UNIVERSITÉ DE GRENOBLE

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE GRENOBLE

Spécialité : Droit Public

Arrêté ministériel : 7 août 2006

Présentée par

Rana HAIDAR

Thèse dirigée par **Nicolas KADA**

Préparée au sein du **Centre d'Etudes et de Recherche sur le Droit, l'Histoire et l'Administration Publique (CERDHAP)**

dans **l'Ecole Doctorale de Sciences Juridiques**

LE PREFET DE DEPARTEMENT ET LA SECURITE CIVILE EN FRANCE

Thèse soutenue publiquement le **16 décembre 2013**,
devant le jury composé de :

Madame Florence CROUZATIER-DURAND
Maître de conférences HDR, Université de Toulouse-Capitole, Rapporteur
Monsieur DAVIGNON Jean-François
Professeur émérite, Université Pierre Mendès-France, Président du jury
Monsieur KADA Nicolas
Professeur, Université Pierre Mendès-France, Directeur de thèse
Monsieur RANGEON François, professeur à l'Université Jules Vernes, Rapporteur

Remerciements

J'exprime mes profonds remerciements tout d'abord à mon directeur de Thèse M. KADA Nicolas qui a accepté d'en assurer la direction mais également pour l'aide compétente qu'il m'a apportée, pour sa patience et son encouragement à finir ce travail. Son œil critique m'a été très précieux pour structurer le travail et en améliorer la qualité.

Un grand merci également aux membres de jury de soutenance, pour leur présence et leur évaluation de mon travail.

L'aboutissement de cette thèse est aussi le fait de nombreuses personnes spécialistes en matière de sécurité civile qui m'ont consacrée du temps pour les discussions et la réponse aux interrogations posées dans le cadre de cette recherche. Ce sont notamment : M. JACOB Cyrille (directeur de la prévention et de la sécurité publique, ville de Grenoble), M. STRAPPAZZON Gilles (maire de ville de Saint Barthélemy de Séchilienne), M. Pierre BARBIEUX Pierre (ingénieur en charge des Risques Majeurs, ville de Pont de Claix), M. REGNY Nicolas (chef du service interministériel de défense et de protection civile de préfecture de l'Isère) et le personnel de ce service où j'ai effectué un stage.

Je remercie également mes chers amis M. ABBOUD Tahsin et M. COULIBALY Ibrahim pour leur aide.

Je tiens à remercier aussi toute personne qui m'apportée son aide et son soutien précieux pour la réalisation de ce travail. Je ne cite pas de noms pour ne pas en oublier certains.

J'adresse enfin mes remerciements à mon cher époux Tamim pour son soutien quotidien, sa compréhension et sa patience à l'égard de mes travaux comme de la vie en général ; à mes trois enfants qui ont souffert mon absence et mon long séjour en France pour mener à bien ma Thèse; à mes parents, à mes frères et sœurs qui m'ont soutenus tout au long de ces années de travail.

Sommaire

Introduction

Partie I- Le préfet de département, acteur privilégié d'une sécurité civile devenue aujourd'hui une affaire interministérielle

Chapitre I : Le caractère (naturellement) interministériel de la sécurité civile

Chapitre II : Le préfet de département, un acteur privilégié par les textes encadrant la sécurité civile

Partie II- L'insuffisance des moyens reconnus aux préfets pour l'accomplissement de leurs missions

Chapitre I : Les limites structurelles à l'intervention du préfet de département en matière de sécurité civile

Chapitre II : Les limites conjoncturelles à l'intervention du préfet de département en matière de sécurité civile

Conclusion

Bibliographie

Table des matières

Introduction

Plusieurs catastrophes majeures ont frappé le monde ces dernières années en causant des dégâts lourds avec de nombreuses victimes. La crise de Fukushima au Japon en 2007 a eu à la fois plusieurs impacts avec des conséquences graves sur les hommes, les biens et l'environnement. Il s'agit d'un séisme, d'un tsunami et des accidents technologiques dont un nucléaire avec des conséquences qui ne se limitent pas au Japon. De même, les incendies qui ont frappé l'Europe, la pandémie grippale ou encore l'éruption du volcan islandais en 2010 sont des signes de la nécessité d'une prise en charge accrue des risques afin de réduire leurs effets et épargner les vies humaines.

