissement de la régulation par le recours aux normes (Lorrain, 2004). L'action publique territoriale de sécurité civile, déconcentrée et décentralisée est en pleine évolution.**

<sup>12</sup> Service Interministériel Régional des Affaires Civiles et Economiques de Défense et de Protection Civiles.

<sup>13</sup> D'autres ministères sont intéressés à la sécurité civile puisque la loi de modernisation de la sécurité civile a mis en évidence son caractère interministériel. En cas de crise, onze Ministères sont concernés.

<sup>14</sup> « Au niveau territorial, le nouveau périmètre ministériel se traduira par la création de grandes directions régionales de l'écologie, de développement et de l'aménagement durables, par regroupement des actuelles directions régionales de l'équipement (DRE), des directions régionales de l'environnement, (DIREN), et des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) pour la partie des missions qui relève du MEDAD. » Source : Géomètre, n°2044, janvier 2008pp.8-10.

<sup>15</sup> Source : Direction Générale aux Collectivités Locales, bilan 2007 de l'intercommunalité : [www.dgcl.interieur.gouv.fr/intercommunalités/cartes\\_chiffres/](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/intercommunalités/cartes_chiffres/)

### 1.3 La « modernisation » de la loi de sécurité civile du 13 août 2004.

Dans sa définition large, la sécurité civile est l'ensemble des moyens mis en œuvre par un État pour protéger ses citoyens, en temps de guerre comme en temps de paix, contre les accidents, c'est-à-dire les événements fortuits et imprévisibles<sup>16</sup>.

Cette définition élargie de la sécurité est mise en avant dans la dernière loi de modernisation de la sécurité civile de 2004. Pour comprendre, demandons-nous en quoi la loi d'août 2004 est considérée dans son titre comme une « modernisation » et non une « réforme » de la précédente loi de juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile ? Le premier article de la loi de 2004 énonce 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'État, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées »

Les ajouts faits à la définition du titre 1<sup>er</sup> de la loi de 1987 (représentés ici en italique) soulignent l'émergence de nouvelles missions, l'application de nouveaux instruments et les transformations des modes de gouvernement.

#### - Les missions de la sécurité civile se diversifient.

Le texte rappelle les missions traditionnelles de la sécurité civile : l'organisation de la sauvegarde, l'intervention de secours et la gestion de crise.

Dans ce cadre, l'État donne la doctrine et coordonne les actions. Au niveau local, les communes représentent le premier maillon de la sécurité civile. Le Code Général des Collectivités Territoriales rappelle que le maire est seul responsable pour prévenir et gérer les fléaux sur son territoire communal concernant : la fluidité sur la voirie (trafic, nettoyage), la tranquillité (manifestations, rixes), la salubrité (habitat, alimentation), et les risques (naturels, technologiques) (Art. 2212-2). Il concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité civile (Art. 2211-1). Le maire est obligé de faire usage de ses pouvoirs de police. Le refus de les utiliser peut être illégal et peut engager la responsabilité de la commune ou du maire.

Mais la loi confirme que la sécurité civile ne se limite pas à la protection des populations.

- Des missions de gestion et d'organisation s'y ajoutent. La coordination des services municipaux, l'organisation de la disponibilité des moyens (techniques, humains, financiers, informatiques, etc.) et des outils de planification des opérations, comme les plans communaux de sauvegarde, font partie des fondamentaux de la sécurité civile.
- Le diagnostic des risques et l'évaluation des vulnérabilités sont rappelés dans le premier titre des « Orientations de la politique de sécurité civile » de la loi de modernisation d'août 2004. Ces orientations, bien qu'apparaissant en annexe, forment pour la première fois une doctrine de sécurité civile.
- L'effort de modernisation vise à intensifier les missions de communication au sens large, c'est-à-dire : l'information sur les aléas (connaissance et diffusion de la connaissance à la population), l'alerte en cas d'accident, et la communication externe sur les moyens de sauvegarde en cas de péril. Une impulsion particulière est recommandée sur les outils de vigilance des vulnérabilités des territoires.

<sup>16</sup> Par loi n° 2003-239 du 18 mars 2003, la « sécurité intérieure » veille à la défense des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de l'ordre public. Notons que la protection civile est l'ensemble des missions de secours, notamment celles des associations de secouristes.

- De nouveaux instruments de la sécurité civile

La loi simplifie les outils de sécurité et développe la planification opérationnelle.

- L'unification du plan ORSEC repose sur un objectif de cohérence des différentes approches de gestion de crise, notamment par le recensement mutualisé des risques. Le plan communal de sauvegarde (PCS) est un des éléments du plan ORSEC unifié.
- Au niveau territorial, le PCS apparaît comme l'outil-phare de cette démarche de planification. Précédemment, l'ancien plan communal d'action n'avait pas de caractère réglementaire. Le PCS comprend obligatoirement : le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) réalisé à partir du dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM), un diagnostic des risques et des vulnérabilités, le détail de l'organisation de la protection civile (annuaire révisé, règlement d'emploi des moyens d'alerte...) et les modalités de mise en œuvre de la réserve communale<sup>17</sup>. Le PCS est défini sous l'autorité du maire au vu de toutes les connaissances disponibles provenant tant des services de l'Etat (plan particulier d'intervention, plan de prévention des risques, porter-à-connaissance, etc.), que de ses propres services municipaux ou d'autres sources « d'analyse scientifique des phénomènes »<sup>18</sup>.
- Les réserves communales de sécurité civile s'inscrivent dans une dynamique de « culture partagée de la sécurité » aux différents acteurs, notamment aux habitants.

- Les acteurs de la sécurité civile s'élargissent.

La loi de modernisation de la sécurité civile ouvre le champ des partenaires. La loi de 1987 ne traitait que de l'État et des communes. Celle de 2004 cite tous les acteurs qui concourent à la sécurité publique dans son second article :

« 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. »

De plus, la loi d'août 2004 ambitionne de clarifier les responsabilités et les coopérations entre les acteurs traditionnels de la sécurité civile.

- Le maire, par l'article 2211-1 du Code Général des Collectivités Territoriales, concourt par son pouvoir de police à la protection générale des populations (information, prévention) et à l'exercice des missions de sécurité civile (transport, hébergement, distribution), sauf application des dispositions des articles 17 à 22 de la loi du 13 août 2004.
- L'Etat a obligation de porter à connaissance les dangers existants (périmètres de zones inondables pour la DDE, méthodologie des études de danger pour la DRIRE, etc.). Aujourd'hui, il n'est pas le seul acteur, ni la seule source de connaissance scientifique. Autre mission de l'Etat, en cas de dépassement des limites ou des capacités de la commune, son représentant dans le département qui prend en charge les opérations de secours (article 17-18). Enfin, de façon, générale, la loi rappelle dans son article premier que « L'Etat est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national. Il en définit la doctrine et coordonne ses moyens ».

<sup>17</sup> Le décret précise que peuvent être adjoints : l'organisation d'un poste de commandement, l'inventaire des moyens propres de la commune et de ceux de l'EPCI de référence, les modalités de test du PCS, le recensement des dispositions déjà prises en matière de sécurité, la prise en charge des bénévoles et les dispositions assurant la continuité de la vie quotidienne.

<sup>18</sup> *Orientations de la politique de sécurité civile*, Annexe à la loi de modernisation de la sécurité civile.

- La loi de modernisation de 2004 atteste que les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) sont les principaux acteurs de la sécurité civile. Ils sont chargés de la lutte contre les calamités et des premiers secours à personne. Bien que les sapeurs-pompiers ne soient plus communaux, ils interviennent sous l'autorité du maire lorsqu'il est directeur des opérations de secours sur sa commune.

**La loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 prend en compte la gouvernance multi-partenariale de la politique de sécurité civile. Elle énonce pour la première fois une doctrine de sécurité civile qui souligne que « La sécurité est l'affaire de tous. Chacun y concourt par son comportement ». D'un autre côté, la loi maintient la conception traditionnelle de répartition des responsabilités de sécurité civile : l'État conçoit la doctrine et coordonne les interventions. Les SDIS interviennent sur les accidents et assurent les secours. Le maire protège sa population et permet le retour à la normale.**

**Face à cette situation paradoxale, les acteurs locaux ont-ils une représentation claire de l'évolution des compétences et des enjeux en matière de politique de prévention et de gestion des risques et de politique de sécurité civile ?**

## **2. Une double interrogation : l'organisation de la gestion des risques et la gestion du territoire**

Comme d'autres politiques publiques sectorielles, la sécurité civile est traversée par des enjeux contradictoires. La principale difficulté identifiée dans cette introduction est l'interconnexion entre des objectifs liés à l'évolution des missions liées à la prévention et à la gestion des risques collectifs et l'évolution des objectifs de sécurité civile.

L'étude de la mise en place des plans communaux de sauvegarde (PCS) est un révélateur exemplaire de cette situation. La figure du maire, tout particulièrement, paraît concentrer beaucoup de responsabilités et de frustrations sur la disponibilité des moyens et des connaissances pour mettre en place cet outil de planification de la sauvegarde.

Pour cela, le rapport se propose de reconnecter deux enjeux de sécurité civile : les conditions de prise en charge des risques qui impactent les territoires (1) et les modes multi-partenariaux de gouvernement de la sécurité civile (2).

### ***2.1 L'organisation municipale de la prévention et la gestion des risques***

Les maires sont pris dans une contradiction inhérente à la notion de sécurité. Le territoire est à la fois un espace physique vulnérable, sur lequel peut survenir des dangers, et aussi un système local politique et administratif, garant de la protection d'un périmètre institutionnel. Pour exprimer ces deux phénomènes, on différencie aléa et risque.

La connaissance de la probabilité de l'aléa et sa traduction spatiale sont indispensables tant pour la prévention que pour la protection et les secours (Veyret, 2003). Aujourd'hui, les maires semblent peiner à disposer de toutes les informations nécessaires à la gestion d'un risque en particulier (le scénario d'une étude de danger par exemple). Cependant, le risque est avant tout une perception d'un danger. Le risque s'inscrit dans une histoire et dans un territoire aux frontières instituées. La prise en charge politique et administrative des risques n'est pas nécessairement parallèle aux perceptions sociales.

Les décalages entre les espaces physiques d'occurrence des risques et les périmètres politiques de prise en charge provoquent parfois des difficultés de gestion et des incompréhensions sociales (Billet, 2003). L'enjeu existe dans le cas des grands complexes industriels qui impactent plusieurs communes, plusieurs départements voire plusieurs régions, mais aussi dans le cas de risque déterritorialisé (légionellose, épizootie aviaire, organisme génétiquement modifié).

Le renforcement des normes réglementaires, ainsi que les récentes accusations juridiques et pénales augmentent les tensions. Elles sont particulièrement ressenties par les élus locaux. Les limites de la prévision et de la maîtrise des incidents obligent les maires à consolider les efforts de gestion, d'organisation et de communication. Ils clament souvent leur manque de moyens, humains ou techniques, pour assurer leurs missions de prévention et d'intervention.

**Afin de comprendre dans quel contexte vont se mettre en place les plans communaux de sauvegarde, l'enquête propose de rendre compte de l'évolution de l'organisation et du fonctionnement de la politique municipale de prévention et de gestion des risques.**

## ***2.2 La sécurité civile communale et la gouvernance multiniveaux des PCS***

Dans la loi de 2004, le maire est confirmé dans son rôle de pilier local auprès des populations. Autour de lui, la gestion multi-partenariale de la sécurité civile l'oblige à penser l'intervention -ou du moins l'implication- de nombreux autres acteurs. Afin de comprendre le rapport entre sécurité civile et territoire communal, l'étude propose d'analyser le rôle des établissements publics de coopération intercommunale issus de la loi de 1999 : les EPCI.

L'intervention des établissements publics de coopération intercommunale nous semble emblématique de la recomposition de l'organisation territoriale. L'acteur intercommunal continue de s'imposer quantitativement mais les équilibres entre acteurs traditionnels de la sécurité civile sont-ils modifiés pour autant ?

Au 1er janvier 2006, selon les données de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), il existe plus de 2 500 EPCI. Ils regroupent plus de 33 000 communes (sur plus de 36 600 communes en 1999) et rassemblent plus de 54,2 millions d'habitants (sur 63,4 millions en 2008). Les établissements publics de coopération intercommunale sont créés par la loi du 12 juillet 1999 dite de renforcement et de simplification de la coopération intercommunale. Les groupements de communes ne sont pas des collectivités locales avec un pouvoir politique autonome.

Les EPCI ne peuvent agir que dans le cadre exclusif des compétences déléguées par les communes. Ce sont des établissements publics ayant des compétences spécialisées. Trois catégories d'EPCI à fiscalité propre se différencient : les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines. Elles se distinguent par la nature de leurs compétences obligatoires, optionnelles et facultatives ainsi que par leur degré d'indépendance financière<sup>19</sup>. Ces transferts de compétence s'accompagnent du transfert du service administratif et des moyens nécessaires.

Dans le cadre des politiques de sécurité publique, le Code Général des Collectivités Territoriales édicte la possibilité pour le maire, par dérogation aux dispositions de l'article 2212-2, de transférer une partie de son pouvoir de police au Président de son établissement public de coopération intercommunale de rattachement (art L 5211-9-2). Mais, dans tous les cas, le maire reste en charge de la sauvegarde de sa population communale.

Dans la loi de modernisation de la sécurité civile, le rôle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) est évoqué à plusieurs reprises. L'article 13 sur le plan communal de sauvegarde expose les modalités de réalisation d'un plan intercommunal. Le Code Général des Collectivités Territoriales souligne dans les articles L.1424-8 (1 à 8) issus de la loi de 2004 que, sous l'autorité de police du maire « une convention peut fixer les modalités de participation au financement de l'EPCI à fiscalité propre ». Le Code ajoute conformément à la loi que « la gestion de la réserve communale peut être confiée, dans des conditions déterminées par une convention, au SDIS ou à l'EPCI ».

Dans la loi relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages de juillet 2003, les EPCI sont régulièrement cités. Cette présence est nouvelle mais facultative. En effet, les EPCI compétents en matière d'urbanisme ou de développement économique, et dont le périmètre comprend le territoire en question, peuvent intervenir pour le compte des communes pour la saisie d'une réunion d'enquête publique, pour instaurer un droit de préemption urbain, pour s'associer à l'élaboration d'un plan de prévention des risques, pour siéger dans les comités locaux d'information et de concertation (CLIC), pour la réalisation du document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM), ou encore pour participer à l'épineuse question du financement et des procédures d'expropriation, délaissement ou préemption des terrains fixés par les plans de prévention des risques technologiques (PPRT).

<sup>19</sup> DREYFUS Bernard (dir.), *Vade-mecum des collectivités locales et territoriales*, 3<sup>ème</sup> édition, la Gazette, Arnaud Franel, Paris, 2002.

**Les possibilités législatives de prise en charge intercommunale de la prévention et la gestion des risques, tout particulièrement à travers le PCS, questionnent les modalités de participation des établissements publics de coopération intercommunale dans les politiques de sécurité civile. L'enquête interroge les communes sur le statut des EPCI et leur prise de compétence en matière de risque afin de comprendre les perceptions de dépassement du cadre d'action municipal dans un domaine éminemment représenté par les figures du maire et du préfet (Gilbert, 1990).**

L'enquête s'articule autour de cette double interrogation :

- Dans une première partie, le rapport étudie les modalités d'organisation communale et intercommunale de la prévention et la gestion des risques afin de comprendre le contexte territorial dans lequel s'établissent les plans communaux de sauvegarde.
- Dans une seconde partie, l'étude de la mise en place des plans communaux de sauvegarde permet de comprendre les enjeux de recomposition de l'action publique territoriale de sécurité civile portant sur les collaborations entre les partenaires de la sécurité civile et sur les outils instaurés par la loi.

### 3. Démarche sociologique et méthodologie d'enquête

Les études sociologiques sont trop souvent vues par les professionnels comme des disciplines confinées à la recherche en sciences sociales. Elles peuvent pourtant apporter un éclairage important à la prise de décision des acteurs privés ou publics.

Il est important de souligner les différences d'objectifs et de méthodes entre la sociologie et d'autres disciplines comme le management ou la psychologie (1). La réalisation et le traitement des questionnaires réalisés et diffusés sont le cœur empirique de la connaissance apportée dans cette étude (2). L'échantillon des réponses peut poser un souci de représentativité qui est pris en compte (3), notamment par la validation statistique du test du  $\chi^2$ , dit khi-deux (4).

#### 3.1 *L'étude sociologique des organisations administratives*

Contrairement à la psychologie, la sociologie n'étudie pas les comportements individuels pris isolément. Le postulat de la sociologie suppose que les interactions sociales produisent et reproduisent des valeurs, des normes et des règles qui influencent les actes individuels.

Pourtant, le degré d'autonomie attribué aux individus par rapport aux influences sociales différencie les approches déterministes ou individualistes en sociologie. Dans tous ces courants, la sociologie reste une démarche scientifique de compréhension et d'explicitation des interactions sociales. Ce n'est pas une démarche économiste d'évaluation coût/avantage, ni une pure stratégie d'efficacité de type managériale.

Néanmoins, en explicitant les choix des acteurs sociaux pris dans des déterminismes préexistants aux situations, la capacité d'aide à la décision de la sociologie reste entière.

Dans notre cas, les administrations communales et intercommunales sont étudiées à la fois comme des organisations politiques et juridiques, mais aussi comme des institutions porteuses de valeurs et de règles sociales.

En tant qu'organisations sociales, les administrations sont inscrites dans un processus de construction historique. Elles continuent d'affirmer dans le présent leur rôle d'autorité politique légitime. En tant qu'institutions, leur identité est néanmoins contestée par d'autres valeurs, normes et règles produites par des acteurs privés ou d'autres acteurs publics. Elles s'insèrent dans un monde social qui dépasse le cadre particulier d'une commune.

Souvent taxée de pessimisme, la sociologie part tout de même de la posture critique que le monde social se construit dans la confrontation entre différents rapports de force. C'est à travers le dévoilement de ces jeux de pouvoir que la sociologie permet d'aller au-delà des dominations entre individus.

La sociologie permet de se pencher sur ces deux dimensions historiques et contemporaines pour pouvoir penser les conflits sociaux qui accompagnent le changement institutionnel et social.

En mettant en place un nouvel outil de planification de la sauvegarde dans les communes, la loi de modernisation de la sécurité civile introduit un changement dans les pratiques professionnelles et administratives. En tant qu'outil d'aide à la décision la sociologie cherche à comprendre quelles sont les valeurs engagées par ces changements.

### 3.2 Un questionnaire quantitatif et qualitatif

Une des techniques de récolte d'informations en sociologie est la réalisation, la diffusion et le traitement de questionnaires. Il existe deux types de questionnaires sociologiques. Cette enquête utilise les deux, c'est-à-dire ayant à la fois :

- des questions dites « fermées », c'est-à-dire que les réponses à fournir sont proposées dans le questionnaire. Elles permettent un traitement statistique des réponses. Les résultats donnent des indications de tendances et d'évolutions ;
- des questions dites « ouvertes », c'est-à-dire que l'enquêté fournit lui-même la réponse à la question. Elles apportent des éclairages qualitatifs aux résultats quantitatifs. Par la rédaction des réponses, les enquêtés livrent leurs représentations et leurs valeurs.

