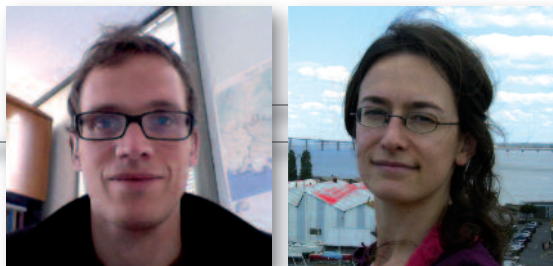


# Au secours des maires ? Réflexions sur les facteurs de blocage dans la mise en place des plans communaux de sauvegarde



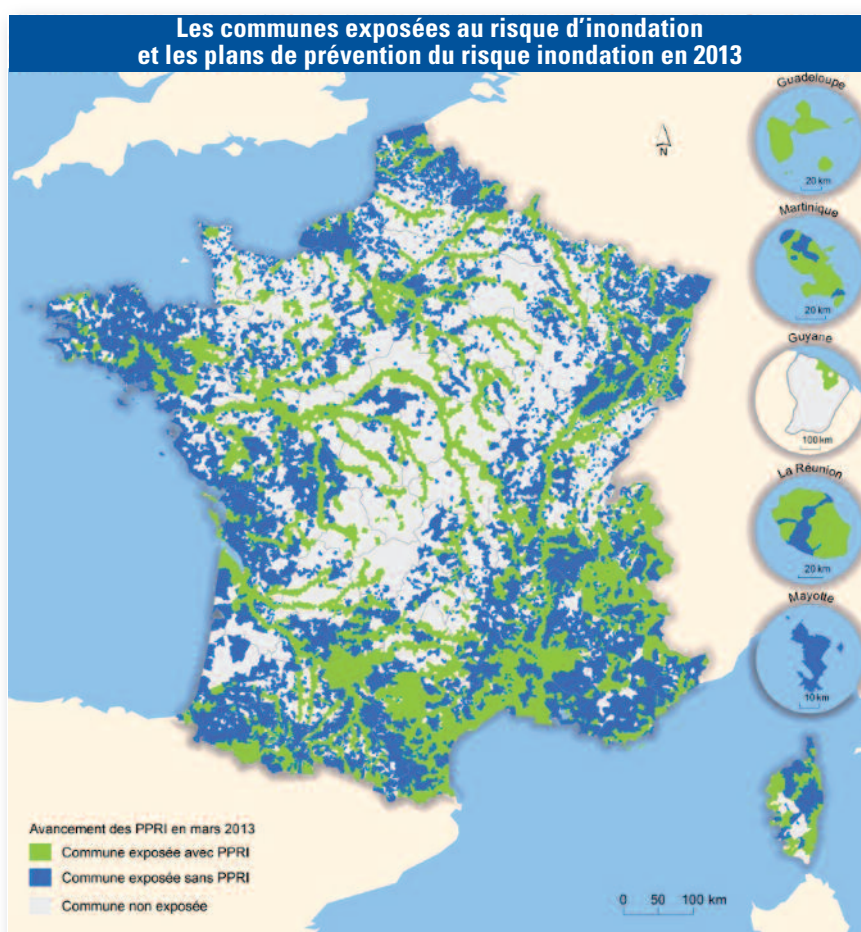
Mathilde GRALEPOIS - Maître de Conférences - UMR 7324 CITERES  
Université de Tours, Ecole Polytechnique Universitaire - Département d'aménagement  
et Johnny DOUVINET - Maître de Conférences - UMR 7300 CNRS - Université d'Avignon  
et des Pays de Vaucluse - Département de Géographie

**L**es communes qui se situent dans le périmètre d'un Plan de Prévention des Risques (PPR) ou d'un Plan Particulier d'Intervention (PPI) sont assujetties à l'élaboration d'un Plan Communal de Sauvegarde (PCS), dans les 2 ans qui suivent l'approbation de l'un des deux documents réglementaires ou à compter de la parution du décret du 13 septembre 2005 si le PPR ou le PPI existaient déjà avant la loi.