Les crises ne connaissent pas de frontières. Certains événements ont montré la nécessité d'une assistance et d'une solidarité internationale : le tsunami de 2004, l'ouragan Katrina qui a frappé la côte des Etats-Unis d'Amérique le 29 août 2005, le tremblement de terre à Haïti en 2010, etc. Pour cela, il convient que les pays, et notamment les pays voisins, développent une politique de coopération en matière de gestion des risques. Cette démarche a été déjà adoptée par l'union européenne, qui considère la protection civile en son sein comme *« une question de coopération entre Etats membres »*[1]. Dès 2001, une coopération renforcée entre les Etats membres de l'Union européenne en matière d'intervention de secours a été mise en place[2]. La signature du traité de Lisbonne en décembre 2007 a conforté un dispositif existant et prévu. Dans cette perspective, la France participe aux missions de secours en cas de catastrophe en Europe. Au-delà de son organisation en matière de sécurité civile liée à son territoire nationale, la France a également développé une réglementation pour soutenir un pays sinistré dans la gestion d'une catastrophe. La France participe alors aux missions de secours pour les catastrophes qui surviennent partout dans le monde. Dans ce cas, le ministre des Affaires

[1] VIRET (J.), QUEYLA (J.-L.), Sécurité civile en France : organisation et missions, Paris, les éditions des pompiers de France, Décembre, 2011, p. 259.
[2] 2001/792/CE, Euratom: Décision du Conseil du 23 octobre 2001 instituant un mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile, JO. n° L. 297 du 15/11/2001, p. 0007 - 0011.

étrangères sera chargé de diriger l'opération en sollicitant le ministère de l'Intérieur pour avoir accès aux moyens nécessaires de cette action. Cette action humanitaire est menée spontanément ou selon des accords entre la France et l'Etat touché par la catastrophe.

Les tempêtes Kalaus du janvier 2009 et Xynthia entre le 27 et le 28 février 2010, ainsi que les inondations de juin 2013 dans le sud-ouest français ont montré que la France n'est pas épargnée par les crises. De multiples événements qui ont été particulièrement destructeurs et meurtriers et qui ont marqué l'opinion publique dans l'histoire, apparaissent comme ayant été insuffisamment anticipés. Il a donc été demandé des réactions de la part du pouvoir public et des autorités compétentes pour gérer au mieux les risques menaçants la société ; lesquels ont accru sa vulnérabilité. Ces événements nécessitent donc plus d'investissement de la part de l'Etat qui a la charge de leur gestion. Dans ce sens, l'ancien ministre de l'Environnement Madame BOUCHARDEAU souligne que : *« nous avons aujourd'hui besoin d'une action de l'Etat et d'un langage moins parcellisé sur des questions à propos desquelles l'opinion attend une réponse globale »*[3].

La sécurité civile est devenue alors de nos jours un enjeu politique majeur. Elle est comptée au nombre des droits que l'Etat doit garantir à chaque citoyen face au nombre des catastrophes et des crises de type naturel, industriel ou intentionnel qui ne cesse d'augmenter. La société moderne n'accepte pas d'être soumise aux risques quels que soient leurs origines. Elle ne tolère non plus une mauvaise gestion de crise. La société d'aujourd'hui demande d'être protégée par le pouvoir public contre tout type de risques. Les attentes des citoyens sont devenues de nos jours des exigences de sécurité que les pouvoirs publics doivent assurer. Dans ce sens, Jean François DAVID affirme que : *« la gestion de crise est modulée par l'expression de certaines demandes sociales plus que par des données d'environnement »*[4]. A cet effet, les pratiques de prévention et gestion des crises devaient être renforcées.

Les missions de sécurité civile sont évaluées, au fil du temps, par une succession de concepts qui méritent un éclaircissement. A cet effet, il convient de définir certains termes liés à la sécurité civile. Il convient de même de distinguer plusieurs concepts. Il s'agit de la défense

---

[3] JO. déc. Assemblée Nationale, 27 juin 1987, p. 3300.
[4]DAVID (J.-F.), « Risques technologiques et interventions publiques : du mariage de la protection à l'accroissement de la vulnérabilité sociale », in : *La catastrophe, l'élu et le préfet*, PU Grenoble, 1990, p. 109.

passive, de la protection civile, de la défense civile, de la sécurité civile et de la protection des populations. Commençons d'abord par définir les termes liés à la sécurité civile qui sont nécessaires pour une bonne compréhension de cette étude. Il s'agit de termes : menace, aléa, vulnérabilité, risque, crise.

- La menace est *« un événement ou une chaîne d'événements intentionnellement déclenchés pour provoquer des dommages »*[5].
- L'aléa est un concept relativement récent. Le terme « aléa » désigne la probabilité d'occurrence d'un phénomène[6].
- La vulnérabilité est la conséquence prévisible d'une catastrophe en termes de nombre des victimes, de montant des dégâts matériels, d'impacts sur l'environnement, etc.[7]. Une autre définition a été donnée à la vulnérabilité : elle exprime et mesure le niveau de conséquences prévisibles de l'aléa sur les enjeux (des personnes et des biens susceptibles d'être affectés par un phénomène naturel). Elle caractérise la plus ou moins grande résistance d'un enjeu à un événement donné.
- La notion de risque a émargé au XVIII[e] siècle lors du tremblement de terre de Lisbonne en 1755. Il désigne un événement qui s'applique à un individu. Le terme « risque » est, par exemple, utilisé pour désigner les écueils côtiers qui menacent les navires de commerce[8]. Le risque peut être défini comme *« l'incertitude objectivement probabilisée ; on parle aussi du risque avéré (par opposition à risque potentiel ou incertitude intrinsèque), qui ne peut pas être cerné par une distribution de probabilités objective »*[9]. Le risque a été également définit comme *« le produit d'un élément imprévisible (l'aléa) et d'un élément prévisible et quantifiable (la vulnérabilité) »*[10].
- Quant à la crise, Patrick LAGADEC y voit *« une situation où de multiples organisations, aux prises avec des problèmes critiques soumises à des fortes pressions externes, d'âpres tensions internes, se trouvent brutalement et pour une longue durée sur le devant de la scène,*