Pour cette enquête, deux questionnaires ont été réalisés : un pour les communes et l'autre pour les EPCI. Ces questionnaires ont été complétés par les réflexions fournies lors des réunions du groupe de travail GT5. Les deux questionnaires sont annexés à l'enquête.

En première partie, ils traitent de l'organisation communale de la prévention et la gestion des risques en questionnant ses principes politiques (rôle de l'information, prise en charge spécialisée des risques, etc.). Dans une seconde partie, les questionnaires interrogent la gestion territoriale supra-communale (relations avec les services d'Etat, les services d'incendie et les autres collectivités locales, etc.) en insistant tout particulièrement sur la mise en place d'établissements publics de coopération intercommunale.

Les questionnaires ont été diffusés en décembre 2006 à environ 450 collectivités territoriales (communes et intercommunalités) par le réseau de membres de l'ANCMRTM et par le Réseau IDEAL Risques.

Le 1<sup>er</sup> février, les réceptions de questions sont arrêtées. L'échantillon d'enquête comprend 73 réponses soit 33 établissements publics de coopération intercommunale et 40 communes, soit environ 21% de taux de réponse.

### 3.3 La représentativité de l'échantillon

L'ensemble des réponses constitue notre socle statistique. L'échantillon de réponses est peu nombreux. Cela pose-t-il des problèmes pour produire cette enquête ? Y a-t-il un danger de manque de représentativité ?

Pour reprendre la préface de Raymond Aron dans *Le savant et le Politique* de Max Weber : « Les connaissances sociales s'élèvent au niveau de la science dans la mesure où elles s'accompagnent d'une conscience exacte de leur portée, et aussi de la limite de leur validité ».

D'abord, notre démarche commence par énoncer les limites de cet échantillon.

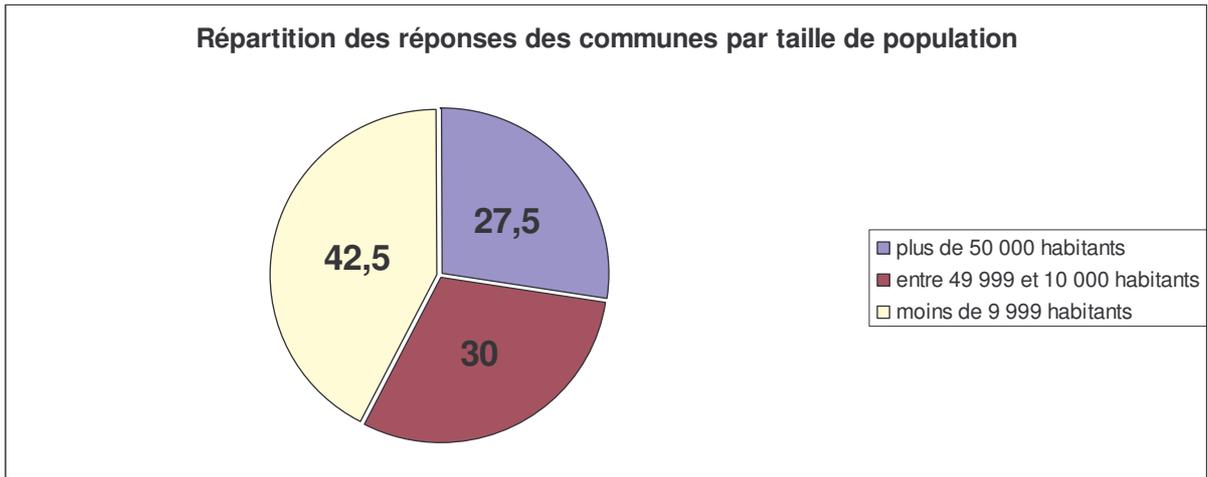
D'une part, l'échantillon montre un fort taux de réponses dans les départements d'origine des membres du groupe de travail. En diffusant l'importance des réponses pour la validité de cette enquête, les membres ont pu influencer les acteurs de certains territoires (Seine-Maritime, Rhône, Loire-Atlantique). C'est un des biais assumé de l'enquête.

D'autre part, la diffusion du questionnaire par les associations des maires de communes à risques technologiques et le réseau IDEAL implique que les réponses obtenues proviennent de communes ayant une sensibilité particulière aux questions soulevées par les politiques de gestion et de prévention des risques. Cette hypothèse pourra néanmoins être invalidée par les résultats de l'enquête.

Ensuite, une étude de la représentativité de l'échantillon a été menée.

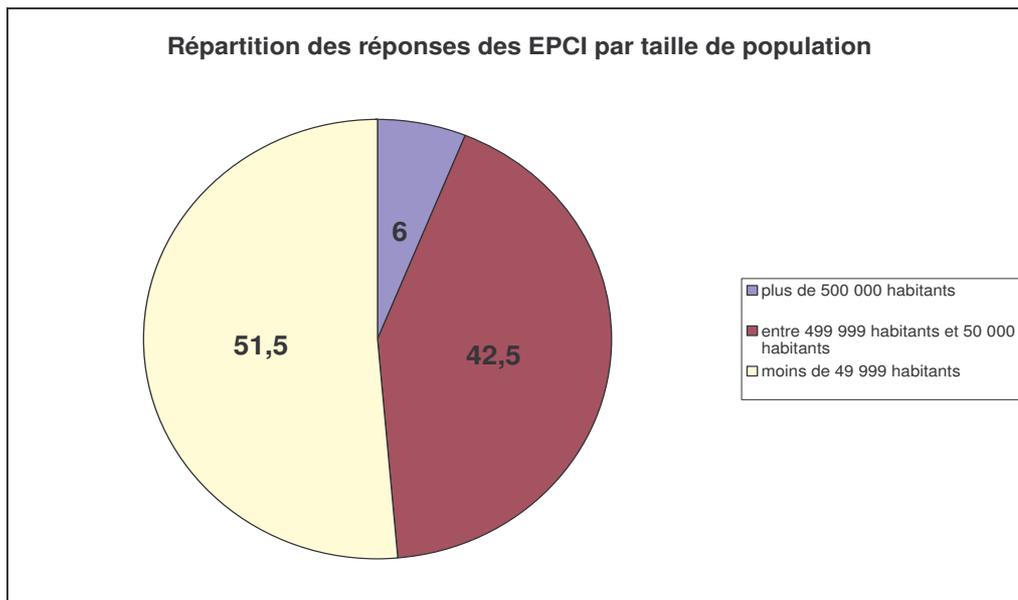
Concernant la répartition par taille de population, l'échantillon des réponses adressées aux communes montre une diversité intéressante :

42, 5% de communes de moins de 9 999 habitants, 30% de communes entre 10 000 et 49 999 habitants et 27,5% de communes de plus de 50 000 habitants.



Concernant les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), le déséquilibre apparent entre les réponses des EPCI de moins de 49 999 habitants (51,5%), les EPCI entre 50 000 et 499 999 habitants (42,5%) et les EPCI de plus de 500 000 habitants doit être lu à la lumière des chiffres de la Direction Générale aux Collectivités Locales au 1er janvier 2006<sup>20</sup> qui recense le nombre et le type d'établissements publics de coopération intercommunale.

Les réponses de l'enquête représente : 1 % de communautés de communes ; 7% des communautés d'agglomération ; et 21% des communautés urbaines.



Bien que le nombre de réponses puisse paraître faible, la diversité des cas est suffisante pour mettre en évidence la diversité des situations et des difficultés rencontrées. Une des ambitions de cette étude est de permettre une analyse sociologique des difficultés de mise en place des plans communaux de sauvegarde rencontrées et du rôle des EPCI. L'échantillon pourra être exploité et ces résultats fourniront des pistes de recherches.

L'étude proposera des résultats de données non-croisées (à plat), mais aussi les résultats de corrélations sociodémographiques, c'est-à-dire que les réponses seront classées par catégorie de taille de population, par type de service administratif répondant, par catégorie d'EPCI, par taille d'EPCI, etc.

<sup>20</sup> Chiffre arrondi à l'entier le plus proche selon les données de la Direction Générale des Collectivités Locales Au 1<sup>er</sup> janvier 2006, recensait : 14 Communautés Urbaines, 164 communautés d'agglomération et 2 389 communautés de communes.

### 3.4 La vérification statistique des réponses

Pour les résultats proposés, le test du  $\chi^2$  (khi-deux) a été effectué.

Le test du khi-deux consiste à tester s'il existe une corrélation statistiquement significative entre deux variables qualitatives, au sein d'une population, en se basant sur les observations effectuées sur un échantillon. Il permet vérifier la validité des résultats ayant des petits échantillons de départ.

Le test du khi-deux donne des intervalles de confiance sur les pourcentages produits. Ainsi pour les données fournies dans ce rapport, le seuil de risque d'erreur est plus souvent inférieur ou égal à 5%.

Voici un exemple de la méthode suivie :

Dans la questionnaire destiné aux communes, à la question « Pensez-vous que la réalisation des PCS conduit à une implication plus forte sur la gestion des risques ? », les réponses fournies classées en fonction de l'identité de la personne répondant sont données en chiffre et en pourcentage.

<i>Service répondant</i>	<i>Oui</i>	<i>Non</i>	<i>Total</i>
Sécurité civile	9	2	11
Maire et administration	12	2	14
Services thématiques	7	0	7
Services techniques	8	0	8
Total	36	4	40

<i>Service répondant</i>	<i>Oui</i>	<i>Non</i>	<i>Total</i>
Sécurité civile	81,82%	18,18%	100,00%
Maire et administration	85,71%	14,29%	100,00%
Services thématiques	100,00%	0,00%	100,00%
Services techniques	100,00%	0,00%	100,00%
Total	90,00%	10,00%	100,00%

On a 4 valeurs qui posent problème car les effectifs sont inférieurs à 5. On dresse le tableau des fréquences anticipées associées à ce premier tableau croisé. Pour chaque case, on calcule la fréquence anticipée  $f_a$  en faisant :

$$f_a = \left( \frac{\text{Total\_de\_la\_rangée}}{\text{Nombre\_total\_de\_cas}} \right) \times \text{Total\_de\_la\_colonne}.$$

Le khi-deux se calcule à l'aide de la formule :

$$\chi^2 = \sum \frac{(f_o - f_a)^2}{f_a}$$

#### Tableau de khi-deux: valeurs correspondant à [(Eff.th-Eff.réel)<sup>2</sup>/Eff.th]

0,08	0,74	0,82
0,03	0,26	0,29
0,08	0,70	0,78
0,09	0,80	0,89
0,28	2,49	2,77

Le khi-deux est de 2,77, le test n'est donc pas significatif, même au seuil de 10% d'erreur (ou 0,1), car  $2,77 < 6,25$

Néanmoins, la gêne rencontrée dans le calcul est dû à la (petite) taille de notre population, qui occasionne en permanence des effectifs <5 qui rendent inexploitable le khi-deux.

Ceci ne doit pas nous empêcher de proposer des hypothèses d'explication, certes prudentes, à partir de ces tableaux croisés, au sujet de la corrélation.

## Annnonce du plan du rapport

---

La politique publique locale de sécurité civile est entendue à la fois comme un cadre d'action, c'est-à-dire un ensemble des moyens concrets humains, techniques, financiers ou réglementaires, mais aussi comme une vision du monde, c'est-à-dire des buts et des enjeux à atteindre, explicitement ou implicitement donnés par les acteurs de la politique étudiée<sup>21</sup>.

Dans une première partie, l'organisation et la structuration de la politique de prévention et de gestion des risques dans les communes sont étudiées à travers la mise en place des plans communaux de sauvegarde (PCS). Cette partie permet de comprendre les enjeux des politiques de sécurité civile en général, mais aussi le contexte administratif et politique de mise en place des PCS.

Après avoir questionné les communes et les établissements publics de coopération intercommunale sur leur appréhension des risques naturels ou technologiques ainsi que sur leur connaissance des outils de prévention et de gestion (1.1), il s'agira de voir comment la prévention et la gestion des risques sont prises en charge dans les organigrammes des collectivités locales étudiées (1.2).

Dans une seconde partie, l'enquête sur l'application des PCS permet d'observer les recompositions des rôles et des responsabilités ainsi que l'évolution des rôles des acteurs supra-communaux de la sécurité civile, à la fois les EPCI et les services d'Etat.

A travers l'étude des instruments de sauvegarde, notamment l'information préventive et la planification des moyens, le rapport montre la répartition des tâches entre personnel administratif communal et intercommunal. Cette distribution des rôles traduit les évolutions de la politique de sécurité civile (2.1). La mise en place des plans communaux de sauvegarde entre les communes, les EPCI et les services d'Etat montrent l'évolution des perceptions et des pratiques autour de l'exercice du pouvoir de police administratif (2.2).

---

<sup>21</sup> MULLER Pierre & SUREL Yves, *L'analyse des Politiques Publiques*, Montchrétien, Paris, 1998.

## **PREMIÈRE PARTIE : L'ORGANISATION LOCALE DE LA SÉCURITÉ CIVILE FACE AUX ENJEUX DE PRÉVENTION ET DE GESTION DES RISQUES**

En sociologie, les auteurs considèrent qu'il n'y pas d'organisation « naturelle » de la sécurité civile. Au sein d'un organigramme communal ou intercommunal, ses missions, ses compétences et ses instruments d'action publique sont une construction contingente et continue. L'organisation compose avec la perception des enjeux des politiques de prévention et de gestion des risques contemporains<sup>22</sup>.

Pour définir les différentes modalités de gouvernement, le rapport différencie la « prise en charge » des risques comme l'existence d'actions éparées, de l'« administration » des risques lorsqu'il existe des personnels affectés à des missions et des actions menées ; et de la « politique » de risques quand c'est un ensemble cohérent de moyens et d'objectifs.

Dans le cadre de cette catégorisation, l'étude des perceptions et de l'exposition des communes aux risques et l'existence de dispositifs de prévention ou de gestion permettra de voir quelle prise en charge des risques les communes et les EPCI mettent en place. Ensuite, la typologie montrera si cette prise en charge amène à la constitution d'une administration des risques et, enfin, s'il y a lieu de voir ou non la mise en place d'une politique de prévention et de gestion des risques.

Tout d'abord, l'étude des caractéristiques dominantes de l'organisation administrative et politique permettra d'éclairer les rôles respectifs du maire et des services de sécurité civile dans la prise en charge des risques (1). Les évolutions communales seront étudiées dans un second temps au regard du rôle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans les politiques de prévention et de gestions des risques (2).

### **1.1. L'organisation communale de la politique de prévention et de gestion des risques**

Cette étude des conditions de prise en charge des missions de prévention et gestion des risques nous a semblé indispensable pour comprendre le contexte d'application des plans communaux de sauvegarde.

Les communes construisent leur organigramme des services selon le principe de libre administration des collectivités locales. L'étude des organisations municipales de la prévention et de la gestion des risques révèle l'état des lieux et les évolutions de ce secteur administratif qui peine à s'imposer comme une politique publique globale. L'enquête souligne le paradoxe suivant :

L'exposition aux risques ainsi que l'expérimentation des dispositifs partenariaux de prévention et de gestion des risques (1) influencent peu ou pas la mise en place d'une administration des risques (2).

#### ***1.1.1 Le rôle de l'exposition aux risques et des outils de prévention territoriaux sur les processus d'organisation communale***

Afin de comprendre cette situation paradoxale, l'exposition des communes interrogées aux risques naturels et technologiques sera étudiée (1). Ensuite, ce sera le degré d'expérimentation des outils territoriaux de prévention et de gestion des risques (2).

<sup>22</sup> CROZIER Michel & FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système*, Points, Paris, 1997.

- Une forte exposition aux risques pour les communes interrogées.

Parmi les communes interrogées, 97,5% sont touchées par le risque inondation (ruissellement, crues, submersions par la mer et débordements de réseaux confondus). Les deux autres risques naturels majeurs cités sont les risques de mouvement de terrain (éboulement, chute de bloc, glissement, cavités, retrait-gonflement des argiles et risques sismiques) pour 39% des communes interrogées et les risques dits « climatiques », c'est-à-dire les tempêtes, la canicule, la sécheresse, les feux de forêt et diverses intempéries. 39% des communes sont impactées par un risque et 19,5% d'entre elles disent être soumises à trois de ces risques.

Concernant les risques technologiques, 88% des communes interrogées sont concernées par des risques de nature industrielle, liés à la présence d'usines classées par la directive SEVESO, mais aussi d'autres industries lourdes (industries chimiques, produits toxiques, silos, etc.) ou résultant d'infrastructures de barrage. Il y a 39% de communes qui pensent être soumises aux risques de transport de matières dangereuses (voie fluviale, maritime, routière, ferrée et canalisation). 15% de communes citent d'autres risques technologiques liés à la présence de centrale nucléaire, à l'exploitation de carrières et de mines. 46% des communes disent être touchées par un risque et 36,5% par deux de ces risques technologiques. 7% citent la présence des trois.

Dans le questionnaire, l'existence d'une catégorie de réponses « autres risques » permet de cumuler un grand nombre de réponses concernant les risques liés aux barrages et au transport de matières dangereuses. Cependant, les réponses fournies reproduisent la typologie classique des risques majeurs.

Aucune commune ne cite des risques liés aux infrastructures urbaines (incendie de gaz, fuite de canalisation, pollution de champ captant en eau potable, etc), les risques sanitaires ou biologiques. Pourtant, nombreuses sont celles qui ont tenté de répondre aux problématiques de pandémie grippale.

La prise en compte des nouvelles formes de vulnérabilités est un enjeu majeur dont les réponses des communes ne rendent pas compte dans les questionnaires.

**Les communes interrogées sont fortement soumises aux risques naturels et technologiques. Leur conception des risques majeurs est classique. Deux risques souvent minorés dans les pratiques communales apparaissent néanmoins : le transport de matières dangereuses et la rupture de barrages.**

- Le recours massif aux outils territoriaux de prévention et de gestion des risques est sans incidence sur l'organisation communale.

Afin de rendre compte de la diffusion des outils de prévention et de gestion des risques, un outil de prévention des risques naturels est sélectionné : le plan de prévention des risques (PPR) et un outil de gestion des accidents industriels : le plan particulier d'intervention (PPI). L'étude montre deux tendances :

*Les outils sont largement utilisés par l'ensemble des communes.*

<i>Votre commune dispose-t-elle d'un PPR ?</i>			
Taille de la population	oui	non	Total
moins de 9 999 habitants	52,94%	47,06%	100%
entre 10 000 et 49 999 hab	69,23%	30,77%	100%
plus de 50 000 hab	100,00%	0,00%	100%
Total	70,73%	29,27%	100%

71% des communes ayant répondu au questionnaire détiennent un PPR, ou sont en cours de réalisation.

Toutes les communes de plus de 50 000 habitants ont des procédures PPR en cours ou finalisés. Ce sont les communes de moins de 10 000 habitants qui sont les plus représentatives des communes n'ayant pas de PPR pour 47% d'entre elles.

