

Quel rôle pour les intercommunalités en gestion de crise ?

Nicole GONTIER, Directeur général des services techniques à la communauté urbaine de Dunkerque, responsable scientifique du projet OPTIC

**Le Programme RDT
« Risques – Décision
– Territoire »
est un programme
de recherche mandaté
par le Ministère
de l'Écologie, de l'Énergie,
du Développement Durable
et de la Mer qui intéresse
aussi bien les risques
technologiques
que naturels.**

Il met en avant la notion de territoire, d'où la volonté d'ouverture aux acteurs de terrain dont font partie les collectivités territoriales et à tous les domaines de recherche : sciences dures, sciences humaines, sciences sociales... Ce programme, d'une durée de deux ans, a pour objectif de déboucher sur des applications concrètes qui répondent aux attentes des acteurs locaux dans les domaines des risques.

Le projet OPTIC

L'échelon intercommunal étant celui où s'élaborent en général les politiques d'habitat, de transports publics, d'urbanisme et d'aménagement du territoire, l'intercommunalité est prédisposée à intervenir dans le domaine de la gestion des risques. Pour autant la mission de police et de sécurité civile incombe aux maires.

L'objectif du projet est de déterminer les outils nécessaires et le cadre organisa-

tionnel le plus adapté pour l'intervention des structures intercommunales à l'appui de la gestion des situations d'urgence et de crise.

Le titre du projet « **Quels sont les dispositifs décisionnels et processus organisationnels fondant une intervention légitime et OPTimisée des Intercommunalités lors des situations d'urgence et des Crises ?** » (OPTIC) traduit cet objectif et se place dans une logique de recherche-action.

Le projet, sur la base d'une étude sociologique, a construit des scénarii intercommunaux d'urgence.

En support de l'étude sociologique, une enquête très détaillée, réalisée auprès d'un échantillon important d'habitants du Dunkerquois (territoire d'analyse retenu), a permis d'apprécier la perception fine qu'ont les habitants du risque qu'ils

**Déterminer les
outils nécessaires
pour l'intervention
des structures
intercommunales**

supportent et des moyens développés par les acteurs de la gestion de crise pour gérer les événements.

Rapportée à la cartographie des

risques objectifs tels qu'élaborés par les services de l'État, la cartographie des risques perçus a permis de souligner les incohérences entre les niveaux de risques estimés et les niveaux de risques perçus, de révéler les facteurs aggravants en cas de crise à intégrer dans les scénarii de risques à considérer, et également d'adapter l'organisation de la gestion de crise et des plans de sauvegarde aux réactions à attendre des populations. Le projet a également approfondi le concept de « Plan Inter-Communal de Sauvegarde (PICS) ». Il comporte un volet juridique portant sur les possibilités d'intervention des intercommunalités dans les situations de crise et d'urgence et propose une réflexion sur l'élaboration (moyens, orga-



Grand Port Maritime de Dunkerque © Communauté Urbaine de Dunkerque

nisation) d'un PICS. Il fournit des documents méthodologiques et des outils pour analyser les situations et mettre en place les dispositifs les plus efficaces pour la gestion de crise par une intercommunalité. Il liste l'ensemble des documents qui aideraient la collectivité dans l'élaboration de son organisation. Ce travail de recherche s'est basé sur de nombreux exemples existants, étudiés par les partenaires, et également sur une méthode plus conceptuelle, utilisant la modélisation des processus, issue du monde industriel. Enfin, le projet s'interroge sur l'évaluation des PICS. En complément de l'approche expérimentale, qui vient chercher dans les exercices et les simulations en réel des éléments pour évaluer et améliorer les processus, des pistes utilisant une approche théorique, à partir des apports de la modélisation citée ci-dessus sont étudiées.

Les résultats du Projet OPTIC

Le groupe de travail s'est attaché à définir ce qui peut fonder les interventions légitimes et optimisées des EPCI, et plus particulièrement des communautés urbaines telles que Dunkerque ou Nantes. Ce projet de recherche a permis de dégager des résultats par rapport à cet objectif : (a) en termes de méthode et (b) en termes d'outils, outils s'entendant au sens large (cadre méthodologique, spécifications techniques, organigramme, tableau, etc.)