---

[5] COMBALBERT (L.), DELBEQUE (E.), La gestion de crise, Paris, PUF, 2012, p. 16.
[6] DAUPHINE (A.), Risques et catastrophes : observer, spatialiser, comprendre, gérer, Paris, Armand Colin, 2003, p .17.
[7] DUFOUR (L.), sous la dir., Le risque dans sa diversité, une approche pluridisciplinaire, Paris, Lavoisier, 2008, p. 267.
[8] Collectif, Le petit Larousse illustré, 2011-1, p. 893.
[9] LAGADEC (P.), GODARD (O.), HENRY (C.), MICHEL-KERJAN (E.), Traité des risques : Précaution, crise, assurance, Paris, Gallimard, 2002, p. 13.
[10] DUFOUR (L.), sous la dir., Le risque dans sa diversité, une approche pluridisciplinaire, *op. cit.,* p. 266.

projetées ainsi les unes contre les autres…le tout dans une société de communication de masse, c'est-à-dire en directe avec l'assurance de faire la «une» des informations radiodiffusées, télévisées, écrites, sur une longue période »[11] . Quant à Christian REGOUBY, il l'a défini comme : *« une situation d'accélération d'un événement qui déborde les capacités habituelles de l'organisation. Elle menace les priorités et les missions de cette organisation. La crise se définie comme paroxystique issu de la rupture d'un état d'équilibre précédent. Elle résulte soit d'un événement catastrophique, soit d'un dysfonctionnement d'une organisation »*[12]. Laurent COMBALBERT a, pour sa part, donné la définition suivante : *« la crise se caractérise par une situation sortant du cadre habituel des incidents connus, avec la nécessité de prendre en urgence des décisions stratégiques et d'organisation. Les enjeux apparaissent comme exorbitants, multiples, et pour la plupart, ne se révèlent qu'au fil du temps »*[13].

La notion de sécurité civile n'a jamais été une notion stable. Il en est de même des missions relatives à la sécurité civile. On note des hésitations dans leur dénomination entre les termes « protection », « défense » et « sécurité » civile.

- La défense passive est reconnue par les lois du 8 avril 1935 et du 11 juillet 1938[14]. Elle a été définie par la loi du 8 avril 1935 comme l'*« organisation des mesures de sauvegarde de la population civile ».* En 1938, cette définition est devenue *« l'organisation générales de la nation pour le temps de guerre »*[15].
- La protection civile est un concept qui a remplacé le concept de défense passive dès 1943 suite à plusieurs catastrophes, dont l'incendie des Nouvelle Galeries de Marseille du 28 octobre 1938. Ces catastrophes ont conduit *« les pouvoirs publics à concevoir au plan national une protection des citoyens contre les sinistres et calamités publiques »*[16].

---

[11] LAGADEC (P.), La gestion des crises, Paris, Edition d'Organisation, 1999.
[12] REGOUBY (C.), Le défit des comportements dans la gestion des crises, *Gestions Hospitalières*, n° 462, 2007, pp. 21-26.
[13]COMBALBERT (L.), Le ménagement des situations de crise. Anticiper les risques et gérer les crises, Paris, ESF éditeur, 2005, p. 23-24.
[14] Loi du 8 avril 1935 relative à l'organisation des mesures de protection et sauvegarde de la population civile, JO. du 9 avril 1935, p. 3978 et la loi du 11 juillet 1938 relative à l'organisation générale de la nation en temps de guerre, JO. du 13 juillet 1938, p. 8330.
[15] Loi du 11 juillet 1938.
[16] DYE (V.), La sécurité civile en France, Paris, Presses universitaires de France, Que suis-je ?, n° 1682, 1995, p. 9.

Désormais, la protection civile vise à protéger la population et les biens en temps de paix et à suivre la nation en cas de guerre.

- La défense civile, pour sa part, a une action globale de protection, de sécurité et de sauvegarde[17]. Depuis 1959, la défense civile, la défense militaire et la défense économique font partie des composants de la défense nationale.

- Quant à la sécurité civile, elle a été définie par la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987[18] et par la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 dite de la loi de la modernisation de la sécurité civile. Aux termes de ces lois, la sécurité civile a comme mission d'étudier et de mettre en œuvre les mesures de prévention, de protection et des secours pour faire face aux risques de toute nature et afin d'assurer la sauvegarde des personnes, des biens et de l'environnement lors d'accidents, de sinistres et de catastrophes. Les missions de la sécurité civile doivent s'inclurent dans le dispositif général de la défense civile en temps de paix, de crise et en cas de guerre.