Toutes les communes ayant répondu qu'elles étaient concernées par des PPR ont précisé qu'il s'agissait de plan de prévention des risques naturels (PPRN). S'agissant des plans de prévention des risques technologiques (PPRT), cinq communes disent être engagées dans des travaux d'élaboration sur les 22 communes ayant des PPR.

En interrogeant les communes sur l'état d'avancement, elles se répartissent presque également entre celles dont le PPR est en cours d'élaboration (37%), prescrit (37%) et approuvé (47%). 83% des communes n'ont qu'un seul PPRN prescrit, approuvé ou en cours. On note que 12,5% d'entre elles disent avoir deux PPRN prescrits, approuvés ou en cours et 45% citent trois PPRN prescrits, approuvés ou en cours. Parmi ces communes, 87,5% des communes mettent en place des PPRN inondations. On retrouve aussi des mises en place de PPRN mouvements de terrain et incendie de forêt.

Concernant les PPI, plus de 73% des communes interrogées disposent de périmètre PPI sur leur territoire communal. Ces PPI concernent à 96,5% des sites industriels, chimiques, pétrochimiques et ou des PPI de zone pour les complexes industriels ou industrialo-portuaires, et seulement pour 3,5% des barrages<sup>23</sup>. Les communes interrogées sont exposées au risque de la même manière selon la taille de leur commune : 70,5% pour les communes de moins de 10 000 habitants à 73% pour celles de plus de 50 000 habitants.

En résumé, les dispositifs sont largement diffusés même si les plus petites communes déclarent avoir moins de démarches PPR et PPI.

*Les outils ont peu d'influence sur l'organisation communale de la sécurité civile.*

Quels sont les résultats de l'existence ou non de PPR et de PPI en fonction de l'existence ou non de services dédiés à la prise en charge des risques ?

<i>Y a-t-il un service dédié à la prévention et la gestion des risques ?</i>			
Dispositif	Service dédié	Pas de service dédié	Total
PPR/PPI	65,52%	34,48%	100%
Pas de PPR/PPI	36,36%	63,64%	100%
Total	57,50%	42,50%	100%

On constate que les résultats sont les mêmes pour les PPR et les PPI.

*(nous réunissons alors les résultats dans un tableau commun).*

65,5% des communes ayant un PPR ou un PPI ont un service dédié. Ce résultat signifie aussi que 34,5% des communes ayant participé à la mise en place de dispositifs partenariaux tels que les PPR ou les PPI n'ont pas d'organisation spécifique pour les risques.

Dans le cas de communes qui ont un service dédié, celles de moins de 10 000 habitants ont toutes un périmètre PPI. Cette proportion est seulement de 50% pour les PPR.

<i>Dans les cas où la commune a un service dédié : Votre commune dispose-t-elle d'un PPR ?</i>			
Taille de la commune	PPR	Pas de PPR	Total
moins de 9 999 habitants	50,00%	50,00%	100%
entre 10 000-49 999 hab	53,85%	46,15%	100%
plus de 50 000 hab	100,00%	0,00%	100%
Total	70,37%	29,63%	100%

Les communes de plus de 50 000 habitants qui ont un service dédié ont toutes un PPR. Elles sont 67% à être dans un périmètre PPI.

<sup>23</sup> Aucune commune ne cite les installations de transport (type gare de triage)

Les résultats peuvent être détaillés en fonction de l'état d'avancement des dispositifs. Concernant les PPRN, les communes ayant précisé leur niveau d'avancement se divisent quasiment en trois tiers entre les communes ayant des PPRN en cours d'élaboration, prescrit ou approuvé. Cet état d'avancement des PPRN n'influence pas l'existence d'un service dédié à la prévention et la gestion des risques.

**Les communes ayant répondues sont fortement soumises aux risques. Dans ce cadre, elles ont largement mis en œuvre des dispositifs de prévention et de gestion des risques. Pourtant, leur exposition et leur expérience des outils territoriaux ne déterminent que faiblement la mise en place d'une administration communale de prévention et gestion des risques collectifs. Plus de 35% des communes soumises à un PPR ou un PPI déclarent ne pas avoir de service dédié aux risques, quelque soit la population.**

### **1.1.1- L'inconséquence de l'exposition et de l'expérience des outils de prévention des risques**

#### **Constat**

Dans le cadre de la catégorisation, on peut dire que les communes ont une prise en charge des risques. Elles participent à la réalisation d'outils concertés de prévention et de gestion des risques.

Pourtant, l'exposition aux risques naturels ou technologiques ainsi que l'expérimentation d'outils de prévention ou de gestion des risques ne permet pas de préjuger de la mise en place d'une administration des risques, c'est-à-dire du degré d'organisation communale des missions « risques ».

Une première remarque s'impose dans la méthodologie de l'enquête des réseaux ayant diffusé les questionnaires : ils s'adressent à des communes soumises à des risques. C'est donc sans surprise que l'exposition des communes interrogées aux risques est forte.

Une seconde remarque mérite d'être soulignée. Le PPI, outil purement « sécurité civile », sensibilise davantage l'organisation administrative des risques chez les petites communes alors que la mise en place des PPR semble influencer l'existence de services dédiés aux risques plutôt dans les grandes communes.

#### **Analyse**

Les travaux des sociologues et des anthropologues ont déjà montré que l'exposition et l'expérience sensible aux risques ne déterminaient pas le degré de réaction politique et administrative (Langumier, 2006). La « culture du risque » qui tendrait à développer une meilleure prise en compte ne se construit pas uniquement sur le vécu du danger.

L'idée que l'administration des risques se met en place après les catastrophes est remise en cause. D'autres facteurs historiques, organisationnels ou idéologiques entrent en compte.

### 1.1.2 La prise en charge des risques dans les organigrammes municipaux paraît fragmentée

Existe-il un modèle récurrent d'organisation communale face aux missions de prévention et de gestion des risques ? A première vue, l'analyse des réponses aux questionnaires montre qu'il n'y a pas de prise en charge homogène (1). De plus, les acteurs traditionnels de la sécurité civile -les maires et les services de sécurité civile- sont affaiblis (2), notamment dans les grandes communes (3).

#### - Il n'y a pas de prise en charge unifiée des risques dans les communes.

A la question « Y a-t-il un service communal qui s'occupe particulièrement de la

<i>Si oui, de quel service s'agit-il ?</i>	
Sécurité civile	31,82%
Services municipaux	36,36%
Services «risques»	31,82%
Total	100,00%

prévention et de la gestion des risques? » 57,5% des communes interrogées disent avoir un service dédié aux risques. Parmi elles, 32% sont des services spécifiquement nommés « risques » (prévention des risques, information sur les risques, mission sur les

risques majeurs, etc.). Deux autres catégories de services administratifs sont citées :

- les services de sécurité civile (tranquillité publique, protection civile, etc.) dans 32% des cas ;
- d'autres services municipaux pour 36% des communes (environnement, urbanisme mais aussi bâtiment, réglementation, voirie, etc.), ce qui représente le plus fort pourcentage de réponse.

*La sécurité civile communale n'est pas considérée comme « dédiée » aux risques.*

Seulement 32% de services de sécurité civile sont considérés comme dédiés à la politique de prévention et de gestion des risques.

D'autres études qualitatives (Gralepois, 2004) montrent que les services de sécurité civile dans les communes orientent leurs tâches vers la sécurité intérieure (lutte contre la délinquance, maintien de l'ordre public lors de grands rassemblements...) et vers les réglementations de sécurité (Établissement Recevant du Public, commissions incendie et accessibilité, problème d'insalubrité, arrêtés de périls, relogement d'urgence, etc.).

Les missions liées aux risques, notamment concernant la prévention et l'information, sont réparties dans d'autres services communaux.

*Les risques sont pris en charge par les services communaux thématiques.*

Nous appellerons « services municipaux thématiques » les politiques sectorielles dans les organigrammes communaux. Nous les différencions des « services techniques » qui sont les compétences sur les infrastructures et les réseaux (eau, voirie, transport, etc.).

Deux services thématiques sont régulièrement cités pour la prise en charge des risques : les services liés à l'environnement et ceux liés à l'aménagement urbain. Ces deux domaines se caractérisent par leur double compétence prévisionnelle (prévention, aménagement) et opérationnelle (réduction des nuisances, permis de construire).

Ensuite, on retrouve divers services thématiques (réglementation, bâtiment), techniques (eau, voirie) ou spécifiquement prévisionnels (développement économique).

En l'absence de service dédié, les communes renvoient les missions liées aux risques dans différents services administratifs ou techniques selon les habitudes prises ou les compétences individuelles en présence.

Un exemple-type : le service environnement s'occupe du document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM), le service urbanisme gère la prise en compte des plans de prévention des risques (PPR) dans les plans locaux d'urbanisme (PLU), la direction services techniques a en charge les ruptures de barrage, l'alerte météo et la réglementation SEVESO et le secrétariat général s'occupe de la grippe aviaire.

Ces répartitions de missions sont spécifiques à chaque histoire politique communale (Marseille et l'importance du bataillon de Marins-Pompiers<sup>24</sup>). On peut toutefois s'interroger sur le coût (en temps, en organisation, en finance, etc.) de la mise en cohérence ?

**Alors que 57,5% des communes déclarent disposer d'une prise en charge des risques, les services de sécurité civile ne sont pas pleinement identifiés. Les missions sont réparties selon les finalités (connaissance, prévention, information) dans différents services municipaux.**

- Les acteurs traditionnels de la sécurité civile sont moins présents.

A la question « si non, quel service s'en occupe ? », le nombre de réponses « sans objet » est de 62,5%. Dans les communes n'ayant pas de service dédié, le rôle du maire et de son administration centrale (direction générale, secrétariat général) n'est pas pleinement identifié, soit dans 22,5% des cas. Les services de sécurité civile sont cités à 15%.

<i>si non, quel service s'occupe des risques ?</i>	
Maire/Administration	22,50%
Sécurité civile	15,00%
Sans réponse	62,50%
Total	100,00%

Alors que la figure du maire et des services de sécurité civile s'impose dans l'opinion publique comme les premiers recours en matière de prévention et de gestion des risques, comment expliquer cette absence d'identification des acteurs de la prévention et de la gestion des risques au sein des administrations communales ?

Pour comprendre, les résultats précédents seront croisés avec l'identité du service ayant rempli le questionnaire afin d'identifier le locuteur et d'accéder à ses représentations. Tout d'abord, en cumulé, 63% des questionnaires ont été remplis par le maire et son administration centrale ou par les services de sécurité civile. Donc, les acteurs « traditionnels » de la sécurité civile sont désignés pour répondre aux questions relatives aux risques. Cependant, deux remarques peuvent être formulées :

*Les maires ne pensent pas être pourvus de services pour les risques.*

Alors que la totalité des services de sécurité civile ayant répondu au questionnaire pense qu'il y a un service dédié aux risques dans leur commune, les maires et leur administration centrale sont 71% à penser qu'il n'en existe pas.

<i>Y a-t-il un service communal qui s'occupe particulièrement de la prévention et de la gestion des risques?</i>			
Service ayant répondu	Service dédié	Pas de service dédié	Total
Sécurité civile	100,00%	0,00%	100%
Maire/administration	28,57%	71,43%	100%
Services thématiques	85,71%	14,29%	100%
Services techniques	25,00%	75,00%	100%
Total	57,50%	42,50%	100%

Ce paradoxe se retrouve dans les services communaux. Les services « thématiques » s'accordent à 86% à dire qu'il y a des services dédiés, alors que les services techniques déclarent le contraire pour 75% d'entre eux.

*La sécurité civile désavouée par les services municipaux.*

Parmi les communes ayant des services dédiés, les services de sécurité civile s'auto-désignent pour 64% d'entre eux. Or, ni le maire, ni les autres services municipaux ne considèrent que la sécurité civile soit en charge de la prévention et la gestion des risques.

<sup>24</sup> COLLIN Claude, « L'administration municipale face aux risques urbains » In Service Technique de l'Urbanisme, *Les insécurités urbaines. Nouvelles approches, nouveaux enjeux*, Actes du séminaire « Sécurité, risques, insécurité » 1991-1992, textes rassemblés par Christine DOURLENS, Pierre-A. VIDAL-NAQUET, Jean-Pierre GALLAND, Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques, Paris, 1993, p.11.

<i>Si oui, de quel service s'agit-il ?</i>				
Service ayant répondu	sécurité civile	Services thématiques	«risques»	Total
Sécurité civile	63,64%	0,00%	36,36%	100%
Maire/administration	0,00%	33,33%	66,67%	100%
Services thématiques	0,00%	83,33%	16,67%	100%
Services techniques	0,00%	100,00%	0,00%	100%
Total	31,82%	36,36%	31,82%	100%

Les maires représentent le plus fort contingent des réponses (67%) considérant qu'il existe un service «risques» autre que la sécurité civile. Les services municipaux thématiques et techniques s'identifient eux aussi massivement comme les porteurs des questions relatives à la prévention et à la gestion des risques.

**Les maires se sentent dépourvus d'une administration appropriée dans plus de 70% des cas. Dans les petites communes, le maire craint de porter toutes les responsabilités. Dans les plus grandes, ils ne souhaitent pas apparaître comme le seul acteur. Lorsqu'ils considèrent avoir un service adéquate, les services de sécurité civile ne sont pas cités. D'ailleurs, aucun service communal ne désigne la sécurité civile dans les missions «risques», sauf elle-même.**

- Le poids des différences démographiques dans l'identification des acteurs responsables des missions «risques».

Pour cerner les différences de situation, le croisement des réponses avec les critères démographiques permet d'apporter deux remarques complémentaires.

*Le maire reste le relais principal dans les petites communes.*

<i>Par quel service ce questionnaire est-il rempli ?</i>					
Taille des communes	sécurité civile	Maire/administration	Services thématiques	Services techniques	Total
moins de 9 999 habitants	5,88%	76,47%	5,88%	11,76%	100%
entre 10 000-49 999 hab	23,08%	7,69%	38,46%	30,77%	100%
plus de 50 000 hab	63,64%	9,09%	9,09%	18,18%	100%
Total	26,83%	36,59%	17,07%	19,51%	100%

L'étude de la taille de la commune croisée avec le service répondant fait apparaître que les questions relatives aux risques sont suivies pour plus de 77% par l'administration générale dans les petites communes. Dès que la taille de la commune augmente, le nombre de services administratifs augmente. Les services de sécurité sont davantage identifiés comme référents sur ces questions dans les communes de plus de 50 000 habitants (64%). Dans les communes intermédiaires, les services thématiques sont impliqués pour 38,5%.

*Les grandes communes disposent de service dédié aux missions «risques».*

<i>Y a-t-il un service dédié à la prévention et la gestion des risques ?</i>			
Taille de la population	Service dédié	Pas de service dédié	Total
moins de 9 999 habitants	18,75%	81,25%	100%
entre 10 000 et 49 999 hab	76,92%	23,08%	100%
plus de 50 000 hab	90,91%	9,09%	100%
Total	57,50%	42,50%	100%

Parmi les communes ayant un service dédié aux risques, 91% sont des communes de plus de 50 000

habitants. Les communes entre 10 000 et 50 000 habitants sont tout de même 77% à avoir un service dédié. Ce sont les petites communes de moins de 10 000 habitants qui sont le plus dépourvues de services dédiés (19%).

L'absence relative de la sécurité civile comme référent « risque » sur les questions de risques se confirme. Même dans les plus petites communes, les services de sécurité civile ne représentent que 50% des réponses. Le pourcentage décroît dans les communes à population plus élevée. Les services thématiques restent la solution des communes entre 10 000 et 50 000 habitants à 60%.

**Le maire est en charge des questions de risques dans les petites communes. Dans les plus grandes, le maire s'appuie sur un organigramme plus complexe. Les grandes communes sont plus de 90% à déclarer avoir un service dédié aux risques.**

### **1.1.2- La fragmentation des modes d'administration des missions « risques »**

#### **Constat**

**Plus de 57% des communes déclarent avoir une prise en charge des risques. 90% sont des communes de plus de 50 000 habitants. Mais l'administration de la prévention et de la gestion des risques paraît fragmentée. Il n'y a pas de modèle-type d'organisation administrative.**

**Les missions « risques » sont réparties dans les différents services thématiques municipaux en fonction des histoires et des compétences locales.**

**Le maire reste le porteur des questions de risques dans les petites communes. Dans 71% des cas, les maires ne se considèrent pas pourvus de services dédiés.**

**Quelle que soit la taille de la population, les services de sécurité civile ne sont pas identifiés sur ces thématiques. Ils ne sont cités que dans 23% des cas. Pourtant, ils se positionnent eux-mêmes très largement.**

#### **Analyse**

**La commune en tant que collectivité territoriale est régie par le principe de libre administration. Si la loi définit les compétences obligatoires, le maire et les conseils municipaux choisissent l'organisation de leurs services.**

**L'organisation des missions « risques » est issue des visions que les élus, les techniciens et les administratifs peuvent avoir de leurs missions (Collin, 1995).**

**Or, une certaine complexité se dégage dans l'émergence de nouvelles missions liées aux risques : connaissances des vulnérabilités territoriales, évaluation des enjeux humains et économiques, formation des personnels fonctionnaires, management multi-partenarial, communication de crise, retours d'expérience, nouvelle configuration de l'information à la population, etc. Les services de sécurité civile ne sont pas identifiés comme les porteurs de projets de ces évolutions en interne des municipalités.**

**Pour coordonner les missions et les enjeux, les communes utilisent peu la désignation d'un élu référent comme proposé par la loi de sécurité de 2004 ou d'une commission communale sur les risques majeurs de la loi risques de 2003.**

## **1.1- L'organisation communale de la prévention et la gestion des risques**

### **Constat**

Il existe une « prise en charge » des risques mais elle paraît même fragmentée. Cette prise en charge est spécifique à chaque commune. On ne peut pas dire qu'il existe une « administration unifiée des risques ». Il ne se dégage alors pas de « politique globale des risques » dans les communes.

Le maire reste un pilier dans les petites communes, mais il ne sent pas appuyé par une administration dédiée. Les services de sécurité civile ne sont pas désignés, alors qu'eux-mêmes revendiquent ces missions « risques ». Les acteurs traditionnels -les maires et les services de sécurité civile- ne sont pas identifiés. Eux-mêmes ne se désignent pas nettement.

Les communes interrogées sont très fortement exposées aux risques naturels et technologiques. Pour preuve, elles participent aux démarches concertées de prévention des risques naturels (PPRN) mis en place par l'Etat, et aux actions de gestion des crises industrielles (PPI).

L'exposition aux risques et l'expérimentation de ces outils ne sont pas des facteurs explicatifs d'une prise en charge des risques dans les communes. Les questionnaires révèlent une conception classique des risques naturels et technologiques. Ces enjeux contemporains ne sont pas pris en compte.

\*\*\*

### **Analyse**

Sans mise en place d'une administration communale de la prévention et de la gestion des risques, l'émergence d'une politique globale est ralentie.