Pourtant l'état d'avancement demeure mitigé : au niveau national, les PCS (au nombre de 8 013 communes) sont réalisés sur 67,3% des communes (11 850 communes) soumises à obligation (Ministère de l'Intérieur, juillet 2015) et pourtant, le nombre de communes soumises à un risque, et légalement contraintes à la réalisation d'un PPR, est bien plus élevé. À titre d'exemple, 21 772 communes ont un périmètre qui est sujet aux inondations selon la couche de synthèse des zones inondables réalisée par le SOeS (2013). La couverture est aussi partielle et imparfaite, avec des taux de réalisation hétérogènes, les écarts allant de 35% (Tarn) à 95 % (Isère) (Jacob-Juano et al., 2010; DDSC, 2015). Comment expliquer un tel constat qui, dix ans après la loi, reste très inégal selon les chiffres utilisés et selon les territoires ? Quels sont les éventuels facteurs de blocage et quelles pistes de réflexion peut-on suggérer ?

## Les facteurs internes de blocage

Une première série de réflexions peut expliquer les facteurs qui alimentent un



blocage dans les objectifs et la réalisation même du document de PCS.

## Une inégale diffusion du PCS, témoin de deux paradoxes

Un premier paradoxe est l'absence de réalisation des PCS dans des communes qui sont pourtant soumises à obligation. La principale raison avancée est le manque de moyens (financiers et humains) qui empêche de penser le portage administratif et de faire appel à

un bureau d'études (Gralepois, 2008 ; Boisrame, 2010 ; Layre, 2010). D'autres travaux (DDSC, 2008 ; Souteyrand, 2011) confirment aussi que le manque de moyens scientifiques et techniques est un facteur limitant les capacités d'analyse et de planification opérationnelle. Mais là encore, la mise en œuvre de PCS dans des communes sans budget démesuré invite à chercher d'autres pistes d'explication. Il peut s'agir par exemple de l'existence – ou non – de services administratifs dédiés à la prévention et la

gestion des risques pour 74% des enquêtés lors de l'étude pour le Conseil National de la Protection Civile (Gralepois, 2008). L'échantillon de l'enquête comprend 73 réponses (de la part de 33 établissements publics de coopération intercommunale et 40 communes). La majorité des communes réalisent par ailleurs leur PCS en interne (80,5% des communes qui ont été interrogées en 2008). Trois types de personnel administratif sont impliqués : les services de sécurité civile (57% des cas), les services dédiés à l'environnement, la réglementation ou la voirie (33% des cas) ou le maire avec son administration, qui intègre le directeur général des services ou le secrétariat de mairie (17% des cas). Pour un tiers des communes, elles ont fait appel à un contrat à durée déterminée et les fiches de postes sont destinées à des stagiaires issus de différentes formations. Par exemple, toujours pour l'étude du Conseil National de la Protection Civile (Gralepois, 2008), une commune détaille le profil du poste pour un diplôme de fin d'étude (type Master « Gestion des Risques »). Une autre précise le statut de l'emploi (un CDD d'ingénieur territorial contractuel en charge à la fois des risques majeurs, de la sécurité incendie et du contrôle des accès aux bâtiments municipaux). Les diplômés universitaires (Masters, Licences professionnelles) et les compétences acquises sont alors très recherchés (Douvinet, 2015). Plus l'exposition aux risques est importante, plus les communes semblent faire appel aux prestataires (Callot, 2010). Pourtant, il faut se méfier des conséquences de la réalisation du PCS par des bureaux d'étude, notamment pour le manque d'appropriation que cela induit pour les acteurs locaux. Un second paradoxe est l'absence de lien entre l'exposition, le type et le nombre de risques et la plus forte réalisation du PCS. 60% des communes touchées par les crues du Gard en 2002, 45% des communes inondées en 2014 et même 67% des communes qui ont 5 ou 6 risques dans le Vaucluse n'ont toujours pas de PCS. L'organisation et la taille des communes jouent aussi un rôle contre-intuitif. Dans son enquête, Gralepois (2008) montre que plus de la moitié des communes de moins de 10 000 habitants déclarent ne pas disposer du PCS, alors que les communes de taille intermédiaire (de 10 000 à 49 999 habitants) sont plus investies. Au-delà de la taille de la commune, la réalisation des PCS pose

problème quand le personnel n'est pas suffisamment formé et que les moyens budgétaires sont faibles. L'absence de PCS paraît alors être la conséquence de faibles moyens techniques alloués à la gestion de crise (Boisrame, 2010 ; Layre, 2010).