- La Protection des populations est, quant à elle, un concept de nature double. Tout d'abord, elle relève de la défense civile car elle fait appel à toutes ses composantes. Toutefois, elle ne constitue pas entièrement la défense civile. De même, la protection des personnes fait partie de la sécurité civile. Cette situation se traduit par l'identité de leurs objets, par le recours à un ensemble de moyens identiques ainsi que par une convergence de méthodes. Cependant, la protection des personnes ne s'identifie pas à la sécurité civile. Il convient de relever aussi que les missions de protection des populations suivent à la fois aux moyens de la sécurité civile en ce qui concerne le secours et l'hébergement, etc. et à ceux de la défense civile pour la continuité des transmissions gouvernementales, emploi des moyens d'ordre public, etc. Dans ce sens, la protection des populations contre les risques d'origine militaire, technologique ou naturelle, est une mission commune à la défense et à la sécurité civile et un objectif de la défense nationale.

---

[17] Décret n° 65-28 du 13 janvier 1965 relatif à l'organisation de défense civile dont la responsabilité incombe au ministre de l'Intérieur suivant les directives du premier ministre, JO. du 15 janvier 1965, p. 403, abrogé le 24 avril 2007.

[18] Article 1er de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection des forêts contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, JO. du 23 juillet 1987, p. 8199, dite « la loi de sécurité civile », abrogée par la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, JO. du 17 août 2004.

La sécurité civile est une construction empirique. Ses missions, ses concepts et ses services sont le produit de l'histoire. Les lois qui la règlementent ne datent, en effet, pas d'aujourd'hui et la place qu'elle occupe dans l'appareil étatique a évolué au fil du temps en fonction des menaces et des risques. Au-delà de l'évolution des définitions des concepts, les missions de sécurité civile ont connu plusieurs changements en fonction de ces concepts connus et au gré des situations de gestion des risques. Les missions de la sécurité civile étaient initialement assurées par la commune[19]. L'intervention de l'Etat en la matière, n'était pas fréquente et ne se faisait que de façon secondaire. Avec la loi du 5 avril 1884, qui reste le fondement de l'organisation municipale française de sécurité civile, de profondes mutations de l'organisation de la sécurité civile sont intervenues[20]. Au fil du temps, les missions de la sécurité civile ont été dévolues à l'administration départementale du fait des moyens locaux jugés faibles et inadaptés à la complexité de la crise. Pour faire face aux risques de certaine ampleur et pour assurer les secours, l'intervention de l'Etat est devenue plus fréquente. Le système français de sécurité civile est un système complexe. Il est le fruit d'une longue histoire et d'une nécessité de faire face aux risques. L'étude de l'histoire de la sécurité civile montre la nature évolutive de ce concept. Trois phases principales de l'évolution du concept de sécurité civile, et par conséquent les missions et l'organisation de la sécurité civile, peuvent être distinguées. Il s'agit de la période antérieure à la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987, de celle située entre 1987 et 2004 et enfin celle commençant à partir de la loi de la modernisation de la sécurité civile n° 2004-811 du 13 août 2004.

1 - La notion de sécurité civile et ses missions avant la loi du 22 juillet 1987

L'évolution des missions attachées à la protection des populations contre les calamités publiques s'est traduite, au fil du temps, par une succession de concepts attachés à des réalités différentes. Le concept de défense passive a été défini par les lois du 8 avril 1935 et du 11 juillet 1938 et a été rattaché au ministère de la Défense. La défense passive est née suite à la première guerre mondiale et à la nécessité de protéger la population et de préserver les

[19] La loi des 16-26 août 1790 a confiée aux maires *« le soin de prévenir par des précautions convenables et de faire cesser par distribution des secours nécessaires les accidents et les fléaux calamiteux ».*
[20] Cette loi confie aux maires de veille à la sécurité de sa commune.

capacités de production industrielle du pays contre les effets des bombardements aériens[21]. Cette période a connue certains changements concernant l'autorité compétente pour la gestion des crises. L'incendie de Nouvelle Galeries de Marseille, qui a causé un choc psychologique important en 1938, a montré l'insuffisance de l'organisation communale pour faire face à l'ampleur de certaines menaces. Face à cette situation, l'intervention de l'Etat s'imposait pour assurer la sécurité. L'Etat doit coordonner les efforts des communes et les guider pour arriver à cette fin. De même, son intervention directe sera nécessaire dans les cas extrêmes, car l'Etat est mieux armé et dispose des moyens les plus puissants pour répondre aux risques de grande ampleur.

