

Le rôle particulier des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI)

Les EPCI sont des acteurs de proximité des communes de plus en plus présents au quotidien. Leur vocation de mutualisation de moyens, de compétences et autres les portent naturellement à s'interroger sur leur rôle dans le domaine de la sécurité civile.

La loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile prévoit la possibilité pour ces établissements de réaliser un Plan InterCommunal de Sauvegarde (PICS). Mais au-delà de cette organisation exceptionnelle, les ressources humaines, techniques et financières de ces établissements peuvent être mises à contribution des communes membres pour favoriser le développement d'une culture locale de sécurité civile.

1 - Quel rôle pour l'EPCI dans la gestion d'un événement de sécurité civile ?

En premier lieu, rappelons que la Direction des Opérations de Secours ne peut être assurée seulement par le maire ou le préfet et ne peut, en aucun cas, être transférée à un président d'intercommunalité. L'EPCI occupe une position particulière du point de vue de la sécurité civile.

L'EPCI peut être confronté à :

- un événement touchant un domaine de compétence qui lui a été délégué (gestion de l'eau potable, de la voirie, de certains réseaux...). Dans ce cas, l'EPCI a tout intérêt à s'organiser puisque les communes sont d'autant plus démunies qu'elles ne disposent plus ni des compétences humaines ni des moyens techniques pour y faire face,

- un événement ne touchant aucun domaine délégué mais pour lequel l'EPCI souhaite apporter de manière volontaire un soutien logistique, humain ou autre.

Le point commun à toute organisation de gestion d'un événement de sécurité civile concerne la préparation. Si l'EPCI souhaite intervenir en soutien aux dispositifs communaux, il se doit de mettre en place les outils nécessaires pour le faire. La seule particularité de cette organisation est qu'elle se situe à l'échelle intercommunale. Elle doit donc tenir compte des deux niveaux de responsabilité : communal et départemental.

2 - Le rôle des EPCI pour les communes dans la phase de préparation

L'assistance aux communes pour l'élaboration des PCS n'est pas obligatoire. Elle ne peut être que le résultat d'une décision de l'ensemble des communes composant l'EPCI ou un engagement volontaire et spécifique selon les choix politiques de cet établissement.

Pourtant, dans nombre de cas, les EPCI regroupent des communes au paysage et taille très variés. Il n'est pas rare d'observer des intercommunalités avec une commune assez bien dotée en matériel (la plus peuplée) et une multitude de communes très peu dotées (avec peu ou pas d'agents communaux). Généralement, le but des délégations de compétences est justement de faire en sorte que ces écarts de moyens (voire l'absence de moyens) sur les communes soient effacés par une mutualisation.

Cette réflexion peut s'étendre au sujet de l'élaboration des PCS. Certes, le présent guide doit pouvoir guider les communes, même les plus démunies, mais une synergie supra-communale peut donner un élan à la démarche et des ressources supplémentaires.

La préparation à la gestion d'un événement est avant tout une démarche communale. L'intervention de l'échelon intercommunal ne peut être pertinente que si les maires sont convaincus et agissent à leur niveau. L'EPCI doit donc aider toutes les communes à réaliser leurs PCS même en cas d'élaboration d'un PICS.

Fiche n° 31 : les apports possibles d'un EPCI

Fiche n°32 : la mise en place du Plan InterCommunal de Sauvegarde (PICS)

FICHE N°31 : LES APPORTS POSSIBLES D'UN EPCI

Le soutien aux communes adhérentes s'engageant dans la démarche PCS peut prendre différentes formes :

- lors de la réalisation des PCS,
- en vue d'un soutien pour la gestion d'un événement.

1 - Aide à l'élaboration

Elle peut s'envisager de différentes manières selon les capacités de ces établissements.

La solution certainement la moins onéreuse consiste à **positionner l'intercommunalité comme tête de réseau** pour fédérer l'ensemble des communes autour du sujet :

- mise en place de formations / informations à destination des communes : réunions avec intervention des services de l'Etat, du SDIS, d'autres professionnels du risque pour préciser le rôle des communes, présenter les aides possibles par ces partenaires...
- mise en place d'un "réseau technique" : regroupement des acteurs communaux concernés par le sujet pour mutualiser les réflexions et faire en sorte que toutes les communes partagent leurs expériences, leurs difficultés, leurs outils...
- élaboration d'un document présentant le contexte local : les risques, les partenaires, les aides possibles à destination des collectivités...
- ...

Ces étapes, menées successivement, représentent une véritable aide aux communes. Elles ne nécessitent pas d'investissement particulier mais doivent permettre d'amorcer une dynamique locale forte.