### **Des contenus hétérogènes, reflet d'un objectif flou ?**

Deux principales contradictions relatives au contenu, aux objectifs et à l'esprit même du PCS peuvent également expliquer les difficultés d'appropriation par les équipes municipales et les services administratifs. Les PCS existent sous des appropriations et des formes multiples. Quand la démarche PCS est comprise et bien appropriée, les communes poursuivent même leurs efforts en mettant en place des stratégies de réponse à toutes formes de danger (Giannoccaro, 2005) : naturels, technologiques, accidents de la route, etc. À l'inverse, faire un PCS synthétique ou simplifié ne permet pas de répondre aux besoins locaux ni aux spécificités territoriales de la commune concernée.

Le PCS est par ailleurs présenté comme un document exhaustif dans la connaissance des risques, mais surtout dans le recensement des moyens et de scénarii de gestion de crise. Le Ministère de l'Intérieur rappelle que le but des PCS est de « supprimer au mieux les incertitudes et les actions improvisées, en ayant un cadre de référence polyvalent pour gérer des problèmes qui ne sont pas habituels » (DDSC, 2008). Une contradiction apparaît alors dans la volonté de faire un document complet et détaillé pour un événement dont les modalités d'occurrence sont incertaines en termes de probabilité, de gravité ou de cinétique. Le coût demandé – en temps et en moyens – pour un outil exhaustif qui ne servira jamais vraiment en l'état, car il doit aboutir davantage à un guide pour l'action, est jugé démesuré par les municipalités.

### **Des facteurs externes de blocage incontournables**

#### **Un moyen pour l'État et les communes de réaffirmer leur légitimité**

La mise en place du PCS permet d'inter-

roger les communes sur leurs collaborations avec les services déconcentrés de l'État en charge de la politique de prévention et de gestion des risques. Les Services Interministériels Régionaux des Affaires Civiles et Économiques de Défense et de Protection Civile (SIRACED-PC), abrégés dans certaines préfectures départementales comme des SIDPC, sont les relais locaux des politiques de sécurité civile menées par le Ministère de l'Intérieur. Les SIDPC sont des initiateurs et des coordinateurs omniprésents dans la démarche PCS. Cette collaboration se fait souvent au profit des communes les plus peuplées, tandis que les petites communes décrivent le rôle des services de sécurité civile davantage en termes de contrôle qu'en termes d'apports ou d'échanges. Deux exemples : lorsque le préfet d'Indre-et-Loire a envoyé un rappel à l'ordre aux communes qui avaient dépassé les deux années de délai pour la réalisation des PCS obligatoires, de nombreuses petites communes ont mal accueilli le message car la préfecture ne propose ni dispositifs d'aide ni moyens pour satisfaire à l'obligation de PCS (Demeilliers, 2011). Lorsque le préfet du Vaucluse a eu la même démarche, il a accompagné son courrier avec un guide méthodologique qui été perçu de façon ambivalente, à la fois comme un appui mais aussi comme une mise en garde. Les situations deviennent vite conflictuelles si les SIDPC ne peuvent pas fournir une expertise et/ou une intervention sur l'ensemble du territoire départemental, ce qui, dans bien des départements, est pourtant d'emblée exclu. Face à la réduction des budgets publics dans les services déconcentrés, la sécurité civile est le parent pauvre des politiques de sécurité d'État, comparativement à la sécurité intérieure ou à la lutte contre le terrorisme. Une telle pressurisation des ressources est incompatible avec un rôle d'État-gendarme.