En 1944, la protection civile succéda au concept de défense passive. Elle a été confiée au ministère de l'Intérieur[22]. Désormais la protection de la population s'étend au temps de paix après avoir été, jusqu'alors, réservée au temps de guerre. La Constitution du 27 octobre 1946 montrait le caractère régalien des actions liées à la protection du citoyen contre les fléaux calamiteux, les sinistres ou catastrophes. L'intervention solidaire de l'Etat, en la matière, a été affirmée par le préambule de la Constitution ainsi rédigé : *« la nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales ».* Ce préambule est une source importante parmi les textes juridiques qui affirment le principe de gratuité des secours[23]. Ce principe ne doit pas son origine à un principe républicain d'égalité. Toutefois, il trouve sa référence par le fait que *« le Roi de France voulait inciter les citoyens à faire appel aux « grandes-pompes » lorsque l'incendie se déclarait »*[24].

L'incendie catastrophique des forêts landaises en décembre 1949, l'apparition de l'arme nucléaire et l'affaire de Corée de 1950, qui a marqué une tension mondiale, ont participé à la généralisation du concept de protection civile au sein de toutes les nations. Cette période a connu en France la création du Service National de la Protection Civile (SNPC) en 1951[25]. Il

---

[21] Cette situation explique la formation du concept de défense passive qui est en opposition à celui de défense active.
[22] Décret n° 51-715 du 7 juin 1951 portant rap relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur, JO. du 8 juin 1951, p. 6017.
[23] Des anciens textes peuvent être aussi des sources de ce principe, il s'agit de l'ordonnance du Parlement de Paris du 11mars 1733 et la loi du 11 Prairial An VII.
[24] DYE (V.), La sécurité civile en France, *op.cit.*, p. 110.
[25] Décret n° 51-1314 du17 novembre 1951 portant rap relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur, JO. du 18 novembre 1951, p. 11443.

avait comme mission de protéger la population et les biens en temps de paix et de protéger la nation lors de guerre.

En 1958, la Constitution du 04 octobre 1958 a affirmé ce rôle de l'Etat en la matière en se rapportant à la déclaration des droits de l'homme et du citoyen en 1789. Le préambule de la Constitution disposait : *« Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression »*. Ce rôle a également été intégré aussi au préambule de la Constitution de la V^{ème} République. La sécurité civile est devenue, en effet, un droit de valeur constitutionnelle pour chaque citoyen ; ce droit doit être garanti par l'Etat. Toute cette évolution a participé plus tard dans l'histoire et précisément en 1959, à l'apparition du concept de la défense civile par l'ordonnance du 7 janvier 1959. Cette ordonnance donna naissance à la doctrine de défense civile avant que s'affirme le concept de sécurité civile toujours ancré au ministère de l'Intérieur. Toutefois, plusieurs autres ministères participent à la sécurité civile.

En 1974[26], le Service National de la Protection Civile (SNPC), chargé de la protection contre l'incendie, de la défense passive ainsi que des questions de défenses intéressantes le ministère de l'Intérieur, est devenu la Direction du Service National de la Protection Civile (SNPC) et rattaché à la Direction générale de l'administration. L'apparition de la Direction de la Sécurité Civile (DSC), ne s'est faite, pour la première fois, qu'en juillet 1975[27]. Cette direction, qui succède au Service National de la Protection Civile (SNPC), *« anime et cordonne les services chargés de la mise en œuvre des mesures de prévention et de secours destinées à assurer la sauvegarde des personnes et des biens, en cas d'accidents, de sinistres et de catastrophes ou dans les circonstances ressortissant de la défense civile »*[28]. On peut signaler ici une innovation au niveau des missions à assurer. Celle-ci sera reprise en décembre 1981[29].

---

[26] Décret n° 74-311 du 19 avril 1974 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur, JO. du 21 avril 1974, p. 4320.
[27] Décret n° 75-714 du 23 juillet 1975 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur, JO. du 9 août 1975, p. 8117.
[28] Article 6 du décret du 23 juillet 1975.
[29] Décret n° 81-1219 du 30 décembre 1981 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et de la décentralisation, JO. du 3 janvier 1982, p. 154.

Au cours de l'année 1975, on a connu un changement de vocabulaire. Désormais on parle de sécurité civile, même si le terme n'a pas encore été juridiquement affirmé. Le concept de la sécurité civile a été adopté afin de répondre à « *l'aspiration croissante de l'opinion publique à une sécurité renforcée* »[30]. Cette appellation est le fruit de la volonté à moderniser la structure centrale qui s'est traduite par la création de la Direction de la Sécurité Civile (DSC), dont l'organisation et les attributions ont été précisées par l'arrêté du 14 mars 1977 qui a abrogé l'arrêté du 12 décembre 1968 relatif à l'organisation du Service National de la Protection Civile (SNPC). Les organisations et les différentes attributions de la DSC ont été retouchées par un nouvel arrêté. Il s'agit de l'arrêté du 16 juin 1982[31], créant l'Institut National des Etudes de la Sécurité Civile (INESC). La Direction de la Défense et de la Sécurité Civile a été rattachée à nouveau à la Direction générale de l'administration par le décret du 2 octobre 1985[32] et l'arrêté du 3 octobre 1985[33]. Ce rattachement a été accompagné de changements des missions et des attributions de la sécurité civile. En 28 novembre 1986[34], la DSC est redevenue une direction directement rattachée au ministère de l'Intérieur. L'arrêté du 28 novembre 1986[35], qui a abrogé les textes précédents, a redéfini les organisations et les attributions de la DSC. Depuis cette date, cette direction a gardé son rattachement au ministère de l'Intérieur. Entre-temps, le rôle de l'Etat en matière d'organisation des secours a été renforcé. Citons dans ce sens, la reconnaissance officielle des plans d'organisation des secours (ORSEC), crée en 1952, par la loi de décentralisation de 1982[36]. Cette loi a affirmé le rôle du préfet dans le domaine de la gestion des crises et des catastrophes.