(a) En termes de méthode, voici les étapes clés et les méthodologies du cheminement que le groupe de travail a suivi et qui peut servir de trame pour l'élaboration d'un PICS

(1) Définition de scénarii intercommunaux

L'idée est de croiser risques « objectifs » et risques « perçus » dans l'objectif d'avoir une approche « territoriale » et « transversale » du risque (aléa, paramètres d'anticipation, alerte, suivi des consignes, identification et caractérisation des groupes de population). Le groupe de travail s'est principalement



Grand Port Maritime de Dunkerque © Communauté Urbaine de Dunkerque

basé sur une enquête auprès de la population car c'était un élément clé du projet.

(2) Identification des interventions légitimes et optimisées

La légitimité s'entend ici dans le sens reconnu par la loi mais également dans le sens second, c'est-à-dire reconnu par les autres intervenants, parmi lesquels la population (en lien avec l'analyse sociologique) et les autres gestionnaires du risque. Le terme d'optimisation renvoie à la notion de valeur ajoutée de l'intercommunalité par rapport à une simple gestion communale dans la gestion de l'évènement et d'opérationnalité des interventions. Sur la base de scénarii de crise intercommunale issue de la première étape expliquée ci-dessus, les interventions sont identifiées en tenant compte :

- du cadre juridique
- de ce que « peut » (en termes de moyens) et de ce que « veut » (en termes de positionnement politique) l'intercommunalité
- de ce qu'attendent les communes et les intercommunalités

(3) Evaluation / analyse de l'organisation

Toute forme de test de plan d'organisation est essentielle pour s'assurer de son opérationnalité tant sur les procédures que sur le niveau de compréhension des intervenants. L'intercommunalité trouve tout son intérêt dans l'organisation de simulations car elle rassemble un grand nombre d'acteurs et a les moyens d'organiser un exercice pertinent. Au-delà, et

partant du constat que les exercices ne permettent pas de tout tester (et notamment ni les conditions de l'urgence, ni l'ensemble des procédures prévues), l'intercommunalité peut amener un élément intéressant d'analyse du plan par le biais de la modélisation. L'intercommunalité peut se servir de cet outil unique pour mettre en cohérence les différents éléments PCS / PICS, améliorer les retours d'expérience (crise vécue ou exercice) et analyser pour optimiser son PICS.

(b) en termes d'outils

Le projet de recherche a permis d'identifier les outils - au sens large du terme - qui participent de l'élaboration d'un PICS légitime et optimisé. Le projet a développé certains d'entre eux ; il en reste d'autres à créer.

Exemples d'« outils » sur lesquels devraient se pencher les EPCI pour les adapter dans leur démarche :

- fiche type de scénario intercommunal
- cadre juridique (délibération) pour le transfert optionnel de compétence d'élaboration et de gestion des PCS / PICS
- cadre juridique (délibération) pour les compétences des communes : par exemple pour les missions particulières que nous avons développées : l'alerte et l'information des populations
- convention concernant la répartition des dépenses liées à la mise en œuvre des PCS et PICS
- des procédures liées au marché public pour tous les éléments prévisibles (marché à bons de commande préalable par exemple)

- arrêtés d'approbation PICS conjointement entre le président de l'EPCI et les maires
- schéma organisationnel – avec et sans intervention du Préfet
- tableau de synthèse des missions pouvant être prises en charge
- grille d'analyse de plan d'urgence
- approche fonctionnelle
- lien fonction / ressources (humaines – matérielles – organisationnelles)
- tableau des moyens mutualisables
- modélisation en vue de l'analyse (REX - simulations)

Il demeure que le régime actuel tel qu'il a été défini par le législateur et le pouvoir réglementaire complexifie quelque peu la mise en œuvre du PICS en dissociant compétence d'élaboration et compétence de mise en œuvre. L'étude a montré les limites de l'exercice de ce point de vue. Ainsi l'évolution réglementaire qui permettrait de lever le principal blocage juridique serait la possibilité pour le Président d'un EPCI de mettre en œuvre le PICS.