#### **L'intercommunalité sans fausse naïveté**

Face à la relation duale, voire conflictuelle, qui se met en place entre les préfectures et les communes, l'intervention des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) est une pratique qu'il faut souligner sans fausse naïveté. Les EPCI sont rapidement intervenus dans

une position d'aide à la réalisation des PCS (IRMa, 2008 ; IRMa 2010). Lors de l'enquête pour le Conseil National de la Protection Civile (Gralepois, 2008), 64% des services communaux pensent que les EPCI peuvent intervenir dans la réalisation du PCS sans empiéter sur leurs pouvoirs de police. Leur intervention est envisagée comme un support et un soutien logistiques, et non pas comme un réel niveau d'intervention qui permettrait la diffusion d'une culture partagée du risque, une mutualisation et une mise en réseau des acteurs locaux. Malgré les démonstrations répétées de l'apport de la solidarité intercommunale, notamment par l'IRMa, les élus gardent néanmoins une certaine appréhension. De manière privilégiée, les maires déclarent être disposés à partager leur pouvoir de police, alors que les présidents d'EPCI sont plutôt réticents à assumer ce type de responsabilité. Les débats liés à la mise en œuvre intercommunale de la compétence Gestion des Milieux Aquatiques et de Prévention des Inondations (GEMAPI), compétence issue de la Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Loi MAPAM), parue au Journal Officiel en janvier 2014, reste actuellement un exemple de cette réticence. D'autres institutions peuvent aussi intervenir dans le soutien aux PCS, comme l'Institut sur les Risques Majeurs de Grenoble ou l'Établissement Public Loire. Les objectifs restent les mêmes : apporter de la connaissance, de la veille et du suivi et de la méthodologie. Ils ont un rôle d'intermédiaire entre le maire et le préfet. Plus l'action publique est transversale, multipartenaires et pluri-enjeux, plus le rôle des intermédiaires est crucial.

## Quelles pistes et quel avenir pour la sécurité civile ?

### Replacer le PCS au centre des exigences démocratiques

La sécurité civile est une prérogative de puissance publique qui implique une grande confiance entre les institutions publiques et les administrés. Suite à la multiplication des crises dans les années 1990-2000 et à la succession d'événements inattendus, non maîtrisables et aux

effets irréversibles sur la santé et l'environnement (comme le rappellent encore un peu plus les inondations du 3 octobre 2015), le danger n'est plus une probabilité calculable mais bien une incertitude (Gilbert, 2004). L'écart ne cesse de se creuser entre l'ampleur des outils conçus et mis en place pour accroître la protection des biens et des personnes, et le sentiment grandissant d'insécurité (Padioleau, 2000 ; Duclos, 2002) et d'incapacité à prévoir de manière précise la survenue d'événements dommageables. La politique de sécurité civile est confrontée à la complexification des sources de dangers qui peuvent affecter les territoires urbains et les populations citadines. Les risques collectifs sont d'autant plus grands que les enjeux (humains, socio-économiques ou patrimoniaux) sont concentrés. La vulnérabilité des agglomérations est d'autant plus élevée que les réseaux urbains et les systèmes techniques sont imbriqués (Lhomme et al., 2012). De leur côté, les aléas sont d'autant plus imprévisibles qu'ils sont tour-à-tour exogènes (produits par un événement extérieur) ou endogènes aux systèmes urbains (produits par eux).

### Une sécurité civile locale à reconsidérer

Les éclairages apportés sur les difficultés techniques et politiques rencontrées par les communes dans la réalisation des PCS permettent d'apporter des éléments de réponse aux questions suivantes : Qui décide dans le processus de planification de la sauvegarde ? Qui assure la mise en place de ces outils d'aide à la décision ? Que traduit la répartition des missions et/ou des moyens de sécurité entre les collectivités locales et des services d'État ?

Dans cette optique, la départementalisation des Services d'Incendie et de Secours a laissé un vide concernant la connaissance des vulnérabilités et la prévention des risques (Padioleau, 2002) et leurs missions se sont aujourd'hui focalisées vers la sécurité des Établissements Recevant du Public (ERP) et le maintien de l'ordre. De leur côté, les SIDPC se retrouvent en charge d'un nombre de plus en plus élevé des risques émergents (pandémie, grippe, canicule, etc.), ce qui leur laisse peu de temps pour le soutien à la réalisation des PCS auprès des communes. Aux échelles locales, les

Réserves Communales de Sécurité Civile (demandées pour accompagner les PCS) sont aussi trop souvent inexistantes.