L'évolution du concept de sécurité civile s'est faite au fur et à mesure du temps afin de s'adapter aux menaces et aux risques. Pour cela, les services publics ont connu certains changements. Ces changements ont abouti, en 1985, au regroupement de la défense civile et

---

[30] DYE (V.), La sécurité civile en France, *op.cit.*, p. 26.
[31] Arrêté du 16 juin 1982 relatif à l'organisation et attributions de la direction de la sécurité civile, JO. du 6 juillet 1982, numéro complémentaire, p. 6382.
[32] Décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et de la décentralisation, JO. du 3 octobre 1985, p. 11441.
[33] Arrêté du 3 octobre 1985 relatif à l'organisation et attributions de la Direction générale de l'administration du ministère de l'Intérieur et de la décentralisation, JO. du 5 octobre 1985, p. 11546.
[34] Décret n° 86-1216 du 28 novembre 1986 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur, JO. du 30 novembre 1986, p. 14398.
[35] Arrêté du 28 novembre 1986 portant organisation et attributions de la Direction de la sécurité civile, JO. du 30 novembre 1986, p. 14400.
[36] Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JO. du 3 mars 1982, p. 730.

de la sécurité civile avec l'intégration d'une distinction entre sécurité civile en temps de paix et en temps de crise[37].

2 - La notion de sécurité civile et ses missions entre 1987 et 2004

Il a fallu attendre jusqu'en 1987 pour que le terme « sécurité civile » soit reconnu juridiquement par la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 qui a marqué un tournant dans l'histoire de la sécurité civile en France. Cette loi voulait répondre à l'aspiration croissante de la société civile à une sécurité renforcée contre tout type de risques. Le souci des pouvoirs publics était d'assurer la cohésion de la société contre les menaces de toute nature. Cette loi a structuré la sécurité civile, pour la première fois, à un niveau très élevé en lui donnant la définition suivante : « *la sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes. La préparation des mesures de sauvegarde et la mise en œuvre les moyens nécessaires pour faire face aux risques majeurs et aux catastrophes sont assurées dans les conditions prévues par le présent titre. Elles sont déterminées dans le cadre du plans d'organisation des secours dénommées plans ORSEC et plans d'urgence* »[38]. La loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 donne à l'Etat un rôle indispensable dans la coordination et la direction des secours quand l'événement dépasse la commune ou ses moyens. Son rôle se traduit également par l'élaboration du cadre juridique des actions de sécurité civile et par l'assurance de la cohérence de l'organisation de la sécurité civile en appliquant les grands principes opérationnels. Elle a marqué une autre avancée : elle a élargi le champ d'action de la sécurité civile pour s'étendre à l'environnement. Désormais la protection et la prévention ne se limitent pas aux personnes et aux biens. Le champ d'action de la sécurité civile touche également l'environnement. L'extension du champ des missions de la sécurité civile à l'environnement a, cependant, laissé apparaître certaines lacunes. En effet, il existait déjà en France, un ministère de l'Environnement lors de la mise en place de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987. Toutefois, les missions de la sécurité civile seront dévolues au ministère de l'Intérieur[39] ; ce qui a rendu plus complexe les tâches des services chargés de mettre en œuvre

---

[37] Cette distinction a été lancée par MARION et PRETOT en 1986, MARION (J.), PRETOT (X.), La sécurité civile du temps de paix et le droit, Paris, Editions Neret, 1986, pp. 19-20.
[38] Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987, Article 1er.
[39] Ibid., article 6.

la politique de la sécurité civile. Avec l'extension du champ d'action de la sécurité civile, ce service public ne pouvait relever d'un département ministériel unique. Dès lors, la sécurité civile est devenue un domaine de compétences partagées.