Au-delà de cette action fédératrice de l'EPCI, ce dernier peut envisager **d'apporter une aide technique** :

- mise à disposition d'une personne compétente sur le sujet qui assure alors le conseil, l'appui, fédère les communes et donne de la cohérence à l'ensemble,

- mise à disposition d'informations techniques. En particulier, l'intercommunalité est une échelle souvent pertinente pour l'analyse de certains risques majeurs. Il est fréquent que des EPCI disposent d'informations très précises sur un risque (exemple : les établissements publics territoriaux de bassin sur les inondations...),
- réalisation d'études complémentaires sur les risques,
- ...

Cette aide technique peut par la suite être élargie à d'autres domaines de la prévention des risques majeurs tels que l'information préventive. Dans ce domaine, il peut tout à fait être envisagé d'aider les communes à réaliser leur DICRIM (charte graphique commune, réunions d'informations communes pour les risques du bassin...).

Enfin, l'EPCI peut apporter **un soutien financier** à l'élaboration :

- par une subvention pour les communes qui souhaitent faire appel à la sous-traitance,
- par le financement d'études techniques citées ci-dessus,
- ...

Cette aide financière peut être un moyen très pertinent de motivation et d'incitation à l'élaboration des PCS. Toutefois, il est souhaitable que les établissements qui mettent en place une subvention pour de l'aide à la sous-traitance prévoient des modalités pratiques de contrôle de la qualité du travail réalisé par le sous-traitant.

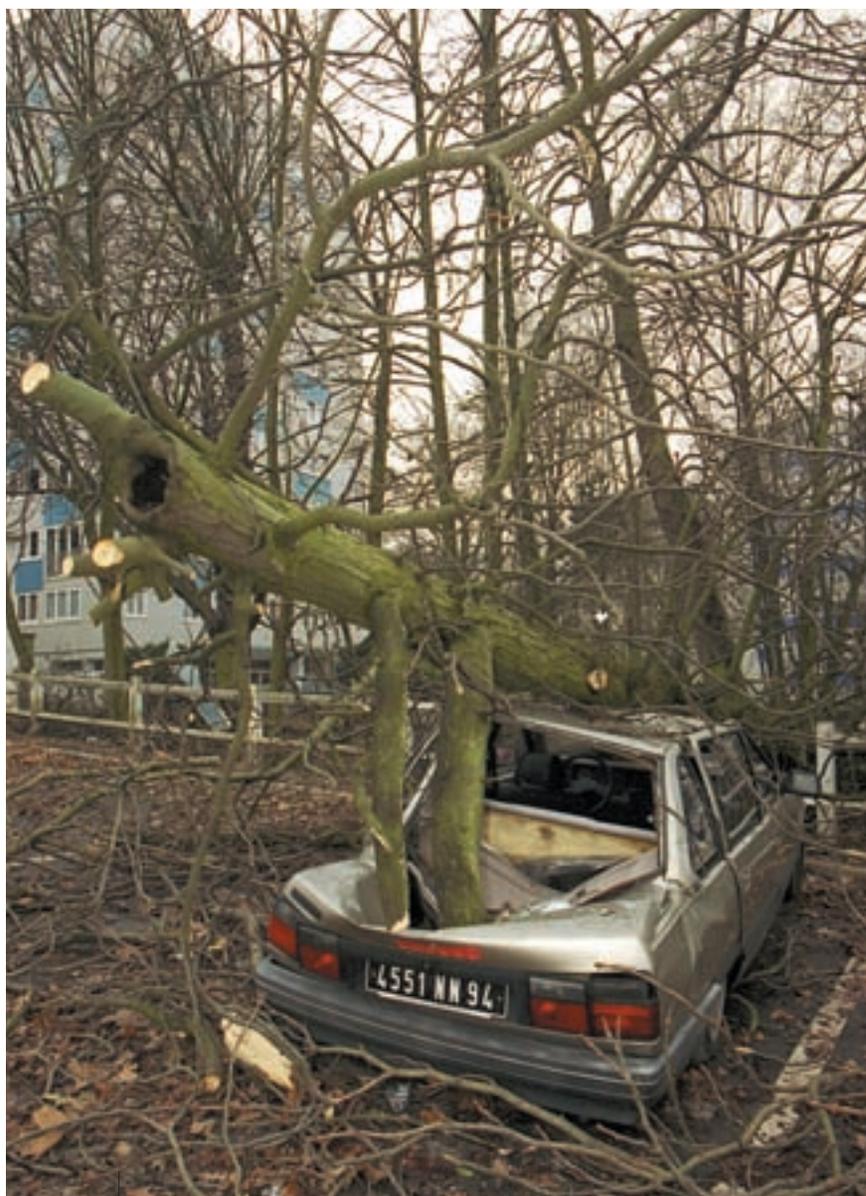
2 - Aide en vue de la gestion d'un événement

L'aide pouvant être apportée est variable selon les moyens dont dispose l'organisme en question. A priori, elle peut consister en :

- la mise à disposition des moyens relatifs aux compétences transférées par les communes à l'intercommunalité, par exemple :
 - moyens de transport,
 - moyens de travaux publics,
 - véhicules de nettoyage,
 - moyens de balisage...