La loi de 2004, dans ses annexes, invite les communes à se doter d'un adjoint-référent aux risques. Par contre, elle reste muette sur les besoins de mise en place de personnels administratifs formés, ainsi que de répartition des missions liées à la prévention et à la gestion des risques.

La départementalisation des sapeurs-pompiers a laissé une place vacante dans les organigrammes municipaux autour de l'évaluation des vulnérabilités, de la connaissance territoriale des risques et de la planification fonctionnelle des différentes missions. Cette place n'a pas été comblée.

Les services de sécurité civile communaux restent liés aux questions de réglementation, de commissions de sécurité dans les bâtiments ou de maintien de l'ordre public. A travers cette étude, ils apparaissent pourtant partie prenante d'un redéploiement de leur formation professionnelle, de leurs moyens et de leurs missions vers les questions de risques.

## 1.2 L'organisation intercommunale des missions de prévention et de gestion des risques

Cette partie montre les processus de construction d'un cadre d'action publique intercommunale de la prévention et de la gestion des risques.

Plus de 85% du territoire national est couvert par les intercommunalités issues de la loi de renforcement et de simplification de la coopération intercommunale de 1999. La loi de prévention des risques de 2003 et la loi de modernisation de la sécurité civile ouvrent des possibilités de participation aux missions liées aux risques. Les Établissements Publics de Coopération Intercommunale occupent-ils un nouvel espace administratif et politique dans la prévention et la gestion des risques ?

Les EPCI développent une politique gestionnaire et organisationnelle de prévention et de gestion des risques en complémentarité des responsabilités opérationnelles des maires. (1). Alors que l'implication des EPCI est majoritairement acceptée dans les communes, les EPCI restent méfiants à toute idée de participation à la gestion communale des risques (2).

### 1.2.1 Les EPCI s'impliquent sur les thématiques « risques »

Comment expliquer ces paradoxes ? Tout d'abord, le questionnaire mené auprès des intercommunalités vérifie le degré d'exposition aux risques et leur connaissance des outils territoriaux (1). Ensuite, les EPCI ont-ils développé des formes de prise en charge spécifiques aux questions « risques » (2) ?

– Les EPCI sont exposés aux risques et aux dispositifs techniques.

Les Établissements Publics de Coopération Intercommunale étudiés sont fortement soumis aux risques. Leurs communes-membres sont, elles aussi, concernées par l'expérimentation des outils de prévision et de maîtrise des risques.

*L'évaluation des risques entre les communes et les EPCI est identique.*

Les EPCI ont été interrogés avec les mêmes catégories de réponses que les questionnaires des communes. 91% estiment que leurs communes-membres sont soumises au risque inondation. 51% répondent que leurs communes sont impactées par le risque de mouvement de terrain et 34% par les risques climatiques. Selon eux, 46% de leurs communes sont touchées par ces trois risques.

Peut-être peut-on y voir une légère surévaluation des risques naturels ? En tout cas, l'étude montre que les EPCI connaissent l'état des risques dans les communes. Ils prennent davantage en compte les risques à faible probabilité, comme les mouvements de terrain et les risques climatiques.

Sur les risques technologiques, le risque d'origine industrielle est estimé sur 91% des communes. Les EPCI prennent en compte le risque de transport de matières dangereuses (TMD) pour 36,5% des communes.

*L'expérimentation des dispositifs « risques » est tout aussi semblable.*

En comparant les réponses des communes et des EPCI, l'évaluation des dispositifs territoriaux de prévention et de gestion des risques est similaire<sup>25</sup>.

Concernant les plans de prévention des risques (PPR), quand les 71% des communes disaient avoir ou être en cours de réalisation de PPR, 84% des EPCI répondent que leurs communes-membres disposent de démarche PPR.

Concernant les plans particuliers d'intervention (PPI), 69% des EPCI ayant répondu signalent que certaines de leurs communes disposent de périmètre PPI. Les résultats des communes précédemment donnés sont identiques.

<sup>25</sup> Il ne s'agit pas des agglomérations et de leurs communes-membres correspondantes. Nous procédons là à une comparaison entre les réponses des questionnaires des communes et des questionnaires des EPCI.

**Les EPCI interrogés sont aussi soumis à des risques. Leur perception est analogue à celle des communes. Ils semblent plus sensibilisés aux risques à faible probabilité (météorologiques par exemple). Les EPCI interrogés connaissent les territoires communaux, leurs risques et les dispositifs de prévention et de gestion existant.**

- Certains EPCI ont créé des services dédiés à la prévention des risques.

Dans le sillon de leurs transferts de compétence, les intercommunalités développent des services administratifs spécifiquement en charge de la prévention et de la gestion des risques dans leurs propres organigrammes.

*Les EPCI développent des missions « risques » en interne.*

Il a été dit que 38,5% des questionnaires envoyés aux EPCI ont été remplis par des services en charge des risques. En effet, les agglomérations développent des services de prise en charge des risques dans leurs administrations.

<i>Par quel service ce questionnaire a-t-il été rempli ?</i>				
Typologie EPCI	Prévention / gestion risques	Président/ administration	Services intercommunaux	Total
Communautés urbaines	66,67%	33,33%	0,00%	100%
Communautés agglomération	55,56%	0,00%	44,44%	100%
Communautés communes	15,38%	46,15%	38,46%	100%
Total	36,00%	28,00%	36,00%	100%

67% des communautés urbaines interrogées ont des services de « prévention/gestion des risques ». Dans ce cas, il n'y a pas d'autres services qui s'occupent des questions « risques » dans ces communautés urbaines.

Les communautés d'agglomération répartissent les missions liées aux risques entre des services dédiés à la prévention/gestion des risques et d'autres services thématiques intercommunaux. Ce sont les communautés de communes qui font le plus appel à l'administration centrale (46%). Le rôle des services intercommunaux reste important (38,5%).

Si l'on regarde le nombre de communes qui composent les intercommunalités, c'est-à-dire « la composition communale », ce sont les EPCI composés de plus de 20 communes qui ont des services identifiés « prévention et gestion des risques » à plus de 65%. Les EPCI composés de moins de 10 communes sont 50% à transférer ces dossiers à leur administration centrale.

En résumé, la prise en charge des risques concerne surtout les communautés urbaines et les communautés d'agglomération, ainsi que les EPCI comprenant plus de 20 communes.

*Selon les EPCI, les communes ne disposent pas de service spécifique aux risques.*

Les EPCI sont seulement 24% à penser que leurs communes-membres disposent de services dédiés à la prévention et la gestion des risques, contre 57,5% dans les réponses des communes. Cette grande différence d'appréciation se retrouve surtout dans les petits EPCI dont 93% ne pensent pas avoir de communes avec des services dédiés.

Au contraire, tous les EPCI de plus de 500 000 habitants interrogés déclarent qu'il existe des services dédiés aux risques communaux.

<i>Certaines communes disposent-elles d'un service communal dédié à gestion des risques ?</i>			
Taille de la population	Service dédié	Pas de service dédié	Total
moins de 50 000 hab	6,67%	93,33%	100%
Entre 50 000 et 500 000 hab	33,33%	66,67%	100%
plus de 500 000 hab	100,00%	0,00%	100%
Total	24,14%	75,86%	100%

Cette perception d'une absence de services spécifiquement dédiés à la prévention et à la gestion des risques est majoritairement celles des exécutifs intercommunaux.

<i>Certaines communes disposent-elles d'un service dédié à gestion des risques ?</i>			
Service répondant	Service dédié	Pas de service dédié	Total
Prévention et gestion des risques	50,00%	50,00%	100%
Président/administration	14,29%	85,71%	100%
Services intercommunaux	12,50%	87,50%	100%
Total	28,00%	72,00%	100%

86% des présidents de l'EPCI ou leur administration centrale pensent qu'il n'y a pas de services dédiés aux risques dans les communes-membres. Cette forte proportion se retrouve aussi dans les réponses des services thématiques intercommunaux. Les services de prévention/gestion des risques sont partagés à part égale sur la réponse à apporter.

**Les EPCI créent leur propre service chargé de la prévention et de la gestion des risques. Ils sont 76% à penser que leurs communes-membres ne disposent pas de services dédiés aux risques.**

### **1.2.1- L'existence d'une administration des risques dans les EPCI**

#### **Constat**

Les EPCI développent une prise en charge des risques, voire une administration davantage structurée que leurs communes-membres. Ces initiatives ont lieu surtout dans les communautés urbaines et d'agglomération, ainsi que dans les EPCI comprenant plus de 20 communes.

Cependant, les intercommunalités émettent des réserves sur leur participation à la prévention et la gestion des risques, notamment les exécutifs politiques. Pourtant, les territoires interrogés sont fortement soumis aux risques. De plus, leurs communes-membres sont nombreuses à avoir expérimenté les dispositifs de prévention et de gestion. Ce paradoxe est le même que celui des questionnaires des communes.

#### **Analyse**

Les communes appartenant à des EPCI ont délégué des compétences concernant des politiques opérationnelles, telles que celles liées aux réseaux publics (eau, voirie, assainissement), ainsi que des politiques prospectives et planificatrices (développement économique et urbain, événements sportifs, etc.). Ces délégations ont impliqué le transfert d'un certain nombre de possibilités de prise en charge administrative des questions de prévention et de gestion des risques.

Au-delà des arguments de responsabilités juridiques, le choix de mettre en place une administration des risques dans les EPCI reste facultatif. Il dépend d'une construction administrative et d'une validation politique qui sont propres à chaque territoire. Ce phénomène ne saurait être exclusivement expliqué en terme d'efficacité technique, de mutualisation logistique ou d'économie d'échelle.

De plus, une forte implication politique de l'EPCI peut changer les représentations de responsabilités aux yeux de la population sans que ce dernier dispose de pouvoirs correspondants.

### 1.2.2 *La participation des EPCI dans la gestion des risques est acceptée dans les communes, mais peu dans les agglomérations*

Toutes les communes interrogées lors de cette enquête appartiennent à un Établissement Public de Coopération Intercommunale. Dans notre enquête, 38,5% des questionnaires envoyés aux intercommunalités ont été remplis par des services en charge des risques (exemple : mission risques majeurs, direction de la sécurité et de la prévention des risques, service risques et stratégie environnementale, direction sur l'information aux risques majeurs, etc.). Les communes approuvent-elles cette participation des EPCI à la prévention et la gestion des risques ?

Les réponses montrent que les communes sont plus attachées à une prise en charge intercommunale (1) que les EPCI les plus grands et les plus intégrés (2).

– Pour les communes, l'idée d'une participation des EPCI est acquise.

En questionnant frontalement la gestion des risques, la question « Selon les transferts de compétences, quel devrait être le degré d'implication des intercommunalités dans la gestion des risques? » a pour objectif de cerner les limites entre les compétences liées aux risques dans les communes et dans les EPCI<sup>26</sup>.

En cumulé, 91% des communes interrogées pensent que le degré d'implication des EPCI dans la gestion des risques doit être de « intermédiaire » à « fort ».

25% des communes interrogées souhaitent une participation forte des EPCI sur les questions de prévention et de gestion des risques. La position «intermédiaire» est la plus importante : 66% des réponses. Cette forte proportion de réponses intermédiaires souligne le manque de définition du rôle des EPCI dans les domaines liés aux risques. Cette réponse est complétée par l'analyse des critères démographiques des communes. Elle est représentative de l'évolution de la situation.

*Les grandes communes et les agglomérations ne sont pas nécessairement pilotes.*

*Selon les transferts de compétences, l'implication des intercommunalités dans la gestion des risques doit-elle être :*

Taille de la population	nulle/faible	intermédiaire	forte	Total
moins de 9 999 habitants	9,09%	81,82%	9,09%	100%
entre 10 000 et 49 999 hab	18,18%	45,45%	36,36%	100%
plus de 50 000 hab	0,00%	70,00%	30,00%	100%
Total	9,38%	65,63%	25,00%	100%

Ce sont les communes d'entre 10 000 et 50 000 habitants qui ont la plus forte proportion de réponses soutenant une implication forte des EPCI. Pourtant, leurs positions sont partagées car ces communes représentent aussi le plus fort contingent de réponses « nulle/faible ». Ce sont les plus petites communes qui souhaitent une participation médiane, mais sont réticentes à une implication forte. Enfin, aucune commune de plus de 50 000 habitants ne se positionne contre une intervention des EPCI.

En regardant la taille des EPCI de rattachement, 59% des communes sont dans des agglomérations de 50 000 à 500 000 habitants, contre 35% à des EPCI de plus de 500 000 habitants.

<sup>26</sup> En réalisant le questionnaire, le choix des mots est porteur de sens. Les interprétations en sont différentes. Le choix du terme « gestion de risques » a pour objectif d'interroger les marges d'implication possible des EPCI dans la connaissance des risques, mais aussi -et surtout- dans la planification et l'organisation des secours.

Les réponses des communes ayant de petites populations reflètent un paradoxe intéressant. Elles représentent le plus faible pourcentage de réponse de forte participation, mais le plus important pour une implication « intermédiaire ». Les petites communes semblent hésiter entre la préservation de leur autonomie et un manque de moyens.

*Des services techniques et de sécurité civile pro-EPCI.*

<i>Selon les transferts de compétences, l'implication des intercommunalités dans la gestion des risques doit-elle être :</i>				
Service répondant	nulle/faible	intermédiaire	forte	Total
Sécurité civile	11,11%	88,89%	0,00%	100%
Maire/ Administration	10,00%	60,00%	30,00%	100%
Services thématiques	16,67%	66,67%	16,67%	100%
Services techniques	0,00%	42,86%	57,14%	100%
Total	9,38%	65,63%	25,00%	100%

Au regard de l'identité des services répondant, ce sont les services techniques qui ont la position la plus favorable (57%) à un fort transfert de compétences des communes vers les intercommunalités en matière de prévention et de gestion des risques.

La position de participation intermédiaire séduit fortement les missions de sécurité civile (89%) qui, par contre, ne souhaitent pas d'implication forte. Les maires sont 60% à approuver une participation intermédiaire.

Les services thématiques sont les moins enclins (17%) à souhaiter une participation des services des EPCI dans les compétences liées aux risques.

**Les communes soutiennent l'implication des EPCI dans des limites qui restent à comprendre et à définir. Les plus petites communes sont prudentes sur la participation des intercommunalités mais les communes de plus de 10 000 habitants sont parties prenantes. 30% des maires des communes envisagent une forte participation intercommunale et 89% des services de sécurité civile voudraient une implication intermédiaire.**

- Les EPCI ne se positionnent pas clairement sur la gestion des risques.

Les EPCI se positionnent pas aussi nettement sur leur degré d'intervention dans les thématiques de gestion des risques. 59% d'entre eux pensent que leur degré d'intervention doit être nul/faible. Même la position « intermédiaire » n'obtient que 34,5%.

*Les exécutifs intercommunaux s'engagent dans la gestion des risques.*

Le croisement avec l'identité des services répondant aux questionnaires montre que ce sont les présidents de communauté et leur administration centrale qui pensent que l'intervention des EPCI doit être nulle ou faible dans 83% des réponses.

<i>Selon les transferts de compétences, l'implication des intercommunalités dans la gestion des risques doit-elle être</i>				
Service répondant EPCI	nulle/faible	intermédiaire	forte	Total
Prévention et gestion des risques	33,33%	55,56%	11,11%	100%
Président/administration	83,33%	16,67%	0,00%	100%
Services intercommunaux	55,55%	33,33%	11,11%	100%
Total	54,17%	37,50%	8,33%	100%

Les services dédiés aux risques dans les EPCI sont mitigés. 33% ne voient pas d'implication possible en matière de gestion des risques. Seulement 11% pense que l'implication doit être forte.

Il y a un frein mis à l'implication des EPCI dans une politique globale de prévention et de gestion des risques venant de leur propre administration. Cette position est confirmée par l'étude de la répartition des réponses des intercommunalités en fonction du type d'EPCI.

*Les EPCI les plus intégrés ne sont pas non plus pilotes.*

Le degré d'intégration des politiques publiques, défini en fonction de l'autonomie administrative et financière, ne semble pas jouer sur la volonté de participation des EPCI.

<i>Selon les transferts de compétences, l'implication des intercommunalités dans la gestion des risques doit-elle être :</i>				
Typologie EPCI	nulle/faible	intermédiaire	forte	Total
Communautés urbaines	0,00%	100,00%	0,00%	100%
Communautés d'agglomération	70%	20%	10%	100%
Communautés de communes	62,5%	31,25%	6,25%	100%
Total	58,63%	34,48%	6,89%	100%

Les communautés d'agglomération sont les plus représentatives des réponses « forte » pour 10%. Toutes les communautés urbaines souhaitent une implication intermédiaire, mais ne se positionnent pas pour une forte participation.

Une seconde source d'analyse porte sur la composition communale, c'est-à-dire le nombre de communes qui composent les EPCI. Ce sont ceux de plus de 21 communes qui restent en retrait d'une participation de leur EPCI avec 60% de réponse négative. Les EPCI avec de petites compositions communales sont les plus fortement représentatifs (15%) dans une participation forte des EPCI. Les projets intercommunaux liés aux risques, leur coopération et leur applicabilité semblent plus aisées dans des intercommunalités composées de moins de communes.

**59% des EPCI déclarent que leur implication doit être nulle ou faible. Cette position est fortement portée par les exécutifs politiques et les services techniques des EPCI. Les EPCI composés de peu de communes porte l'idée d'une forte implication.**

## **1.2.2- Les EPCI face à la gestion municipale des risques**

### **Constat**

L'enquête soulève un premier paradoxe. Certains EPCI créent des services dédiés aux missions « risques », c'est-à-dire une prise en charge des risques instituée dans une administration. Mais, les EPCI sont peu enclins à s'impliquer dans une politique de prévention et la gestion des risques.

Pourtant, 90% des communes considèrent que les EPCI peuvent participer à la gestion des risques. Les critères démographiques des communes annulent les idées reçues : les petites communes ne sont pas les plus hostiles et les plus grandes ne sont pas les plus favorables. Les exécutifs politiques municipaux sont parties prenantes. Par contre, les services techniques doutent davantage du rôle des EPCI.

Les EPCI sont réticents sur le degré de leur implication : seuls 31% partagent l'idée d'une participation moyenne à forte. Plus l'agglomération est nombreuse et intégrée, moins son souhait de participation est fort. Ce sont les petits EPCI les plus favorables à une forte implication.

### **Analyse**

Les dernières lois concernant la prévention et la gestion des risques offrent la possibilité aux communes de transférer des compétences liées aux risques aux EPCI. Certains EPCI voient même la création d'une obligation légale de leur participation.

L'existence d'une possibilité juridique ne signifie pas systématiquement la création d'une compétence. Le choix de saisir cette opportunité est compris dans un processus de décision politique, dans un contexte local et des représentations d'enjeux professionnels.

Au contraire, peut être que les présidents d'EPCI seraient favorables à une prise de responsabilité réglementaire dans le cadre d'un transfert de certaines missions relevant du pouvoir de police des maires. Mais actuellement, les présidents d'EPCI ne souhaitent pas être identifiés ni par la population ni par les maires comme le responsable des risques sur l'agglomération.