D'autres remarques ont été faites concernant cette loi. Il s'agit notamment de la notion de « crise » qui n'était pas abordée par elle. En outre, la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 n'a pas précisé les risques auxquels le service de sécurité civile doit faire face. Même si le titre II de la loi a été consacré à l'incendie et aux risques majeurs, ces risques ne sont, cependant, pas eux-mêmes définis. S'agissant de l'autorité compétente pour assurer les missions de la sécurité civile, le maire est, selon la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987**,** l'autorité de police de « première instance »[40] qui doit assurer la sécurité de sa commune. Néanmoins, *« à partir d'un certain seuil de gravité et de complexité, l'organisation et la gestion opérationnelle de secours deviennent davantage l'affaire de l'Etat »*[41]. Le déclenchement du plan ORSEC transmet la mission de la direction des opérations de secours au préfet de département. Quand l'événement de la sécurité civile, qui a justifié le déclenchement du plan ORSEC, concerne plusieurs départements, le Premier ministre désigne un préfet directeur parmi les préfets des départements touchés par l'événement[42]. Les missions de la sécurité civile sont progressivement transmises de la commune au préfet de département, la loi de départementalisation des services d'incendie et de secours[43] étant considérée comme une étape clef de cette démarche. Désormais, ces services sont devenus des établissements publics communs aux départements, aux communes, ainsi qu'aux Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) chargés de secours et de lutte contre l'incendie.

Concernant la direction de la sécurité civile, les organisations et les missions de la DSC ont été redéfinies par l'arrêté du 11 juillet 1991[44]. Cet arrêté a instauré une sous-direction des secours et des sapeurs pompiers. Il fallait attendre jusqu'en 1997 pour que la DSC se voit attribuer la mission de défense civile par l'arrêté du 6 novembre 1997[45]. A partir de cette date,

---

[40] Articles L. 131.1 et L. 131.1 3 du Code des Communes et article 5 de la loi du 22 juillet 1987.
[41] COURTOIS (D.-G.), « Le rôle de l'Etat dans la gestion de crise », in : *Les cahiers du CNFPT*, n° 39, août 1993, p. 86.
[42] DYE (V.), La sécurité civile en France, *op.cit.*, p. 30.
[43] Loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, JO. n° 105 du 4 mai 1996, p. 6728.
[44] Arrêté du 11 juillet 1991 portant organisation et attributions de la Direction de la sécurité civile, JO. n° 161 du 12 juillet 1991, p. 9120**.**
[45] Arrêté du 6 novembre 1997 portant organisation et attributions de la Direction de la défense et de la sécurité civiles, JO. n° 260 du 8 novembre 1997, p. 16262.

la DSC est devenue la Direction de la Défense et de la Sécurité Civile (DDSC). En 2000, la DDSC a commencé à jouer un rôle international dès que l'arrêté du 24 août 2000[46] a crée la Mission des Relations Internationales (MRI) de DDSC.

Plusieurs textes ont défini les missions de la sécurité civile, son organisation ainsi que la répartition des compétences entre autorités territoriales. Dans ce cadre, la loi du 22 juillet 1987, dite la loi de la sécurité civile, reste la première qui a tenté de clarifier ces notions. Les efforts de clarification de la loi n° 87 565 du 22 juillet 1987 n'étant cependant pas suffisants, il a fallu attendre jusqu'en 2004 pour avoir une idée globale du cadre juridique de la sécurité civile.

3 - La notion de sécurité civile et ses missions depuis la loi de la modernisation de la sécurité civile

Plus récemment, le concept de sécurité civile a été redéfini juridiquement par la loi du 13 août 2004[47]. Cette loi, dite « la loi de modernisation de la sécurité civile », qui constitue une réforme majeure de la sécurité civile, a adopté une nouvelle définition. Elle est considérée comme une évolution très importante en la matière. Aux termes de la loi *« 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 des mesures et des moyens appropriés relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques et privées »*[48].

Cette définition appelle certaines remarques : il s'agit d'abord de l'extension de champ de compétence de sécurité civile. Cette loi a rajouté des nouvelles missions à la sécurité civile. L'information et l'alerte des populations, qui sont issues de la loi dite Bachelot du 30 juillet 2003, font déjà partie des missions de sécurité civile. De même, la sécurité civile comprend

---

[46] Arrêté du 24 août 2000 portant organisation et attributions de la Direction de la défense et de la sécurité civiles, JO. n° 197 du 26 août 2000, p. 13129**.**
[47] La loi n° 2004-811 du 13 août 2004.
[48] Article 1er de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004, abrogé par l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012, art. 19.

désormais la protection générale des populations. L'autre point à signaler au sujet de cette définition est que, le rôle de l'Etat a été affirmé en matière de sécurité civile. L'Etat se présente ainsi comme *« garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national. Il en définit la doctrine et cordonne ses moyens. Il évalue en permanence l'état de préparation aux risques et veille à la mise en œuvre des mesures d'information et d'alerte des populations ».* Avant cette loi, la réponse de la sécurité civile en France était organisée par des plans autour du plan ORSEC sans grande cohérence. La loi du 2004 a mise en place un dispositif unique de gestion des événements. Il s'agit du plan ORSEC : la base de réponse quelle que soit la situation d'urgence. De même, cette loi a crée le Plan Communal de Sauvegarde (PCS) comme une planification des secours au niveau communal qui peut aussi trouver une déclinaison intercommunale. Le PCS constitue le maillon local de l'organisation de la sécurité civile qui ne modifie pas les bases juridiques du partage de compétence entre le maire et le préfet. Pour cela, il doit être compatible avec les plans d'organisation des secours dans le département.