Un net décalage est, de fait, logique entre les communes où les moyens humains, techniques et budgétaires sont insuffisants, et celles qui disposent d'une plus grande marge de manœuvre grâce à une organisation administrative (en matière de sécurité civile) ou une équipe municipale ayant un poids politique au niveau départemental, et ce, malgré les guides ou les PCS simplifiés proposés par le Ministère de l'Intérieur. Sur ce point, les élus devraient se saisir de leur droit individuel d'accès à la formation pour renforcer leurs connaissances sur les risques. En s'appuyant sur la loi du 31 mars 2015, ils sont désormais amenés à organiser des séances collectives de formation de 3h sur la sensibilisation aux dangers et à la démarche de sécurité communale, et à généraliser des catalogues d'offres en appui à la création des PCS. La création des CDRNM (Comités Départementaux des Risques Naturels Majeurs) devrait aussi être une obligation (elle va enfin voir le jour dans le Vaucluse), mais les préfets qui en ont la charge n'y sont pas forcément tous enclins.

Une dernière remarque s'impose. Aujourd'hui, le champ de la politique publique de sécurité civile n'est pas suffisamment étudié et investi par les sciences sociales. Plus récemment, les principaux ouvrages se référant aux enjeux contemporains de la sécurité civile abordent la question de la sécurité globale, c'est-à-dire l'émergence du modèle du «risque global» – pandémie, terroriste, nucléaire ou climatique – en rapport avec les moyens de la défense civile (Ocqueteau, 2007). Les réflexions sur la défense et la sécurité militaires sont importantes, ainsi que les études sur la sécurité intérieure. Peu de travaux portent en revanche sur les autres acteurs de la sécurité civile (Padioleau, 2000) ou rares sont ceux qui proposent des interprétations critiques de la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004 (Chaduteau, 2005). Une approche plus territoriale de la sécurité civile, de ses instruments d'action et de sa gouvernance, reste à inventer. Certains dispositifs comme le « contrat territorial de réponses aux risques et aux menaces » sont actuellement en phase de test dans le Sud-est et en Ile de France (Ministère de l'Intérieur, 2015 ; circulaire du 26 mai 2015).

## Une opérationnalité à mieux évaluer

La course au nombre de PCS réalisés entraîne un regard moins vigilant sur les conditions de réalisation et d'utilisation du PCS, et sur leur opérationnalité. Peu d'outils existent pour mesurer ce caractère opérationnel, rarement testé en amont de ces crises et dont les manques ont été mis en lumière lors des événements récents. Certains travaux quantifient la plus-value des documents à

travers une pondération des indicateurs (Souteyrand, 2011) alors que d'autres utilisent des indices multicritères qui diffèrent selon les objectifs et les acteurs interrogés (Graillet et Servain, 2013).

L'étude menée dans le Vaucluse en 2010 (Souteyrand, 2011) a bien montré que des communes ont des PCS de 4 pages bien trop simplifiés, ou même extraits du DICRIM alors que les objectifs ne sont pas les mêmes (Douvinet et al., 2013). D'autres ont des PCS exhaustifs de plus

de 80 pages, qui sont en réalité des copiés-collés des anciens Dossiers Communaux Synthétiques (DCS), abrogés aujourd'hui. Ce sont désormais des Portées à Connaissance ou des Transmissions d'Information Municipale. Quoiqu'il en soit, l'opérationnalité des PCS devrait surtout faire l'objet d'une grille d'audits, avec des indicateurs à adapter aux contextes territoriaux, pour une évaluation continue et pérenne dans le temps. ■