## **1.2- L'organisation intercommunale des missions « risques »**

### **Constat**

Dans le sillon des compétences transférées par les communes, certains Établissements Publics de Coopération Intercommunale ont développé une administration spécifiquement dédiée à la prise en charge des risques.

Cependant, les EPCI émettent des réserves à s'impliquer dans une politique de gestion des risques qui reste de l'autorité des maires. Les exécutifs intercommunaux et leurs services administratifs, même dédiés aux risques, préfèrent ne pas s'exposer à un degré de participation trop élevé.

Pourtant, les EPCI portant ces réticences sont fortement exposés aux risques naturels et technologiques. Ces intercommunalités ont une bonne connaissance des vulnérabilités des territoires -voire une sensibilité sur les risques à moindre probabilité- et des outils partenariaux concertés de prévention et de gestion des risques.

Par contre, les communes semblent très favorables à l'implication des agglomérations sur la gestion des risques, surtout dans les intercommunalités ayant un faible nombre de communes-membres.

Le terme de « gestion des risques » n'attise ni les réticences des maires ni celles des petites communes. Parmi les services administratifs, les services techniques et les services de sécurité civile sont favorables à une participation des EPCI. Les réserves sont émises par les services municipaux thématiques.

\*\*\*

### **Analyse**

Les EPCI développent en interne des compétences et des services administratifs autour des questions de risques naturels et technologiques. A ce titre, les intercommunalités ont une prise en charge administrative des risques mais aussi une vision globale de leurs responsabilités dans ce domaine.

Les EPCI restent à l'écart des responsabilités communales liées à l'exercice du pouvoir de police des maires. En effet, sous la thématique « risques » se profilent celle de la sécurité civile. Ils se tiennent éloignés des transferts de responsabilités liés à la légitimité électorale du maire. Les élus communautaires sont désignés et non élus dans les gouvernements d'agglomération.

De leur côté, les maires entrevoient les possibilités de participation des intercommunalités avec une ouverture d'esprit contraire aux idées reçues d'hostilité à des immiscions dans ses responsabilités communales.

\*\*\*

Les communes ont une obligation d'administration des risques mais elles manquent de moyens de prise en charge. Au contraire, les EPCI mettent en place une prise en charge sans administration des risques. Ils accentuent alors leur réflexion globale sur leurs responsabilités et leurs complémentarités par rapport aux autres acteurs locaux de la sécurité civile. On peut parler d'une politique de prévention et de gestion des risques dans les EPCI.

## **DEUXIÈME PARTIE : LES ENJEUX DE RECOMPOSITION DE L'ACTION PUBLIQUE DE SECURITE CIVILE.**

Après avoir vu comment l'évolution de la prise en charge des risques influençait la perception des responsabilités communales en matière de sécurité civile, la seconde partie du rapport porte spécifiquement sur les recompositions de la politique de sécurité civile à travers les plans communaux de sauvegarde (PCS).

L'étude des conditions de réception, d'appropriation et de diffusion des PCS dans les communes va permettre d'observer deux aspects des politiques publiques de sécurité civile. D'une part, à travers l'arrivée du PCS comme nouvel instrument d'action publique, l'étude va mettre en avant les pratiques et les perceptions des outils mis en place par l'Etat en matière de sécurité civile (1). Dans un second temps, la mise en place des PCS va permettre de questionner la répartition des compétences et les perceptions des acteurs impliqués dans la gouvernance de la politique de sécurité civile (2).

### **2.1. Les instruments des politiques de sécurité civile**

L'application de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004<sup>27</sup> et du décret d'application des PCS se traduit par la mise en place de nouveaux outils d'action publique. Par « instruments d'action publique », nous entendons le choix et l'usage des outils tels que les techniques de planification, l'organisation des moyens ou les dispositifs réglementaires<sup>28</sup>. Ce sont des enjeux techniques mais aussi politiques.

Ici, le plan communal de sauvegarde nous semble représentatif de ces deux enjeux de sécurité civile pour deux raisons. D'une part, le PCS tente de reconnecter la prise en charge administrative des risques avec les enjeux d'organisation locale de la sécurité dans les communes. D'autre part, des difficultés d'application des textes, de concertation et de réalisation des outils apparaissent.

Ces deux raisons invitent à mener une enquête précise sur un outil particulier et non pas d'interroger les acteurs locaux sur la politique de sécurité civile de façon trop générale.

Pour cela, les conditions de diffusion et d'application des PCS vont être comparées à celles des documents de prévention des risques à la population (1). Ensuite, les acteurs de l'élaboration de ces outils et leurs responsabilités seront présentés (2). Enfin, une explication des contradictions entre pratiques et perceptions sera proposée (3).

---

<sup>27</sup> Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

<sup>28</sup> LASCOURMES Pierre & LE GALÈS Patrick, *Gouverner par les instruments*, Gouvernances, Les presses de Sciences Po, Paris, 2004

### 2.1.1 Les instruments d'information et d'organisation des moyens de la sécurité civile dans les communes

La politique de sécurité civile est ici analysée à travers deux documents : le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) et le plan communal de sauvegarde (PCS) en ce qui concerne l'organisation des moyens. Ces outils sont rendus obligatoires par décret : le DICRIM depuis le décret du 11 octobre 1990 a été réactualisé en 2004<sup>29</sup> (1). Le PCS est en application depuis le 13 septembre 2005 (2).

Tous deux relèvent de la responsabilité des maires. L'enquête révèle que ces outils sont inégalement mis en œuvre, notamment dans les communes soumises à des risques majeurs. Il s'agit de comprendre les difficultés de leur appropriation et de leur utilisation.

#### - L'information préventive n'existe pas toujours dans les communes.

Le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) est obligatoire dans les communes où un plan particulier d'intervention ou un plan de prévention des risques naturels existe. Or, ce document est inégalement mis en œuvre.

#### Un outil mis en œuvre dans les grandes agglomérations.

Les communes interrogées sont 80,5% à déclarer avoir un DICRIM.

Votre commune dispose-t-elle d'un DICRIM ?			
Taille de la population	oui	non	Total
moins de 9 999 habitants	76,47%	23,53%	100%
entre 10 000 et 49 999 hab	84,62%	15,38%	100%
plus de 50 000 hab	81,82%	18,18%	100%
Total	80,49%	19,51%	100%

La variable de la taille de la population de la commune joue faiblement sur la réalisation du DICRIM : les différences en points de pourcentage sont peu importantes.

Tout de même, 23,5% des communes de moins de 9 999 habitants n'ont pas de démarche de DICRIM en cours. Ces taux sont élevés pour un document rendu obligatoire depuis 17 ans.

La grande taille de l'EPCI de rattachement semble être un facteur de réalisation des DICRIM. 91% des communes appartenant à des intercommunalités de plus de 500 000 habitants ont un DICRIM. Cette proportion est de 75% dans les agglomérations de moins de 50 000 habitants.

#### Le document n'est pas réalisé dans des communes fortement soumises aux risques.

83% des communes ayant des DICRIM ont des plans de préventions des risques (PPR). 77% ont des périmètres des plans particuliers d'intervention (PPI). Nous pourrions voir là « le cas normal » et de vouloir comprendre les « cas pathologiques », c'est-à-dire les pourcentages de communes n'ayant pas ce document.

Votre commune dispose-t-elle d'un DICRIM ?			
	DICRIM	Pas de DICRIM	Total
PPR	82,76%	17,24%	100%
Pas de PPR	75,00%	25,00%	100%
Total	80,49%	19,51%	100%

17% des communes ayant des PPR n'ont pas mis en place de DICRIM. Notons que 75% des communes sans démarche de PPR déclarent avoir un DICRIM.

	DICRIM	Pas de DICRIM	Total
PPI	76,67%	23,33%	100%
Pas de PPI	90,91%	9,09%	100%
Total	80,49%	19,51%	100%

De même, 23% de communes ayant un PPI n'ont pas de DICRIM. Dès lors, 91% des communes qui n'ont pas de PPI ont un DICRIM.

<sup>29</sup> Le décret du 9 juin 2004 relatif à la prévention du risque d'effondrement de cavités souterraines et de marnières modifie le décret en ajoutant les communes concernées par les cavités souterraines et marnières. Il supprime les Dossiers Communaux Synthétiques (DCS) réalisés par les préfetures au profit de chaque commune.

En résumé, l'existence d'un document d'information préventive est majoritairement corrélée à la présence de PPR ou de PPI sur les communes. Cependant, une remarque s'impose tout particulièrement dans le cas des PPI : depuis la mise en place des PPI (1991) et le décret d'application des DICRIM (1990), plus de 23% des communes n'ont pas réalisé leur document d'information préventive.

*Les DICRIM sont réalisés en l'absence de service dédié.*

<i>Votre commune dispose-t-elle d'un DICRIM ?</i>			
Existence service dédié	DICRIM	Pas de DICRIM	Total
Oui	78,26%	21,74%	100%
Non	88,24%	11,76%	100%
Total	80,49%	19,51%	100%

L'existence de DICRIM est plus élevée parmi les communes qui n'ont pas de service spécifiquement dédié

aux risques dans 88% des cas. Dès lors, 22% des communes ayant des services dédiés aux risques n'ont toujours pas réalisé leur DICRIM.

Le DICRIM est document essentiel de la politique de sécurité civile qui pose des problèmes de répartition dans les services communaux. S'agit-il d'une mission pour le service en charge de la communication externe ? Est-ce dédié à la mission environnement ? Même dans les communes ayant mis en place une prise en charge spécifique, le DICRIM reste un instrument mal identifié.

**De nombreux paradoxes apparaissent à l'étude de l'existence ou de l'absence du document d'information communal. Dans 91% des cas, l'appartenance à une grande agglomération explique l'existence du DICRIM et non la taille de la commune. L'existence d'un PPI n'implique pas automatiquement l'existence de DICRIM. Enfin, en proportion, ce sont les communes ne disposant pas de services dédiés qui ont le plus de DICRIM.**

- La diffusion limitée du plan communal de sauvegarde

Le plan communal de sauvegarde (PCS) est un outil récent. Bien qu'il y ait un antécédent (le plan communal d'action<sup>30</sup>), son niveau de complétude et de précision, mais surtout son caractère obligatoire, sont instaurés par la loi de modernisation de sécurité civile. Le délai de deux ans souhaité par les textes réglementaires pour la réalisation du PCS ne semble pas atteint à l'heure actuelle.

*Un outil qui ne se diffuse pas massivement dans les communes*

Parmi les communes interrogées, 61% déclarent avoir un PCS. Parmi les communes déclarant disposer d'un PCS, 36% précisent être en cours d'approfondissement ou de refonte du document.

Dans les 39% des communes sans PCS, 27% disent être en cours d'élaboration du document. 73% de communes déclarent n'avoir aucune démarche d'établie.

Au total, deux ans après la sortie du décret, 40% des communes interrogées déclarent avoir un PCS réalisé.

En outre, 67% des communes déclarent avoir mis en place des procédures de réactualisation du PCS.

<sup>30</sup> Voir « guide méthodologique du plan communal d'action » réalisé par l'IRMA en 2002. Ce document n'avait pas de portée réglementaire au niveau national.

Les communes de taille intermédiaire représentent la plus forte proportion de communes ayant un PCS soit 77%. Les plus petites communes représentent le plus fort contingent à ne pas avoir de PCS : elles sont 53%.

<i>Votre commune dispose-t-elle d'un PCS ?</i>			
Pourcentage	oui	non	Total
Moins de 9 999 habitants	47,06%	52,94%	100%
entre 10 000 et 49 999 hab	76,92%	23,08%	100%
plus de 50 000 hab	63,64%	36,36%	100%
Total	60,98%	39,02%	100%

Concernant la corrélation entre l'existence de service dédié aux risques et la réalisation des outils de sécurité civile obligatoires, le paradoxe perdure.

D'une part, 74% des communes ayant des missions en charge des risques ont réalisé leur PCS. Mais parmi les communes n'ayant pas de service dédié, 47% ont un PCS et 53% déclarent ne pas en avoir.

Le critère de l'appartenance à une agglomération de grande population continue d'influencer les résultats. Seulement 33% des communes appartenant à une intercommunalité de moins de 50 000 habitants ont un PCS, alors que ces proportions dépassent les 70 % dans les autres cas.

*Toutes les communes contraintes de réaliser des PCS n'ont pas leur document*

Ce sont les mêmes tendances que pour le DICRIM. Il y a de nouveau deux façons d'interpréter les résultats des questionnaires. On observe une majorité de cas « normaux ».

<i>Votre commune dispose-t-elle d'un PCS ?</i>			
	oui	non	Total
PPR	68,97%	31,03%	100,00%
Pas de PPR	41,67%	58,33%	100,00%
Total	60,98%	39,02%	100,00%

69% des communes qui ont des plans de prévention des risques (PPR) disposent d'un PCS. On peut aussi souligner le cas « pathologique » : les 31% des communes qui ont des PPR et qui n'ont pas de PCS.

<i>Votre commune dispose-t-elle d'un PCS ?</i>			
	oui	non	Total
PPI	60,00%	40,00%	100,00%
Pas de PPI	63,64%	36,36%	100,00%
Total	60,98%	39,02%	100,00%

Dans le cas des plans particuliers d'intervention (PPI), les communes sur un périmètre sont 60% à avoir des PCS. De même, 64% de communes n'ayant pas de PPI ont tout de même un PCS.

<u>Parmi les communes disposant de PPI :</u> <i>Votre commune dispose-t-elle d'un PCS ?</i>			
Taille de la population	oui	non	Total
Moins de 9 999 habitants	60,00%	40,00%	100%
Entre 10 000 et 49 999 hab	66,67%	33,33%	100%
Plus de 50 000 hab	40,00%	60,00%	100%
Total	56,25%	43,75%	100%

Le croisement avec les variables démographiques montre que, parmi les communes ayant des périmètres PPI, 60% des celles de plus de 50 000 habitants ne disposent pas de PCS. Toutes les communes de plus de 50 000 habitants

qui ne disposent pas de PPI ont tout de même des PCS.

**61% des communes interrogées déclarent disposer d'un PCS. La diffusion des plans communaux de sauvegarde reste inégale même si elle paraît plus rapide dans les grandes agglomérations. De nouveau, l'exposition aux risques ainsi que l'existence d'outils de gestion ou de services dédiés aux risques, n'impliquent pas une planification de la sécurité civile dans la commune, même dans celles de plus grande taille. Particulièrement, 40% des communes sur des périmètres PPI, supposant l'existence de risques technologiques avérés, ne disposent pas de PCS.**

Pour information, le site « Sécurité Info Commune, site dédié à l'appui des communes pour la prévention des risques »<sup>31</sup> a proposé à ses lecteurs de répondre à une enquête sur la préparation des communes face au PCS. Leurs résultats sont les suivants :

***où en est votre PCS dans son élaboration ?***

Aucune décision n'a vraiment été prise	9%
La décision est prise mais rien n'a vraiment commencé	9%
Le travail a commencé mais n'est pas encore très avancé	9%
Il est en cours et bien avancé	27%
Il est en phase finale mais n'a pas encore été déposé à la préfecture	18%
Il est terminé et a été déposé à la préfecture	27%

72% des réponses faites à ce questionnaire déclarent que leur PCS est en cours, en vérification en préfecture ou terminé. Tout particulièrement, dans ce questionnaire, 45% des réponses déclarent avoir fini leur élaboration du PCS. Ces résultats sont relativement similaires à ceux produits par les résultats de l'enquête menée présentement.

### **2.1.1- Des instruments d'information préventive et de planification opérationnelle inégalement appliqués**

#### **Constat**

**Les outils de sécurité civile rendus obligatoires par décret sont majoritairement mis en œuvre. Pourtant, malgré leur caractère indispensable, leur application n'est pas unanime, notamment dans certaines communes ayant une administration dédiée à la prévention et à la gestion des risques.**

**L'existence de service dédié dans la commune n'implique pas automatiquement la réalisation des DICRIM et des PCS.**

**Le critère qui influe le plus semble être l'appartenance de la commune à une agglomération de grande taille.**

#### **Analyse**

**En sécurité civile, les missions d'information et de planification des moyens sont en pleine évolution. L'administration semble mieux cerner les difficultés et les enjeux que les solutions.**

**Dans un contexte de médiatisation des alertes et de croissance des moyens de communication, l'information préventive est un domaine crucial pour les maires. D'ailleurs, ce ne sont pas les mêmes critères que pour la communication de crise. Il s'agit d'informer sa population, sans créer de situation anxiogène, mais en diffusant une responsabilisation des comportements individuels et collectifs face aux risques.**

**La planification des moyens demande un investissement des services municipaux ou intercommunaux. Les possibilités de mutualisation et d'économies d'échelle ne sont pas reçues. Elle peut nécessiter des réorganisations de moyens et de lourds efforts de recensement parfois jamais réalisés.**

<sup>31</sup> Sécurité Info Commune, site dédié à l'appui des communes pour la prévention des risques, <http://www.securite-commune-info.fr/>, visité le 22 janvier 2008.

### 2.1.2 Les acteurs de la réalisation des plans communaux de sauvegarde

L'étude de la mise en œuvre des PCS permet de cerner les décalages entre les souhaits, les représentations et les pratiques. Afin de comprendre comment se construisent les plans communaux de sauvegarde, il va s'agir de décrire les acteurs de son élaboration.

Le personnel administratif concentre la charge de travail de la réalisation des PCS (1). Le principe de participation des EPCI est accepté mais les réalisations concrètes semblent plus difficilement acceptées (2).

- Le personnel administratif communal à l'épreuve de la réalisation des PCS.

Malgré la présence croissante d'autres acteurs, les personnels communaux restent les principaux leviers de la construction des PCS.

*Le personnel administratif réalise le PCS malgré le recours à l'expertise privée.*

- Dans les communes interrogées, les PCS sont réalisés à 80,5% par le personnel administratif.

<i>Pour élaborer le PCS, comment avez-vous procédé ou comptez-vous procéder ?</i>	
réalisation par le personnel administratif (communal ou intercommunal)	80.5%
réalisation par un cabinet conseil	27%
réalisation par les services d'Etat	15%
réalisation par création poste (emplois CCD, CDI ou stage)	22%

Parmi ces réponses, on retrouve trois catégories de personnel administratif :

Les services de sécurité civile dans 57%, d'autres services thématiques pour 33% des communes et le maire avec son administration centrale à 17%.

- Ensuite, les cabinets conseils représentent 27% des pourcentages.

Certaines communes émettent le souhait d'avoir recours à des cabinets privés mais sont en période de prospection lors de l'enquête. Cette tendance pose la question du degré de fiabilité et d'appropriation par les communes des documents réalisés. Pour les autres, la moitié d'entre elles cite des cabinets privés, l'autre se partage entre l'Institut sur les Risques Majeurs (IRMA) pour les communes de l'Isère ; le Centre d'Études Techniques de l'Équipement (CETE) ; et le Bureau de Recherche Géologique et Minières (BRGM).

Notons que l'Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques (INERIS) n'est pas cité. Ce partenaire de référence scientifique pour le MEDAD pâtit peut être de ses relations peu évidentes avec le Ministère de l'Intérieur.