- la mise à disposition des compétences transférées par les communes à l'intercommunalité ou inexistantes dans plusieurs communes, par exemple :
 - le personnel technique (conducteurs d'engins...),
 - les fontainiers (gestion de l'eau potable),
 - certains personnels administratifs (standard, juristes...),
 - ...
- la coordination des moyens issus d'autres communes membres de la structure intercommunale, dans un objectif de mutualisation, par exemple :
 - aide au relogement (en proposant d'éventuels lieux de replis plus adaptés dans une commune voisine),
 - aide au ravitaillement (toujours sur le même principe),
 - fourniture de moyens complémentaires...

Pour ces situations, l'établissement doit élaborer ses propres outils pour faire face, il doit définir son organisation interne de gestion d'un événement.



Tempêtes - Moitié de la France touchée
décembre 1999

FICHE N°32 : LA MISE EN PLACE D'UN PLAN INTERCOMMUNAL DE SAUVEGARDE (PICS)

La gestion d'un événement de sécurité civile est directement assurée par le maire ou par le préfet, l'intercommunalité n'intervient que pour fournir des moyens ou des compétences. Le PICS peut être défini comme le regroupement des Plans Communaux de Sauvegarde de toutes les communes complété par le plan interne de l'EPCI lui même.

1 - Comment procéder pour élaborer un PICS ?

De manière générale, l'EPCI doit suivre la méthodologie d'un PCS pour structurer sa réponse, notamment sur les aspects de gestion de projet. En revanche, il doit préalablement bien définir ses besoins et les situations dans lesquelles il peut être amené à intervenir.

Pour ce faire, la première étape spécifique consiste à effectuer une analyse précise de tous les domaines de compétences délégués pour identifier ceux pour lesquels il est indispensable d'apporter une réponse. A ce stade, une analyse juridique des statuts de l'EPCI, des modalités d'actions de l'intercommunalité en soutien aux dispositifs communaux et des responsabilités de l'EPCI vis-à-vis des domaines délégués peut être nécessaire.

On peut considérer que cette étape préliminaire correspond à l'étape de définition des besoins présentée dans ce guide pour les communes. Il semble évident, que préalablement, l'EPCI aura désigné un chef de projet et un comité de pilotage.

La seconde étape, également spécifique, consiste à recenser les moyens de cette organisation.

Pour ce faire, l'EPCI peut procéder en deux temps :

1.1 - Recenser l'ensemble des moyens propres à l'EPCI

Il s'agit ici d'identifier :

- les moyens spécifiques de l'EPCI correspondant aux compétences déléguées (ce sont les moyens les plus importants à recenser) :
moyens techniques et humains,
- les moyens généraux de l'EPCI :
moyens techniques et humains pouvant venir renforcer les moyens généraux des communes
(comme une entreprise privée pourrait le faire).

Même si les moyens sont différents, la méthodologie à suivre est identique à celle proposée dans les chapitres 3 et 4 du présent guide.

Une attention particulière doit être portée aux moyens de diffusion d'alerte aux populations. L'EPCI peut, sur ce sujet, proposer des réponses techniques en soutien aux moyens communaux, mais, une fois de plus, **il est rappelé que la diffusion de l'alerte et le contrôle de son exécution sont de la seule responsabilité du maire. Il ne peut donc s'agir que de dispositions techniques de soutien.**

1.2 - Lister l'ensemble des moyens communaux des communes adhérentes

Ce travail consiste à regrouper l'ensemble des recensements communaux et les centraliser au niveau intercommunal. Leur classification suivra la même logique qu'à l'échelle communale mais avec un découpage supplémentaire puisque l'origine est essentielle (quelle commune dispose du dit moyen).

Ainsi, en cas d'événement sur l'une ou plusieurs communes de l'EPCI, l'établissement doit être en capacité de fournir les informations pertinentes sur les moyens disponibles dans les communes alentours non sinistrées.



Conseil pratique

Disposer d'un listing aussi précis et à jour (liste exacte du matériel par commune) peut s'avérer très difficile pour l'EPCI du fait de la masse d'information que cela peut représenter. Une solution plus simple consiste à recenser, à l'échelle de l'EPCI, des listes par catégories de matériels disponibles dans les communes (sans le détail).