## Références bibliographiques

- BOISRAMÉ M., *État des lieux et différences de réalisation et d'appropriation des Plans Communaux de Sauvegarde dans le département de l'Hérault*, Master Territoires et Sociétés, Aménagements et Développement spécialité Gestion des catastrophes et des risques naturels, Université Paul Valéry Montpellier III, 2010
- CALLOT B., *Etude de la validité du schéma de l'information de crise et de l'information hors-crise par l'évaluation des Plans Communaux et Intercommunaux de Sauvegarde des communes du Gard soumises aux inondations*, Master de Gestion des Catastrophes et des Risques Naturels, Université Paul Valéry Montpellier III, 2010
- CHADUTEAU M., 2005, *La loi du 27 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile : l'affaire de tous*, Ponts et Chaussées Magazine, n°103
- DEMEILLIERS P., *La perception de la mise en place des Plans Communaux de Sauvegarde (PCS) et leurs prises en compte à l'échelle intercommunale par les élus locaux : Etude de cas de la Communauté de Communes du Pays d'Azay-le-Rideau*, Projet de fin d'étude, Département d'Aménagement, Ecole Polytechnique Universitaire de Tours, 2011
- DIRECTION DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ CIVILE, 2008, *Plan Communal de Sauvegarde PCS : « S'organiser pour être prêt »*. La démarche, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités locales, 1<sup>ère</sup> édition, Direction de la gestion des risques.
- DOUVINET J. 2015, *Tour d'horizon des formations universitaires dédiés aux risques majeurs en France*, présentation aux IRISES, Avignon, 23 septembre 2015.
- DOUVINET J., PALLARES R., GENRE-GRANDPIERRE C., GRALEPOIS M., RODE S., SERVAIN-COURANT S., 2013, *L'information sur les risques majeurs à l'échelle communale - Occurrence et facteurs explicatifs du DICRIM, un outil préventif sous-utilisé*, Cybergéo, 658 (<https://cybergeo.revues.org/26112>)
- DUCLOS D., Les grands théâtres des experts du risque, *Le Monde Diplomatique*, 2002.
- GIANNOCCARO F., 2005, *Le plan communal de sauvegarde : enfin !*, La Lettre du cadre territorial, n°304, p65-67.
- GILBERT C., 2004, « De nouveaux risques ? », *Où en est-on avec le principe de précaution ?*, intervention au colloque de la Cité des Sciences
- GRALEPOIS M., 2008, *Le plan communal de sauvegarde. Une approche territoriale de la sécurité civile à travers l'enquête des conditions de mise en place dans les communes françaises*, Conseil National de la Protection Civile, 5<sup>ème</sup> Commission Risques Industriels-Transports.
- GRILLOT D., SERVAIN-COURANT S., 2013, *Conscience, Evaluation et Mise en Oeuvre des outils de prévention du risque inondation. Application au bassin de la Loire*. Rapport du projet CEMORAL, 280 p.
- IRMa, 2008, *Le plan communal de sauvegarde : L'outil opérationnel d'aide à la décision du maire*, Dossier thématique
- IRMa, 2009, *La prise en compte des risques majeurs dans les intercommunalités*, Rapport de synthèse.
- IRMa, 2010, *Risques majeurs : le rôle des intercommunalités*, Risques infos, n°25.
- IRMa, 2011, *Collectivités territoriales : garantir le caractère opérationnel du PCS dans le temps ? Identification des facteurs clés de succès*.
- JACOB-JUANO J.R., PIATYSEK E., FLAUS J.M., GRILLOT D., 2010, *Une méthode d'évaluation de performances d'un plan de gestion locale d'urgence : exemple du Plan Communal de Sauvegarde (PCS) Inondation*, Communication orale au Séminaire Zone Atelier Loire –Zone Atelier Bassin du Rhône.
- LAYRE O., 2010, *Modèle de PCS pour les communes de moins de 3 000 habitants*, Rapport de Stage : Master 2 Professionnel Gestion de crise, Université Paul Valéry de Montpellier.
- LHOMME S., SERRE D., LAGANIER R., DIAB T., 2012, *Penser la résilience urbaine dans un contexte de risques*, Résiliences urbaines, les villes face aux catastrophes, 331-349, Editions Le Manuscrit.
- MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, 2012, *Plan communal de sauvegarde. Guide pratique d'élaboration*, rapport interne DDSC.
- MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, 2015, *Orientations en matière de sécurité civile*, rapport interne DDSC.
- OCQUETEAU F., 2007, « La 'sécurité globale', une réponse à la menace terroriste ? » In *L'État face aux risques*, Regards sur l'actualité, Problèmes politiques et sociaux, n°328, pp. 49-60.
- PADOLEAU J.-G., 2000, *Le réformisme pervers : le cas des sapeurs-pompiers*, PUF, Paris
- Service de l'Observation de des Statistiques, 2013, *Indicateurs et indices, Chiffres-clés sur l'environnement, L'essentiel sur les inondations*, 368.
- SOUTEYRAND N., 2011, *Analyse des Plans Communaux de Sauvegarde à l'échelle du Vaucluse : état d'avancement et inégalités d'appropriation par les élus locaux*, Mémoire de Master, Université Avignon et Pays du Vaucluse.