Les suites possibles du projet OPTIC

Pour consolider l'approche présentée et en vérifier la validité, il pourrait être intéressant d'étendre le champ de l'enquête de perception au niveau des autres acteurs de la gestion de crises que sont l'Etat et ses services, les opérateurs de réseaux. Cette même analyse menée sur un nombre plus grand d'EPCI permettrait certainement d'éclairer le législateur sur les évolutions nécessaires / utiles pour améliorer l'efficacité des PCS vis-à-vis des populations en permettant que les questions soient traitées à la bonne échelle territoriale.

Quelles suites permet-il d'envisager de façon opérationnelle pour les intercommunalités?

L'étude juridique a montré que l'EPCI peut se doter ou être doté de la compétence en matière de risques (« ou plutôt d'une compétence » selon ses conclusions). Les apports directs possibles du projet pour les EPCI qui souhaitent s'impliquer dans l'organisation à mettre en

La complémentarité des partenaires

Le projet rassemble, autour de la Communauté Urbaine de Dunkerque coordinatrice, de nombreux partenaires :

- L'Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques (INERIS)
- L'Institut National Polytechnique de Grenoble (INPG) / Laboratoire G-SCOP
- L'Université du Littoral Côte d'Opale – Institut des Mers du Nord
- NANTES Métropole – Communauté Urbaine – Mission Risques Pollutions
- L'Institut Européen des Risques (IER)
- SOGREAH Consultants
- L'Institut des Risques Majeurs (IRMa)
- M. Philippe BILLET – Professeur de Droit – Consultant (ingénierie juridique)
- L'Association Française de Prévention des catastrophes Naturelles (AFPCN)

Le responsable scientifique du projet était Nicole GONTIER, Directeur Général des Services Techniques à la Communauté Urbaine de Dunkerque.

L'une des originalités du projet venait de la complémentarité des partenaires dans leur approche de la thématique. Cette réponse combine en effet des chercheurs (sciences humaines et sociales ; sciences de la décision ; sciences de la nature ; sciences de l'ingénieur) et des acteurs du territoire (Communautés Urbaines de Nantes et Dunkerque). La présence des deux EPCI a permis de bénéficier de terrain d'étude en réel, sur des territoires dont les acteurs intercommunaux ont fait le choix, à des degrés et selon des modalités divers, d'une implication dans la thématique « risque, décision et territoire ».

place sur leur territoire en cas de crise peuvent trouver ici des réponses à de nombreuses questions :

- sur la légitimité et la clarification du positionnement des EPCI par rapport au PICS et aux PCS, le législateur étant resté flou dans la loi de 2004 de modernisation de la sécurité civile,
- sur l'opérationnalité de l'EPCI en cas de crise,
- sur l'organisation à prévoir (PC intercommunal ou pas ?) et sur la répartition des rôles. Les exemples fournis par l'IRMa et SOGREAH dans ce projet ont montré que l'on se trouve dans des situations très différentes pour chaque collectivité, tant en type de risques rencontrés, de mode d'action, de mode de

collaboration entre les acteurs. Les outils qui ont été développés peuvent dans tous les cas leur permettre d'analyser les situations pour examiner l'intérêt à s'engager dans un PICS, et une fois la décision prise, les blocages, les difficultés rencontrées, les obstacles à surmonter et les leviers pour agir.

Le projet de recherche présenté n'est pas encore totalement validé par le comité scientifique qui a la charge de l'étudier. Par conséquent les conclusions finales pourront légèrement différer. Après validation le rapport définitif sera téléchargeable sur le site du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du développement durable et de la mer et sur le site du programme RDT ■ ■ ■



Inondation de l'Erdre à Nantes en 1995 / © : Pierre Pommelet-Nantes métropole