- 22% des réponses concernent la création de poste (emplois contrat à durée déterminée ou indéterminée, stage).

Dans le cas des stagiaires, on peut reconnaître certaines filières dans les exemples. Les diplômes universitaires type Master « Risques » sont recherchés, mais aussi les licences professionnelles en sécurité civile. Concernant les créations de poste, il s'agit pour un tiers de contrat à durée déterminée (CDD). Par exemple, une commune détaille le profil du poste, il s'agit d'une embauche après un stage de fin d'étude DESS « Gestion des Risques ». Une autre précise le statut de l'emploi, un CDD d'ingénieur territorial contractuel en charge des risques majeurs, de la sécurité incendie et du contrôle des accès aux bâtiments municipaux.

- Le recours aux services de l'Etat est le moins souvent cité (15%). Les services cités sont SIRACED-PC, la DDE, le SDIS<sup>32</sup> ou la DDASS.

<sup>32</sup> Service Interministériel Régional des Affaires Civiles et Economiques de Défense et de la Protection Civile ; Direction Départementale de l'Équipement ; Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement ; Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales.

*Le manque de moyens de la réalisation du PCS.*

Les communes expliquent que le PCS est une mission parmi d'autres. Lorsque ce sont des services administratifs « non-dédiés » qui ont en charge ce dossier, le PCS est souvent considéré comme un surplus de travail. Pourtant, son objectif est d'être un outil de simplification des missions de sécurité civile.

Les communes qui ne sont pas en cours d'élaboration du PCS ou qui ne comptent pas le faire, citent les difficultés qu'elles rencontrent : le manque de moyens humains, techniques et financiers.

D'autres réponses sont apportées. Tout d'abord, on retrouve l'attente d'informations supplémentaires, même si les documents sont supposés en cours de finalisation. A la marge, les communes citent les problèmes de montage de dossier et les difficultés pour mobiliser les services communaux.

Ces moyens sont perçus comme essentiels. Leur absence provoque le blocage de la démarche. Cet inventaire souligne la nécessité de coordination de moyens humains, matériels et financiers.

**Le personnel administratif reste l'acteur principal de la réalisation des PCS, notamment les services de sécurité civile. Le recrutement de personnel se tourne vers les filières spécialisées autour des risques. On remarque la progression des cabinets privés de conseil et l'absence de recours aux services d'État. L'importance de l'administration dans la réalisation des PCS fait ressortir le ressenti d'un manque de moyens dans les communes.**

- La participation des EPCI à la réalisation du PCS : un principe partagé mais une réalisation administrative hésitante.

Parmi les 80,5% de communes qui désignent le personnel administratif pour réaliser les PCS, les réponses concernant les agents communaux et intercommunaux ont été assemblées. L'étude des réponses montre qu'un tiers concerne des agents intercommunaux.

*Un accord de principe sur la coordination intercommunale de la gestion de risques.*

62% des communes interrogées déclarent que la réalisation du PCS sera un moyen de coordonner la gestion des risques dans l'intercommunalité.

Les services de sécurité civile sont 73% à en être persuadés, tout comme les maires et les services techniques pour plus de 60%. Alors que les services thématiques sont unanimement convaincus du rôle des PCS pour renforcer les missions « risques », pour eux cette réalisation est strictement communale. Ils sont 60% à déclarer ne pas faire de lien entre PCS et coordination dans les EPCI.

La même question est posée dans les questionnaires envoyés aux EPCI.

<i>Pensez-vous que l'élaboration des PCS sera l'occasion de coordonner la gestion des risques dans votre intercommunalité ?</i>			
Service répondant EPCI	oui	non	Total
Prévention et gestion des risques	77,78%	22,22%	100%
Président/Administration	66,67%	33,33%	100%
Services intercommunaux	62,50%	37,50%	100%
Total	69,57%	30,43%	100%

Lorsqu'il leur est demandé si la réalisation du PCS dans les communes peut déclencher une réflexion sur la coordination intercommunale

autour des risques, ils sont 69,5% à répondre favorablement. Les présidents de communauté et leur administration centrale sont partie prenante à 67%.

Dans les EPCI, les services dédiés à la prévention et la gestion des risques sont les plus favorables à la coordination. Par contre, il n'y en a que 37,5% dans les autres services administratifs ou techniques.

Toutes les communautés urbaines interrogées voient les possibilités de coopération entre réalisation des PCS et gestion intercommunale. Les communautés de communes affichent aussi une confiance dans 71% des cas.

83% des EPCI de moins de 10 communes pensent qu'il y a des liens à établir entre PCS et coordination intercommunale. A l'inverse, 44% des grands EPCI composés de plus de 21 communes ne partagent pas cette idée.

Alors que l'élaboration des PCS peut poser des problèmes de réalisation face aux dispersions des enjeux ou au manque de moyens, son rôle pour impulser une réflexion intercommunale de gestion des risques semble bien identifié.

#### *Une participation concrète des EPCI aux PCS bien acceptée.*

Les communes interrogées sont 70% à penser que l'EPCI peut venir en aide aux communes dans la réalisation des PCS.

82% des communes de plus de 50 000 habitants partagent cette idée. Les communes de moins de 9 999 habitants sont plus partagées, 46% d'entre elles envisagent la possibilité que l'EPCI leur apporte une aide dans la réalisation des PCS.

Les résultats sont plus tranchés au regard de la population de l'EPCI d'appartenance.

<i>L'intercommunalité peut-elle apporter une aide aux communes dans la réalisation des PCS ?</i>			
Taille de la population EPCI	oui	non	Total
moins de 50 000 habitants	33,33%	66,67%	100%
entre 50 000 et 500 000 hab	72,22%	27,78%	100%
plus de 500 000 habitants	100%	0,00%	100%
Total	70,27%	29,73%	100%

Les communes appartenant à des EPCI de plus de 500 000 habitants répondent toutes que l'EPCI peut intervenir pour aider les communes dans leur PCS. Au contraire, 67% des communes

appartenant à des EPCI de moins de 50 000 habitants sont hostiles à cette idée.

L'étape de la participation pratique des intercommunalités à la réalisation des PCS convainc de nouveau 90% des services de sécurité civile dans les communes.

<i>L'intercommunalité peut-elle apporter une aide aux communes dans la réalisation des PCS ?</i>			
service répondant	Oui	Non	Total
Sécurité civile	90,00%	10,00%	100%
Maire/Administration	50,00%	50,00%	100%
Services thématiques	85,71%	14,29%	100%
Services techniques	62,50%	37,50%	100%
Total	70,27%	29,73%	100%

86% des services municipaux thématiques sont d'accord avec cette idée. Les services thématiques sont relativement favorables à une participation directe mais ils craignent la mainmise des EPCI sur ces thèmes. Les plus mitigés sont les maires et l'administration

centrale qui se divisent en 50% dans les deux possibilités de réponse.

Concernant les EPCI, 86% affichent la possibilité d'intervenir pour les communes dans les démarches de PCS. Cette position traverse les différents types d'EPCI et les différentes compositions communales. Les EPCI de moins de 50 000 habitants partagent le moins cette position pour 73% d'entre eux.

Cependant, les services de prévention des risques et les services thématiques intercommunaux sont unanimes pour défendre les possibilités d'intervention des EPCI. Les présidents de communauté et leurs administrations centrales sont plus mitigés et n'accordent que 57% de crédit à cette proposition.

Les capacités de moyens, réelles ou supposées, des grands EPCI pour réaliser les PCS séduisent les communes. Pour autant, la question de la non-délégation du pouvoir de police des maires aux présidents des EPCI perdure.

*Des EPCI mis en avant sur les nouvelles missions de sécurité civile liées aux risques*

Le questionnaire demande aux communes de classer les apports de l'EPCI en matière de prévention et de gestion des risques :

- 91% des communes déclarent que c'est avant tout un apport de connaissances (géographiques, légales, techniques, juridiques, presse locale, etc.).
- 87% des communes affirment qu'ils peuvent rédiger ou aider à la rédaction des documents (PCS, DICRIM mais aussi fiches réflexes, annuaire, etc.).
- Pour 56,5% des communes, les EPCI représentent une capacité d'expertise et d'audit.
- Enfin, 30% des communes pensent que les EPCI pourraient faire de la formation (juridique, gestion crise, etc.).

Parmi les 30% de communes qui ne voient pas d'avantage à l'EPCI, les arguments sont isolés. Certaines communes expliquent qu'il n'y a pas de personnel compétent dans ce domaine dans les EPCI, qu'il n'y a pas suffisamment de moyens techniques et humains non plus ou que l'EPCI n'a pas de compétence intercommunale.

Pour les EPCI, 92% citent les connaissances supplémentaires. Ils se positionnent davantage que les communes sur la rédaction ou l'aide à la rédaction des documents réglementaires dans une même proportion (92%) et sur les missions d'expertise et d'audit à 72%. Par contre, les EPCI se voient moins en formateur pour les communes (32%).

**Dans les communes comme dans les EPCI, les exécutifs politiques (maire et président de communauté) font valoir les mérites de la coordination intercommunale pour la gestion des risques. Les EPCI sont reconnus pour être des supports de connaissance et de coopération avec des moyens techniques. Cependant, leur participation réelle à la réalisation des PCS n'est soutenue que par 50% des maires et 57% des présidents de communauté.**

### **2.1.2- La prise en charge administrative de la réalisation des plans communaux de sauvegarde**

#### **Constat**

Bien que les acteurs de la sécurité civile soient de plus en plus nombreux, les agents administratifs sont au cœur de la réalisation concrète des plans communaux de sauvegarde.

La participation des EPCI à la réalisation concrète des PCS est portée par les communes de plus de 50 000 habitants. Elles espèrent y trouver des ressources de connaissances et de moyens. L'idée même d'une coordination de la gestion des risques au niveau intercommunal à travers le PCS est acceptée par 70% des communes. La moitié des maires interrogés partage cette position.

#### **Analyse**

Le personnel administratif et technique est au cœur de la réalisation des outils de planification et de gestion des secours, même si les réalisations privées pour le compte des communes progressent. Le manque de moyens humains, techniques et financiers concentre les craintes.

Les communes se retrouvent peut être en difficulté lors du recrutement de personnel plus spécialisé dans la prévention et la gestion des risques. Les filières de l'administration publique commencent tout juste à intégrer ces nouveaux enjeux.

Dans ce cas, l'EPCI représente une possibilité de réalisation dans la sphère administrative de documents publics. Mais les souhaits de coopération intercommunale ne sont pas encore -ou peu- des pratiques de co-réalisation.

### 2.1.3 *Le PCS, une vision fonctionnelle et classique des missions de risques, mais une approche territoriale supra-communale*

L'étude des représentations que les communes ont du plan communal de sauvegarde, des différents acteurs de la sécurité civile et des politiques « risques » montre l'évolution des rapports entre les instruments de la sécurité civile et la prise en charge des risques collectifs.

Même si les PCS ne sont pas systématiquement mis en place dans les communes, ces dernières souhaitent s'en saisir pour dynamiser fortement la gestion des risques (1). Faute d'une conception fonctionnelle élargie du PCS, les communes se positionnent pour une coordination territoriale dans l'intercommunalité (2).

#### - Les fonctions des outils de sécurité civile sont essentielles mais routinières.

La question posée est de savoir si la mise en place des plans communaux de sauvegarde peut impulser l'évolution de la gestion des risques.

#### *Une croyance dans les possibilités du PCS pour dynamiser la gestion des risques.*

La question « Pensez-vous que la réalisation des PCS conduit à une implication plus forte sur la gestion des risques ? » sollicite la représentation que les acteurs se font du rôle des outils de sécurité civile, particulièrement du PCS.

90% des communes pensent que la réalisation du PCS peut amener une implication plus forte sur la gestion des risques. Parmi ces communes, 93 % ont un PCS.

<i>Pensez-vous que la réalisation des PCS conduit à une implication plus forte sur la gestion des risques ?</i>			
Pourcentage	oui	non	Total
moins de 9 999 habitants	93,75%	6,25%	100%
entre 10 000 et 49 999 hab	84,62%	15,38%	100%
plus de 50 000 hab	90,91%	9,09%	100%
Total	90,00%	10,00%	100%

L'étude des réponses en fonction des critères démographiques montre que 94% des communes de moins de 9 999 habitants plébiscitent le rôle moteur du PCS. Contrairement aux idées reçues, les petites

communes semblent vouloir mettre en place un PCS pour réorganiser la sécurité civile.

<i>Pensez-vous que la réalisation des PCS conduit à une implication plus forte sur la gestion des risques ?</i>			
Service répondant	oui	non	Total
Sécurité civile	81,82%	18,18%	100%
Maire/Administration	85,71%	14,29%	100%
Services thématiques	100%	0,00%	100%
Services techniques	100%	0,00%	100%
Total	90,00%	10,00%	100%

Les services de sécurité civile émettent le plus de réserve avec 18% des réponses négatives. Ensuite, ce sont les maires et leur administration pour 14%. Les services thématiques et techniques connectent unanimement la mise en place des PCS et le

développement des missions de gestion des risques dans les communes.

Parmi les communes qui ne pensent pas que la réalisation des PCS conduise à une implication plus forte sur la gestion des risques, les arguments avancés sont le manque de sensibilisation de la commune à la gestion des risques ou l'inutilité de la procédure PCS. D'autres soulignent que la dimension opérationnelle du PCS ainsi qu'une possible utilisation stratégique ou planificatrice ne peuvent pas être demandées conjointement à un même document.

#### *Le PCS est vu comme un outil de gestion et non pas d'évaluation des risques.*

Ensuite, le questionnaire demandait aux communes de préciser les domaines dans lesquels le PCS permettrait une plus grande implication dans les enjeux de sécurité civile.

58% des communes citent l'information à la population. Ce domaine est le plus fréquemment cité alors même que nous avons constaté que le DICRIM n'était pas systématiquement mis en place depuis 1990.

Les deux autres missions comptent chacune 30,5% des communes : l'organisation de l'alerte et la formation à la gestion de crise. Ces missions traitent de la partie purement opérationnelle de la sécurité civile. Elles mobilisent d'autres acteurs que la commune : l'alerte est une action territoriale au-delà de la commune et la formation est une action collective.

Dans une moindre mesure, 17% des communes citent l'organisation d'exercices. Pour 5,5% des communes, il y a la réduction des risques à la source et la sécurisation des bâtiments. D'autres réponses sont venues spontanément. La sensibilisation des élus et des agents administratifs à la question des risques et à la culture du risque est aussi citée par 17% des communes. A la marge, on retrouve la coordination des services municipaux, l'inventaire des moyens matériels et une meilleure connaissance des risques.

**Les petites communes sont favorables à l'application du PCS afin de développer la gestion des risques. Pourtant, les objectifs du PCS concernent l'information, mission ancienne et apparemment peu appliquée. Les missions de sécurité civile peinent à intégrer les enjeux des politiques de prévention des risques tels que l'évaluation des risques, l'inventaire des moyens généraux ou la formation à la communication de crise.**

– Une prise de conscience territoriale des enjeux du PCS.

L'étude des implications du PCS sur les politiques de prévention et de gestion des risques montre l'essor des intérêts et des enjeux intercommunaux. Toutes les communes n'ont pas unanimement cette volonté, deux positions se dégagent.

*Le rôle des grandes agglomérations.*

<i>L'élaboration des PCS sera-t-elle l'occasion de coordonner la gestion des risques dans l'intercommunalité ?</i>			
Taille commune	oui	non	Total
moins de 9 999 hab	53,33%	46,67%	100%
entre 10 000 et 49 999 hab	58,33%	41,67%	100%
plus de 50 000 hab	80,00%	20,00%	100%
Total	62,16%	37,84%	100%

62% des communes interrogées répondent que le plan communal de sauvegarde pourrait être un moment de coordination de la gestion des risques dans l'intercommunalité.

80% des communes de plus de 50 000 habitants sont favorables à ce lien alors qu'elles sont 53% des communes de moins de 9 999 habitants.

Le rôle moteur de la taille de la population de l'EPCI de rattachement se confirme. 91% des communes appartenant à des EPCI de plus de 500 000 habitants accréditent l'idée d'une impulsion des PCS dans la gestion intercommunale des risques, notamment toutes les communes de plus de 10 000 habitants dans les EPCI de plus de 500 000 habitants.

Les doutes sur les possibilités de coordination intercommunale du PCS sur les missions « risques » apparaissent davantage dans les communes appartenant à des EPCI de moins de 50 000 habitants (60% de réponses négatives).

Ce sont les communes dont la population est la plus nombreuse et qui appartiennent à de grands EPCI qui soutiennent le plus l'idée de coordination intercommunale. Cette image d'une agglomération qui porte une forme de synergie se confirme, comme pour les réalisations de DICRIM et de PCS.

<i>L'élaboration des PCS sera-t-elle l'occasion de coordonner la gestion des risques dans l'intercommunalité ?</i>			
Service répondant	Oui	Non	Total
Sécurité civile	72,73%	27,27%	100%
Maire/Administration	61,54%	38,46%	100%
Services thématiques	40,00%	60,00%	100%
Services techniques	62,50%	37,50%	100%
Total	62,16%	37,84%	100%

Les services de sécurité civile soutiennent la coordination intercommunale par les PCS dans 73% des cas ; les maires dans 61,5%.

*Les difficultés : entre outil purement communal et manque de compétence des EPCI*

« L'élaboration des PCS sera-t-elle l'occasion de coordonner la gestion des risques dans l'intercommunalité ? ». Parmi les 38% de réponses négatives, on classe deux catégories d'arguments.

Pour ces 38%, la prévention et la gestion des risques seraient des missions à caractère communal. C'est la position des communes de moins de 9 999 habitants à 80%. 75% des communes appartenant à des EPCI de moins de 50 000 habitants pensent aussi que les difficultés viennent du caractère purement communal de la démarche. Les maires, leur administration centrale mais aussi les services thématiques argumentent du caractère purement communal du PCS.

Ensuite, les communes avancent que l'EPCI manque de compétence. Certaines ajoutent qu'à un niveau supra-communal, il s'agit de la compétence du préfet. Toutes les communes de plus de 50 000 habitants plaident pour le transfert de ces compétences aux EPCI. Toutes les communes interrogées qui appartiennent à des EPCI de plus de 500 000 habitants y voient plutôt un manque de compétence de l'EPCI. Lorsque les services de sécurité civile pensent qu'il n'y a pas de coordination possible, c'est plutôt par manque de compétence de l'EPCI dans 67% des cas.

D'autres raisons ne sont évoquées qu'une seule fois : coordination déjà réalisée, manque de volonté politique, pas d'initiative dans l'EPCI, existence d'un syndicat mixte spécialisé dans un risque (inondation), questionnement prématuré, etc.