Exemple

Dans le premier cas, l'EPCI dispose d'une liste, commune par commune de tout le matériel tel que :

- ◆ 2 pelles mécaniques,
- ◆ une benne basculante sur camion poids lourd,
- ◆ 25 barrières métal pour manifestations,
- ◆ 5 panneaux de signalisation,
- ◆ ...

Dans le second cas, l'EPCI ne renseigne que les catégories correspondant à ce matériel :

- ◆ moyens de terrassement et de BTP (pelles mécaniques, benne basculante...),
- ◆ moyens de balisage(panneaux, barrières ...),
- ◆ ...

L'inconvénient majeur d'un recensement par catégorie repose sur le fait qu'il engendre une étape supplémentaire dans le traitement de la demande. Le jour de l'événement, l'EPCI doit nécessairement interroger les communes ressources sur la disponibilité de leurs moyens en temps réels. Cependant cette solution est plus simple pour maintenir à jour les données.

La dernière étape spécifique devant être traitée par l'EPCI concerne l'organisation du dispositif intercommunal de gestion de l'événement.

Si le dispositif général doit suivre la même logique que le dispositif communal (commandement, organisation de terrain), les missions de terrains sont différentes.

Pour le commandement, il est nécessaire de disposer d'un Poste de Commandement Intercommunal (PCIC) et si possible d'un Responsable de l'Action InterCommunal, équivalent du RAC.

Pour les missions de terrain, l'organisation en cellules convient parfaitement. Les missions spécifiques qui découlent de cette échelle sont définies par les domaines d'intervention qui ont été retenus

par le comité de pilotage (logistique, communication, aide à la diffusion de l'alerte, gestion de l'eau potable...).

Deux missions très spécifiques au PICS sont à noter :

- pour les EPCI ayant choisi de mettre en place un dispositif de mise à disposition des moyens communautaires, la structure doit être capable d'identifier les besoins des communes et de faire acheminer ses moyens ;
- pour les EPCI ayant choisi de mutualiser les moyens communaux, la structure doit être capable de traiter les demandes des communes requérantes et l'acheminement de la demande vers la (ou les) commune(s) à solliciter.
Dans ce cas, on parle de
 - communes ressources, épargnées par l'événement, elles vont mettre à disposition leurs moyens,
 - communes sinistrées qui ont des besoins.

La difficulté de ces deux missions repose sur trois aspects :

- l'EPCI doit être en capacité de proposer une organisation capable d'intervenir rapidement (mise en place et montée en puissance rapide comme pour les dispositifs communaux). Un régime d'astreinte doit être envisagé ou tout autre organisation capable de réagir rapidement,
- les modalités de définition des priorités pour l'attribution de moyens doivent avoir été anticipées (qui décide de quelle commune est prioritaire pour quels moyens, qui prend cette responsabilité : le préfet, un maire...),
- la capacité de l'EPCI à disposer d'outils adaptés pour regrouper toutes les informations techniques et pour traiter les demandes.

2 - Quels outils pour un PICS ?

Tout d'abord, il est tout à fait pertinent de considérer que l'ensemble des outils présentés avant, pour les PCS, puissent être établis à l'échelle de l'EPCI. Que se soient les cartes (peut-être avec une échelle différente), les annuaires, les logigrammes ou les documents pré rédigés, ils auront leur utilité en cas d'événement.

Cependant, étant donné les missions spécifiques que les EPCI ont à gérer dans le cadre d'un PICS, certains outils adaptés doivent être élaborés.

2.1 - les outils de regroupement de données

Pour répondre à cette mission, il est nécessaire de disposer d'informations sur les moyens et leur lieu de stockage (quelle commune). On peut donc imaginer des tableaux à double entrée : nature du moyen (description) / communes. **Idéalement, pour gagner en efficacité, ces informations seront regroupées dans une base de donnée permettant des requêtes adaptées aux besoins.** Cet aspect est développé dans la fiche présentant les outils informatiques.

2.2 - Le traitement des demandes des communes

Si l'EPCI met en place un dispositif de regroupement des moyens, il doit être en capacité de traiter les demandes et la mise à disposition des moyens. Pour répondre à ces deux objectifs, les outils peuvent prendre la forme de tableaux, ou de fiches vierges. Par exemple, une fiche "identification des besoins" qui permet de relever les besoins des communes touchées, et une autre fiche "demande de moyens" qui est adressée aux communes détentrices des dits moyens.

Pour plus d'efficacité, l'EPCI peut aussi gérer la tenue de l'état, en temps réels, des moyens engagés et disponibles. Cette mission peut s'avérer très difficile si aucun outil n'a été prévu préalablement. Cet aspect peut s'envisager très simplement, par exemple, en ajoutant au tableau croisé (présenté plus haut) une colonne "moyen engagé ou indisponible" et éventuellement une autre "commune utilisatrice".