**L91% des communes appartenant à des EPCI de plus de 500 000 habitants soutiennent l'idée d'une coordination intercommunale par les PCS est possible. Le rôle moteur des grandes agglomérations se dégage. Les difficultés évoquées par les communes concernent le caractère purement communal de la démarche PCS et le manque de compétences des EPCI, notamment pour les services de sécurité civile et les maires.**

### **2.1.3- Une vision classique des missions « risques » du PCS mais dans un périmètre territorial renouvelé**

#### **Constat**

La vision de l'outil PCS donnée par l'administration communale est « classique ». Sa perception renvoie aux missions traditionnelles d'information préventive et d'organisation fonctionnelle.

Les petites communes sont favorables pour profiter de l'obligation du PCS pour impulser une politique globale de prévention et de gestion des risques. Les services de sécurité civile sont en proportion ceux qui voient le moins les liens entre PCS et politique de gestion des risques avec les enjeux de connaissances et de coordination. Pourtant, en général, d'un point de vue territorial, les communes perçoivent les possibilités de coopération intercommunale, surtout les communes appartenant à des grandes agglomérations.

Les maires et les services de sécurité civile sont favorables, même s'ils émettent des doutes sur l'adéquation des compétences de l'EPCI et sur le caractère prioritairement communal du PCS.

#### **Analyse**

L'étude de la mise en place du plan communal de sauvegarde sert de point de départ et de révélateur des enjeux d'une politique globale de sécurité civile. Deux objectifs sont analysés.

Le premier concerne la capacité du plan communal de sauvegarde à faire émerger une réflexion sur les nouveaux enjeux de sécurité civile. L'administration en place ne semble pas pouvoir mettre en place des procédures d'évaluation des risques et de diagnostic des vulnérabilités pourtant nécessaires en amont de la planification opérationnelle.

Le second objectif du PCS concerne la possibilité de coordonner la gestion des risques au niveau intercommunal. Dans ce deuxième enjeu, les acteurs locaux semblent souhaiter une coopération entre acteurs et une planification à une échelle territoriale d'agglomération.

## **2.1- Les instruments de la sécurité civile**

### **Constat**

61% des communes déclarent avoir un plan communal de sauvegarde, même si elles sont 40% à l'avoir réalisé à la date de l'enquête.

Plusieurs paradoxes apparaissent : l'existence d'une prise en charge des risques ou même d'une administration dédiée n'implique pas nécessairement la mise en place du PCS. Ce ne sont pas les plus grandes communes et ce ne sont pas non plus systématiquement les communes fortement exposées à des risques naturels et technologiques qui disposent d'un PCS.

Les agents administratifs restent les principaux acteurs de la réalisation des PCS dans 80,5% des cas. Ensuite, le pourcentage de communes déclarant avoir recours à des cabinets privés est la plus forte proportion (27%).

La possibilité d'avoir recours à des agents administratifs des établissements publics de coopération intercommunale est acceptée par 70% des communes, tout particulièrement par les services de sécurité civile des communes.

90% des communes interrogées espèrent que le PCS sera le moment de relancer la gestion des risques dans la commune. Sa dynamique pourrait même s'étendre à une coordination intercommunale des politiques de sécurité à l'échelle des agglomérations pour plus de 60% des maires interrogés.

### **Analyse**

L'étude des instruments de l'action publique permet de suivre de près, sur un exemple précis, les pratiques et les perceptions des acteurs. Le PCS nous semble un cas intéressant.

D'une part, les objectifs de sa création et de son application reflètent bien les ambitions des deux dernières lois de prévention des risques de 2003 et de la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004. Dans les textes, le PCS souhaite mettre en lien les évolutions des vulnérabilités territoriales avec une réorganisation de la planification des secours.

Or, dans les pratiques, même si cet outil est diffusé, ce n'est pas nécessairement dans les communes les plus exposées aux risques.

Les agents administratifs qui portent cette réalisation ont une représentations claire des enjeux : mettre en œuvre des coopérations, des transversalités d'intérêts, un forme de maîtrise des complexités territoriales. Mais, n'ont pas forcément les ressources techniques et financières ou le temps qui leur permet de faire cet apprentissage.

D'autre part, ces difficultés dans la mise en place des PCS sont révélatrices de deux tendances.

Le PCS reflète une représentation classique de la sécurité civile axée autour de l'alerte et de l'information à la population. Le PCS peine à intégrer l'évaluation des risques ou la maîtrise de la communication de crise. Par contre, la mise en place des PCS semble être un moment de développement d'une conception territoriale élargie de la sécurité civile dans laquelle les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) semblent se créer une place.

## 2.2. La commune à l'épreuve de la gouvernance supra-communale des risques

L'intervention des EPCI change-t-elle la gouvernance politique ? L'idée d'une intervention des intercommunalités dans la politique de prévention et de gestion des risques semble acceptée par les communes. Elle se développe dans les EPCI mais posent encore de nombreuses questions sur le contenu des missions et la répartition des responsabilités. Les communes et les EPCI craignent-ils de déstabiliser un équilibre institutionnel et politique ancré de longue date ?

L'étude de la participation des acteurs locaux à la réalisation et à la mise en action des plans communaux de sauvegarde montre deux grandes tendances. Dans un premier temps, l'évolution des formes du pouvoir de police des maires sera abordée dans le cadre de la coopération entre les communes et les EPCI (1). Ensuite, l'étude de la mise en place des plans communaux de sauvegarde permet de regarder le degré de collaboration à l'œuvre entre les communes et les services de l'Etat (2).

### 2.2.1 Les communes et l'EPCI : l'évolution des pouvoirs de police

L'enquête sur les conditions d'application des plans communaux de sauvegarde révèle que la détention du pouvoir de police par le maire est un principe intangible mais divisible (1). En matière de gestion de crise, les EPCI sont envisagés comme des supports d'aide mais pas comme des niveaux d'intervention (2).

#### Les communes et les EPCI envisagent les possibilités d'intervention intercommunale en cas de déclenchement du plan communal de sauvegarde.

L'intercommunalité peut-elle aider les maires en cas de déclenchement du PCS sans empiéter sur leurs pouvoirs de police ? A cette question, 64% des communes interrogées pensent qu'il est possible que les EPCI interviennent sans outrepasser les pouvoirs du maire. 81% des EPCI sont très favorables à leur propre participation en cas de déclenchement.

Les grandes communes et les grands EPCI sont représentatifs de cette position. Parmi les acteurs, les agents techniques et les services de sécurité civile soutiennent cet avis.

#### *Un accord de principe partagé par les grandes communes et les grands EPCI.*

64% des communes interrogées pensent qu'il est possible pour l'EPCI d'intervenir sans contrevenir aux pouvoirs de police des maires concernés par le déclenchement du PCS.

<i>L'intercommunalité peut-elle aider les maires en cas de déclenchement du PCS sans empiéter sur leurs pouvoirs de police ?</i>			
Population de la commune	oui	non	Total
moins de 9 999 habitants	53,85%	46,15%	100%
entre 10 000 et 49 999 hab	55,56%	44,44%	100%
plus de 50 000 hab	81,82%	18,18%	100%
Total	63,64%	36,36%	100%

82% des communes de plus de 50 000 habitants pensent que les EPCI peuvent intervenir en cas de crise.

En deçà, les communes sont clairement divisées. Par contre, 70% des communes appartenant à des EPCI de plus de 500 000 habitants partagent une position favorable à l'intervention des intercommunalités. Tous les EPCI de plus de 500 000 habitants interrogés sont en faveur de leur intervention en cas de crise. Il s'agit en majorité de communauté urbaine et de communauté d'agglomération.

En résumé, les communes sont divisées sur les possibilités d'intervention des EPCI. L'étude a montré que les EPCI ne sont pas favorables à une implication dans la gestion des risques des communes. Par contre, ils entrevoient la possibilité d'intervenir en support d'aide aux maires en cas de déclenchement du PCS. Ces évolutions s'expliquent par les délégations de compétence des communes vers les EPCI, mais pas dans toutes : surtout dans les EPCI qui ont reçus des transferts de compétence sur les services publics en réseau.

*Des services techniques et de sécurité civile moteurs de cette position.*

En regardant les questionnaires des EPCI, l'ensemble des intercommunalités ayant des services dédiés à la sécurité civile est favorable à l'intervention lors de l'application du PCS.

<i>L'EPCI peut-elle aider les maires en cas de déclenchement du PCS sans empiéter sur leurs pouvoirs de police ?</i>			
Service répondant communes	oui	non	Total
Sécurité civile	66,67%	33,33%	100%
Maire/Administration	54,55%	45,45%	100%
Services thématiques	50,00%	50,00%	100%
Services techniques	85,71%	14,29%	100%
Total	63,64%	36,36%	100%

Concernant les communes, 86% des services techniques voient les possibilités de cette participation. 67% des services de sécurité civile envisagent aussi cette implication. Au contraire, les services thématiques sont

partagés (50%). Les maires et leur administration sont légèrement majoritaires à accepter cette intervention (54,5%).

Parmi les raisons avancées pour expliquer leurs doutes, certaines communes précisent qu'il ne faut pas de nouvel intermédiaire entre le maire et le préfet. D'autres citent le manque de proximité des EPCI avec les citoyens. Une commune évoque les disparités de contexte et d'attente entre les différentes communes composant les intercommunalités.

**La question de l'intervention des EPCI aux outils communaux de gestion des crises ne suscite pas d'hostilités. 64% des communes pensent qu'il est possible que les EPCI interviennent en cas de déclenchement du PCS sans empiéter sur leurs pouvoirs de police. Les grandes communes et intercommunalités promeuvent cette tendance. Les services de sécurité civile et les services techniques des communes sont fortement investis.**

- Des supports d'aide mais peu de réalisation intégralement intercommunale.

Si les prises de position existent, les outils de gestion de crise réalisés par les EPCI pour le compte des communes ne sont pas à l'œuvre.

*Des nombreuses sources d'aide et de supports aux communes...*

Si l'on demande aux communes ce que les EPCI pourraient apporter en plus des services communaux en matière de sécurité civile, elles citent trois domaines : à 85% : le développement d'une culture partagée entre acteurs public/privé afin d'améliorer la coordination, par exemple pour les réquisitions de service privé (hébergement, restauration, soins médicaux...).

- à 81,50% : la mutualisation et les économies d'échelle, c'est-à-dire une réduction des coûts globaux (investissement et fonctionnement) par la mutualisation des moyens (logistiques, documentaires, matériels et humains).

- 63% : la mise en réseau et la médiation des acteurs de la gestion des risques, soit les services d'Etat, de préfecture ou des services de secours.

Les EPCI s'affirment encore plus fortement dans ces rôles. Ils sont 88,5% à penser pouvoir apporter une mutualisation et le développement d'une culture partagée. 85% se positionnent sur la mise en réseau des acteurs.

La prise de position favorable des EPCI à leur intervention dans le cadre du déclenchement du PCS montre qu'ils se positionnent comme support d'aide dans la réalisation des outils de gestion de crise des maires, alors qu'ils étaient défavorables à une implication dans la politique de gestion de crise.

*... mais des réalisations concrètes encore non expérimentées.*

Les communes interrogées ont-elles souhaité mettre en place un plan de sauvegarde au niveau de l'intercommunalité comme le décret d'application le propose ?

Les communes interrogées sont 13,5% à répondre qu'elles pensent mettre en place de projet de plan intercommunal de sauvegarde (PICS). Ce sont les communes de population supérieure à 50 000 habitants qui appartiennent à des EPCI de taille intermédiaire entre 10 000 et 50 000 habitants qui représentent la catégorie de communes proportionnellement la plus représentative de cette initiative, soit 20%.

Les EPCI sont 21% à souhaiter mettre en place un PICS. Pour les EPCI, 33% des réponses positives proviennent de communautés urbaines. La variable de composition communale donne une proportion importante d'EPCI où le nombre de communes est compris entre 11 et 20 (27%).

Les réalisations d'outils intercommunaux sont encore peu diffusées. Les intentions sont présentes et ne soulèvent pas de haro sur l'intangibilité et l'indivisibilité du pouvoir de police des maires, mais le mouvement est porté par une minorité de communes et d'EPCI.

Peut être que la réalisation de plans intercommunaux de gestion de crise sur les compétences dédiés aux EPCI est une possibilité de résolution des conflits d'intérêts. Sans contrevenir aux pouvoirs de police des maires, les EPCI organisent la réactivité de leur moyen en cas de grands événements ou de crises.

**Lorsque l'on interroge les communes et les EPCI sur les apports des intercommunalités, plus de 80% répondent : le développement d'une culture partagée, la mutualisation des moyens et la mise en réseau des acteurs. Alors que l'opportunité légale existe, les plans intercommunaux de sauvegarde n'existent pas. 86% des communes interrogées n'en ont pas mis en place.**

## **2.2.1- L'évolution de l'indivisibilité des pouvoirs de police du maire**

### **Constat**

La question de l'unicité des pouvoirs de police aux maires semble évoluer. La participation des EPCI lors du déclenchement des plans communaux de sauvegarde est acceptée par 64% des communes.

Les maires sont 54,5% à partager cet avis, contrairement aux services techniques (86%) et à la sécurité civile (67%). Ce sont les grandes communes et les grands EPCI qui sont moteurs de cette évolution.

L'intervention des EPCI dans la gestion de crise est envisagée comme un support d'aide logistique et non comme un niveau d'intervention. Les communes pensent que les intercommunalités peuvent aider à diffuser une culture partagée du risque, permettre une mutualisation et une mise en réseau des acteurs locaux. Par contre, ni les communes, ni les EPCI interrogés n'ont saisi l'opportunité de réaliser un plan intercommunal de sauvegarde.

### **Analyse**

A l'heure actuelle, les juristes affirment que « La légitimité des structures intercommunales à être dotées d'un pouvoir de police propre progresse » (Joyce, 2005). Le maire « seul détenteur du pouvoir général de police administrative » n'est-il plus qu'un principe ?

D'une part, la jurisprudence constate la divisibilité des pouvoirs spéciaux de police administrative, notamment concernant les pouvoirs de « police de la conservation du domaine public » (Landot, 2005).

Deux domaines sont ouverts aux partages de pouvoir de police vers les EPCI : la lutte contre la délinquance avec la mise à disposition d'agents intercommunaux, mais surtout, dans notre cas, les transferts de responsabilité en fonction des compétences déléguées de gestion de la voirie, de l'assainissement, des déchets, des gens du voyage et de la sécurité lors de manifestations sportives et culturelles.

Cette divisibilité est loin d'être automatique. Dans les EPCI, les maires conservent un pouvoir de décision sur la délégation de leurs responsabilités juridiques. Les transferts sont réalisés sur proposition des maires, à la majorité absolue ou qualifiée, même si les arrêtés de police sont pris conjointement avec le président de l'EPCI.

Pourtant les maires semblent bien plus disposés à partager leur pouvoir de police que les EPCI à assumer ces nouvelles responsabilités.

Les problèmes rencontrés touchent le manque d'uniformité entre les transferts de compétence obligatoire ou facultative, ainsi que la concurrence entre les pouvoirs de polices spéciales déléguées aux EPCI et le pouvoir de police administrative générale du maire. De plus, les modalités de délégation ne sont pas les mêmes suivant les type d'EPCI.

Face à cette situation, les intercommunalités se positionnent comme des supports d'aide et non comme des niveaux d'intervention auxquels il s'agirait de transférer des pouvoirs de police et des responsabilités juridiques.

### 2.2.2 Une coopération de gestion de risques entre les niveaux communaux et les services d'Etat à clarifier et à amplifier

La mise en place des PCS permet d'interroger les communes sur leurs collaborations avec les services déconcentrés de l'Etat en charge de la politique de prévention et de gestion des risques. Or, l'enquête soulève le manque de coopération claire entre les différents acteurs locaux (1). La réalisation des plans de sauvegarde permet aussi d'interroger les communes sur les différences avec les plans de secours de l'Etat. Là, certaines communes expriment des difficultés de distinction entre les plans d'intervention (2).

#### - Une collaboration multi-partenariale incomplète.

Dans le domaine de la sécurité civile, les partenariats entre les communes et les services de l'Etat sont cruciaux. Le SIRAPCED-PC est l'acteur principalement identifié par les acteurs municipaux (1). Or, l'enquête montre que les petites communes et les communes des grandes agglomérations restent en retrait de cette collaboration (2).

#### *L'acteur principal : le SIRAPCED-PC.*

Trois catégories d'acteurs partenaires réguliers des politiques de sécurité civile sont citées par les communes.

- A 83%, ce sont les services du SIRAPCED-PC.
- Ensuite, on retrouve à part égale de 39% les Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS) et les services déconcentrés de la DDE et de la DRIRE.

Dans les EPCI, les acteurs de la sécurité civile cités à 92% sont les SIRAPCED-PC. Les services DDE et DRIRE sont cités dans 58% des cas, c'est-à-dire dans une proportion plus forte que dans les communes, alors que le SDIS est cité dans 25% des cas, ce dernier semble donc moins identifié par les EPCI.

#### *Les petites communes et les grands EPCI ne mettent pas en œuvre une collaboration claire avec les services d'Etat autour de la mise en place des PCS.*

La mise en place ou non de collaboration entre les communes et les services d'Etat dans la mise en place du PCS peut être considérée comme un indicateur du degré de coopération pré-existante, mais aussi comme un indice de volonté de poursuivre ou de mettre en place ces partenariats.

Les communes sont 64% à déclarer qu'une collaboration étroite avec les services de l'Etat est mise en œuvre.

<i>Les textes concernant les PCS prévoient une collaboration étroite avec les services de l'Etat concernés. Avez-vous mis en œuvre cette collaboration ?</i>			
Taille de la population	Oui	Non	Total
moins de 9 999 habitants	42,86%	57,14%	100%
entre 10 000 et 49 999 hab	58,33%	41,67%	100%
plus de 50 000 hab	100,00%	0,00%	100%
<i>Total</i>	63,89%	36,11%	100%

Toutes les communes interrogées de plus de 50 000 habitants déclarent être en relation avec les services déconcentrés de l'Etat dans leur démarche de PCS. 57% des communes de moins de 9 999 habitants ne mettent

pas en œuvre cette coopération.

Par contre, la taille de l'EPCI de rattachement ne semble pas jouer : ce sont les communes appartenant à des EPCI d'entre 50 000 et 500 000 habitants qui sont représentatives de la plus forte proportion à mettre en œuvre un partenariat avec les services d'Etat (74,5%).

<i>Les textes concernant les PCS prévoient une collaboration étroite avec les services de l'Etat concernés. Vos communes-membres ont-elles mis en œuvre cette collaboration ?</i>			
Population EPCI	Oui	Non	Total
moins de 50 000 hab	66,67%	33,33%	100%
entre 50 000 et 500 000 hab	87,50%	12,50%	100%
plus de 500 000 hab	50,00%	50,00%	100%
Total	68,42%	31,58%	100%

Dans leur questionnaire, les EPCI sont davantage optimistes que les communes. Ils sont 68,5% à penser que cette collaboration a été mise en œuvre chez leurs communes-membres. Les plus fortes proportions d'EPCI représentatifs de cette collaboration mise en œuvre entre les communes et les services d'Etat se retrouvent dans les catégories « moyennes » :

- 87,5% d'entre eux sont des communautés d'agglomération ;
- 87,5% de nouveau sont les EPCI ayant entre 11 et 20 de communes-membres ;
- et toutes les agglomérations d'entre 10 000 et 50 000 habitants.

**Autour du nouveau PCS, ce sont les plus grandes communes qui mettent en place les partenariats. Concernant les EPCI, ce sont les intercommunalités de taille moyenne dans lesquelles les communes mettent le plus en œuvre les collaborations. Dans ces cas, les acteurs identifiés sont surtout le SIRACED-PC pour plus de 80% des cas, et dans une moindre proportion les services DDE, DRIRE et le SDIS.**

– Des difficultés de distinction entre outils des communes et outils d'Etat.

Les difficultés ressenties par les acteurs locaux pour appliquer le plan communal de sauvegarde sont-elles dues à un manque de différenciation les plans de sauvegarde des communes et les plans de secours de l'Etat ?

*Des difficultés ressenties par les petites communes et les petits EPCI*

12% des communes interrogées expriment des difficultés à différencier les plans d'intervention communaux et étatiques en cas de crise.

Toutes les communes de plus de 50 000 habitants déclarent ne pas avoir de difficultés. Par contre, 27% des communes de moins de 9 999 habitants émettent des doutes sur les répartitions des responsabilités des acteurs.

Les communes expliquent ce flou par manque de connaissance des plans de secours de l'Etat. Les multiples appellations issues des constructions législatives sur la sécurité civile et la gestion des risques peuvent générer des incompréhensions. Ces dernières sont particulièrement préjudiciables en cas de déclenchement d'une intervention de gestion de crise.

28,5% des EPCI déclarent avoir des problèmes dans leur lecture des différences entre les plans Etat et communes.

Aucune communauté urbaine interrogée n'exprime de difficultés. 86% des communautés d'agglomération déclarent ne pas avoir de problèmes de différenciation non plus. Ce sont les communautés de communes qui émettent le plus de réserve sur les deux formes de plans pour 40% d'entre elles. Les EPCI de plus de 21 communes sont les plus nombreux (33%) à déclarer ne pas faire de distinction claire entre les deux plans.

*Des clarifications nécessaires aux yeux des services techniques des communes*

Au regard des services répondant, les services de sécurité civile mais aussi les services municipaux thématiques sont tous d'accord pour dire qu'ils n'ont pas de difficultés. 43% des services techniques avouent leurs difficultés à faire de différence claire.

<i>La loi de modernisation civile différencie les plans de secours réalisés par les services de l'Etat et les plans de sauvegarde réalisés par les maires. Avez-vous éprouvé des difficultés à différencier les deux ?</i>			
Services répondant communes	Oui	Non	Total
Sécurité civile	0,00%	100,00%	100%
Maire/Administration	10,00%	90,00%	100%
Services thématiques	0,00%	100,00%	100%
Services techniques	42,86%	57,14%	100%
Total	11,76%	88,24%	100%

Les services communaux déclarant ne pas rencontrer de difficultés soulignent deux choses.

D'une part, la distinction entre les différents plans d'intervention n'est pas abordée lors de l'élaboration des PCS. D'autre part, la coordination et la complémentarité sont différentes selon la gravité de l'événement. Pour les communes exprimant ce point de vue, toute la difficulté de la distinction réside là.

Notons que dans les réponses des EPCI, contrairement aux résultats des réponses des communes, ce sont les services de prévention des risques pour 30% d'entre eux et l'administration centrale de l'EPCI pour 40% d'entre eux qui éprouvent le plus de difficultés dans la différenciation des plans.

**Les difficultés de différenciation des plans de sauvegarde des communes et des plans de secours de l'Etat sont particulièrement ressenties par les petites communes (27%). Ce sont les services techniques des communes qui expriment le plus de doutes sur les répartitions des compétences des acteurs. Par contre, dans les EPCI, ce sont les services de prévention/gestion des risques eux-mêmes ainsi que les exécutifs politiques.**

### **2.2.2- Une coopération de sécurité civile à clarifier entre les communes et les services d'Etat**

#### **Constat**

Plus de 80% des communes interrogées identifient clairement le SIRACED-PC comme acteur principal pour les aider dans la mise en place des plans communaux de sauvegarde. Les autres services d'Etat et la SDIS sont moins cités.

57% des communes de moins de 10 000 habitants déclarent ne pas mettre en place de partenariats autour du PCS.

12% des communes expriment des difficultés à différencier les différents plans entre le secours et la sauvegarde. Ce sont surtout les services techniques des communes qui sont 43% à déclarer avoir du mal à faire la différence.

#### **Analyse**

La mise en place du PCS suppose de repenser les collaborations entre communes, SDIS et services d'Etat. Pourtant, le panel d'acteurs mobilisés est restreint aux SIRACED-PC qui n'ont pas toujours les moyens de répondre à l'ensemble des demandes des communes.

Les autres services d'Etat (DDE, DRIRE, DDASS, etc.) semblent absents des perspectives de collaborations alors qu'ils apportent une partie de la connaissances des risques.

## **2.2- La commune à l'épreuve de la gouvernance supra-communale des compétences risques**

### **Constat**

A partir de deux indicateurs de degré de coopération entre les communes et les services d'Etat, l'enquête constate que les collaborations existent mais ne sont pas systématiques.

Tout d'abord, la mise en place des plans communaux de sauvegarde, en tant que nouvel outil de planification communale de sécurité civile, n'est pas l'objet d'une collaboration avec les services centraux pour 57% des communes de moins de 10 000 habitants. Par contre, toutes les communes de plus de 50 000 habitants déclarent avoir mis en place ces coopérations.

L'acteur identifié est le SIRADEC-PC dans plus de 80% des cas. Les proportions sont en deçà de 40% pour les services de la DDE et de la DRIRE.

D'autre part, les différences entre les plans communaux de sauvegarde et les plans de secours de l'Etat ne semblent pas clairement connues, notamment par les petites communes et les services techniques municipaux.

Les EPCI expriment encore davantage de difficultés. Dans leur cas, ce sont les exécutifs politiques (40%) et les services dédiés aux risques (30%) qui expriment leurs difficultés de distinction entre les plans de sauvegarde et de secours.

### **Analyse**

Dans les cas où des partenariats ne sont pas déjà établis, des difficultés de compréhension des méthodes et des outils de chacun peuvent apparaître lors de la réalisation des PCS. Ces méconnaissances peuvent freiner voire bloquer la démarche.

Malgré les difficultés de distinction entre les plans de sauvegarde et les plans de secours, le PCS ne semble pas être le moment de la remise à plat des responsabilités de chacun en cas de crise. Ce document est appréhendé comme un outil administratif obligatoire et trop peu comme une initiative globale de renforcement des partenariats.

La politique de sécurité civile demande une pratique expérimentée et une connaissance distincte des acteurs partenaires. L'ensemble des partenaires des services d'Etat de la gestion des risques ne semble pas connu.

Les services de la DDE et de la DRIRE ne sont que rarement cités, alors qu'ils participent de la politique de prévention et de gestion des risques. Cet élément abonde dans le sens de l'hypothèse initiale d'une déconnexion entre les politiques « risques » et les politiques « sécurité civile », ce qui pose la question de l'évaluation des risques et de la conséquence de ce flou sur le manque d'organisation en matière de sécurité civile dans les communes

Par ailleurs, depuis la départementalisation, les relations des services d'incendie et de secours avec les services de sécurité civile ne sont-ils pas entrain de se distendre ?

## Conclusion de l'enquête

---

La politique de sécurité civile est une mission relevant de l'autorité publique. L'étude de l'organisation de la protection des populations et de ses recompositions territoriales est un questionnement sur le fonctionnement du contrat social et de la démocratie contemporaine.

L'évolution de la politique publique de sécurité civile n'a rien de naturel ou d'évident. Il est important de poser un regard attentif sur ses mécanismes de structuration organisationnelle en terme de moyens techniques nécessaires et de compétences professionnelles adaptées. Il est aussi essentiel de savoir interroger les répartitions de compétences et de responsabilités des acteurs traditionnels ou récents de la sécurité civile.

En s'intéressant aux communes et aux intercommunalités, l'enquête souhaite apporter des éléments de compréhension des pratiques et des perceptions des acteurs locaux.

L'enquête a un parti pris : la mise en place du plan communal de sauvegarde (PCS) sert de révélateur aux enjeux territoriaux de la politique de sécurité civile.

L'étude des conditions d'application des PCS et l'analyse des difficultés rencontrées par les maires ont permis de comprendre que cet instrument d'action publique devait être replacé dans un contexte général de questionnement sur la prise en charge des missions liées aux risques collectifs dans les communes. Si l'étude du PCS proprement dite n'intervient qu'en seconde partie de rapport, c'est pour souligner qu'il s'insère dans une politique de prévention et de gestion des risques en évolution.

Les difficultés rencontrées dans l'application des PCS doivent être comprises au regard d'une politique de prévention et de gestion des risques en mal d'une prise en charge administrative et politique. Plus généralement, les instruments de la politique de sécurité civile, notamment l'information aux populations et l'organisation des moyens opérationnels, peinent à être appliqués car l'analyse des risques et le diagnostic des vulnérabilités territoriales ne sont pas réalisés.

1. Dans une première partie, l'étude sur l'organisation administrative communale et intercommunale de la prévention et de la gestion des risques souligne le paradoxe suivant :

Les communes ont une obligation d'administration des risques mais elles ne semblent pas mettre en place une politique globale de prévention et de gestion des risques.

Au contraire, certains établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) prévoient une prise en charge des risques, parfois même une administration structurée. Par contre, ils ne mènent pas de politique de prévention et de gestion des risques.

En effet, 35% des communes exposées aux risques naturels et technologiques ne disposent pas d'agents de service administratif dédié à la prévention et la gestion des risques collectifs. De plus, les services de sécurité civile ne sont pas identifiés sur ces missions. Les missions de prévention et de gestion des risques relèvent de différents services selon qu'elles demandent des compétences de communication, de planification, des savoirs techniques ou organisationnels.

Les plus petites communes déclarent manquer de moyens financiers et techniques pour mener à bien les transformations réglementaires et administratives récentes. Mais, elles sont volontaires pour engager des changements. Les communes exposées aux risques n'ont parfois ni service dédié aux risques, ni document d'information préventive, ni plan de sauvegarde. Cela implique d'aller regarder au-delà de l'argument du manque de moyens.

En effet, ce manque d'engagement dans la mise en place de missions dédiées aux risques traduit une méconnaissance des enjeux politiques de sécurité civile. L'implication des communes serait aussi une opportunité organisationnelle d'intégration des services municipaux à une démarche partagée.

Certains EPCI développent une réflexion sur leurs responsabilités en matière de risques, en complémentarité des autres acteurs de la sécurité civile. Pourtant, les EPCI freinent leur implication dans la gestion des risques des communes. Les dernières lois de 2003 sur les risques et de 2004 sur la sécurité civile incitent les EPCI à intervenir, mais elles manquent de clarté sur la répartition des responsabilités.

2. Dans une seconde partie, l'étude de la réalisation des plans communaux de sauvegarde donne un tableau de l'évolution des pratiques et des attentes en sécurité civile.

L'ambition donnée au PCS dans le décret d'application de la loi de sécurité civile est de « moderniser » la planification des secours dans les communes. Cela se traduit par la mise en place d'un document complet qui comprend à la fois : un diagnostic des risques et des vulnérabilités, l'organisation de la protection civile, et, de manière facultative, la mise en place d'une administration des risques (désignation d'un élu ou d'un agent dédié).

La première remarque consiste à souligner que 61% des communes interrogées déclarent réaliser un PCS. Parmi elles, 40% disent l'avoir terminé. Ces acteurs de la réalisation de ce document sont les personnels administratifs communaux et intercommunaux. Les cabinets conseil privés font leur apparition dans le champ de la rédaction des documents réglementaires alors que les services d'Etat sont les acteurs les moins sollicités.

Dans ce cadre, les EPCI semblent se construire une position intermédiaire entre les communes et les services d'Etat. 73% des maires et 66% des présidents d'EPCI souhaitent que la réalisation des PCS encourage le développement de la gestion des risques à l'échelle de l'intercommunalité. Par contre, le transfert de responsabilités aux EPCI pose davantage de problèmes aux exécutifs politiques communaux et intercommunaux. Les maires semblent plus enclins à partager leur pouvoir de police que les présidents d'EPCI à recevoir ces nouvelles responsabilités.

La question de la gouvernance des risques doit être posée. L'étude montre que le climat n'est pas hostile à la réflexion. Il manque plutôt une mise au clair face aux possibilités d'intervention des EPCI sans explications des responsabilités transférées.

Pour finir, rappelons que les contextes territoriaux, organisationnels et politiques, ne sont pas des supports neutres à la mise en place d'instruments d'action publique. L'efficacité des politiques passe par une analyse des perceptions et des représentations des acteurs en charge de l'application de ces instruments d'action publique.

Cette enquête souhaite apporter des éléments de compréhension et de débat. Elle est une porte ouverte à l'éclaircissement des paradoxes et des conflits relevés.

## Bibliographie

---

### Ouvrages

CASTELLS Manuel, *La société en réseaux*, Tome 1 : L'ère de l'information, Fayard, Paris, 1998.

COLLIN Claude, *Risques Urbains*, Ed. Continent Europe, Paris, 1995.

CROZIER Michel & FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système*, Points, Paris, 1997

DREYFUS Bernard (dir.), *Vade-mecum des collectivités locales et territoriales*, 3<sup>ème</sup> édition, la Gazette, Arnaud Franel, Paris, 2002.

DYE Vincent, *La sécurité civile en France*, PUF, Paris, 1995.

GILBERT Claude (sous la direction de), *La catastrophe, l'élu et le préfet*, Presses Universitaires de Grenoble, 1990.

LAGADEC Patrick & GUILHOU Xavier, *La fin du risque zéro*, Les Echos Edition, Paris, 2002.

LANGUMIER Julien, 2006, *Survivre à la catastrophe: paroles et récits d'un territoire inondé. Contribution à une ethnologie de l'évènement à partir de la crue de l'Aude de 1999*, thèse en ethnologie et anthropologie sociale, dir. Françoise Zonabend, EHESS, Laboratoire RIVES, ENTPE.

LASCOUMES Pierre & LE GALÈS Patrick, *Gouverner par les instruments*, Gouvernances, Les presses de Sciences Po, Paris, 2004.

LORRAIN Dominique, « Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ? », pp. 163-197 In LASCOUMES Pierre et LE GALÈS Patrick, *Gouverner par les instruments*, Gouvernances, Les presses de Sciences Po, Paris, 2004.

MUCCHIELLI Laurent, *Violences et insécurité, Fantômes et réalités dans le débat français*, La Découverte, Paris, 2001.

NOIVILLE Christine, *Du bon gouvernement des risques*, Les voies du Droit, PUF, Paris, 2003.

PADIOLEAU Jean-Gustave, *Le réformisme pervers : la cas des sapeurs-pompiers*, PUF, Paris, 2002.

PECAUD Dominique, *Risques et précautions. L'interminable rationalisation du social*, La Dispute, Paris, 2005.

PERRETTI-WATEL, *Sociologie du risque*, Armand Colin, Paris, 2000.

VEYRET Yvette (dir.), *Les risques*, SEDES, Paris, 2003.

## **Articles**

BILLET Philippe, *Les nouveaux territoires du risque : vers un renouvellement de l'approche territoriale des risques naturels majeurs*, Territoire 2020, n°9, décembre 2003, pp. 15-20

CHADUTEAU Michel, *La loi du 27 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile : l'affaire de tous*, Ponts et Chaussées Magazine, n°103, janvier 2005.

JOYE Jean-François, *Le nouveau pouvoir de police du président d'un EPCI*, AJDA, Dalloz, 10 janvier 2005, pp. 21-29.

GALLAND Jean-Pierre, *Calculer, gérer, réduire les risques : des actions disjointes ?* Annales des Ponts et Chaussées, n°105, janvier-mars 2003

GIANNOCCARO, *Le plan communal de sauvegarde : enfin !, ?*, La lettre du cadre territorial, n°304, octobre 2005, pp.65-66.

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

LE GALES Patrick, *A chaque ville sa gouvernance*, revue Sciences Humaines, HS, n°44, mars-mai 2004.

OCQUETEAU Frédéric, *La « sécurité globale », une réponse à la menace terroriste ?*, Regards sur l'actualité, Problèmes politiques et sociaux, n°328, pp. 49-60.

## **Textes de loi, Décrets, Circulaires**

Loi n° 87-565 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

Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

Décret n°2005-1156 du 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde

Circulaire du 12 août 2005 relative aux réserves communales de sécurité civile ; JO du 15 septembre 2005.

Code Général des Collectivités Territoriales :

- articles L 1424-8 (1 à 8) issus de la loi de 2004
- article L 2212-2
- article L 5211-9-2
- article L 2211-1, et application des dispositions des articles 17 à 22 de la loi du 13 août 2004

## **Rapports et documents publics**

DIRECTION DE LA DEFENSE ET DE LA SECURITE CIVILES, *Plan Communal de Sauvegarde : Mémento*, Sous-Direction de la gestion des risques, en partenariat avec l'Institut des Risques Majeurs de Grenoble, novembre 2005.

IFEN, *Rapport sur l'état de l'environnement en France. Etat des lieux de l'environnement en France et de son évolution*, Paris, 2006.

GRALEPOIS Mathilde, *La gestion locale des risques urbains*, mémoire de Master Recherche « Mutations Urbaines et Gouvernance Territoriale », Institut Français d'Urbanisme- Ecole Nationale des Ponts et Chaussées- Université Paris-Est / de Marne-La-Vallée, 2004.

SERVICE TECHNIQUE DE L'URBANISME (STU), *Les insécurités urbaines. Nouvelles approches, nouveaux enjeux*, Actes du séminaire « Sécurité, risques, insécurité » 1991-1992, textes rassemblés par Christine DOURLENS, Pierre-E. VIDAL-NAQUET, Jean-Pierre GALLAND, Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques, Paris, 1993.

## **Conférences, séminaires**

GILBERT Claude, *De nouveaux risques*, cycle de conférence « Où en est-on avec le principe de précaution ? », Collège de la Cité des Sciences, 21 janvier 2004, Paris.

2èmes Assises Nationales des Risques Technologiques, le jeudi 12 octobre 2006 à Douai, mardi 30 mai 2006.

## **Sites Internet**

Institut National des Hautes Etudes en Sécurité : [www.inhes.interieur.gouv.fr](http://www.inhes.interieur.gouv.fr)

Ministère de l'Équipement, du Développement et de l'Aménagement Durable : <http://www.developpement-durable.gouv.fr>

Ministère de l'Intérieur : [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr)

Réseau IDEAL Risques, réseau de mutualisation des connaissances et des bonnes pratiques entre collectivités territoriales sur les questions de Risques, sous l'égide des Eco-maires : [www.reseau-risques.net/welcome.do](http://www.reseau-risques.net/welcome.do)

Délégation Générale aux Collectivités Locales, bilan 2007 de l'intercommunalité : [www.dgcl.interieur.gouv.fr/intercommunalités/cartes\\_chiffres](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/intercommunalités/cartes_chiffres)