Une autre évolution importante mérite d'être signalé au sujet de cette définition : la sécurité est devenue l'affaire de tous. Le préambule de l'annexe de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 intitulée « orientations de la politique de sécurité civile » a indiqué que : *« la sécurité civile est l'affaire de tous. Tout citoyen y concourt par son comportement. Une véritable culture de la préparation au risque et à la menace doit y être développée »* [49]. Le législateur préconise que toute personne soit invitée à contribuer à la sécurité civile par son comportement, voire à souscrire un engagement citoyen en devenant sapeur-pompier volontaire, membre d'une association agrée ou réserviste de sécurité civile. Avec la loi du 13 août 2004, la sécurité civile est devenue ouverte à d'autres acteurs. Néanmoins, cette ouverture ne doit pas cacher sa vraie situation comme service public au sens organique du terme.

La question de la gestion des risques ne date pas d'une période récente. Cette question a été analysée dès la fin des années 1970 jusqu'à la fin des années 1980. Plusieurs études ont été faites par différentes branches des sciences humaines : l'économie, la gestion, les sciences politiques, la sociologie. Depuis les années 90, les risques et les menaces ont changé de nature et d'ampleur ; ce qui a accru la vulnérabilité des personnes exposées à ces risques voire celle

[49] Annexe 2.

du territoire lui-même et par conséquent les atteintes à la vie de la Nation. Pendant cette période, les réflexions sur les risques et leur traitement avaient moins d'intérêt de la part des branches des sciences humaines[50]. De cet état de fait, il en résulte un grand vide en la matière. Cette situation a attiré l'attention sur la nécessité d'analyser les risques et d'inciter les chercheurs à développer la gestion des risques. Il fallu attendre le début du troisième millénaire pour que des recherches sérieuses soient reprises sur la question de la gestion des risques.

La fin du deuxième millénaire et le début du nouveau ont été marqués par le tsunami en Asie du Sud-Est, l'ouragan Katrina, l'accident nucléaire majeur au Japon ou encore plus récemment les inondations du juin 2013 au sud-ouest de la France. Ce sont des événements désastreux, qui ont marqué l'opinion mondiale et méritent une analyse approfondie afin de relever les défis, améliorer la prévention et la gestion des crises et répondre au besoin de sécurité qui n'a jamais été aussi fort qu'aujourd'hui. Cette situation a été signalée par le Conseil National de la Protection Civile (CNPC) qui, dans son enquête réalisée en 2008 par Mathilde GRALEPOIS, a signalé qu'*« aujourd'hui, ce champ* (la sécurité civile) *n'est pas suffisamment étudié par les sciences sociales. Les ouvrages datent des années 1987 lors de la dernière loi de sécurité civile. 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 (..). On retrouve aussi des interprétations de la loi de modernisation de la sécurité civile par des cabinets de consultants. Sinon, les études sur la sécurité «intérieure» sont nombreuses »*[51]. Dans ces conditions, entreprendre une recherche sur les risques et les acteurs compétents pour gérer ces crises, en France, se présente comme nécessaire et opportun. Dans cette optique, nous analyserons à travers cette étude le rôle des acteurs de la sécurité civile en France et notamment celui du préfet de département. Les compétences de ce dernier en matière de sécurité civile n'ont cessé de s'élargir ces dernières années notamment dans le domaine de la gestion des crises. L'homme de l'Etat, le préfet dans le département, qui obtient sa légitimité de l'Etat garant de la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement, est-il le mieux placé pour gérer les

[50] HASSID (O.), Le management des risques et des crises, 3e édition, Paris, Dunod, 2011, p. 141.
[51] GRALEPOIS (M.), 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, enquête réalisée par le Conseil National de la Protection Civile, Janvier, 2008, p. 7.

risques liés à son département ? Nous analyserons son rôle en la matière afin de vérifier la fiabilité du système actuel de sécurité civile pour faire face aux risques qui ne cessent de croître.

Partant de ces considérations, cette thèse va alors s'articuler autour de deux préoccupations majeures. Il s'agira d'une part, de faire une présentation de l'organisation actuelle de la sécurité civile en France et de ses acteurs, dont le préfet de département, en montrant ses compétences en la matière. Acteur principal pour la gestion des risques liés à son département, il conviendra de vérifier si le préfet est le personnage idéal pour assurer les missions de la sécurité civile. D'autre part, il s'agira de montrer les limites de l'intervention du préfet de département en matière de sécurité civile et les solutions envisageables pour faire face à ces limites.

Aujourd'hui, la sécurité civile correspond à la fois à une politique publique et à une activité administrative. Tout d'abord, depuis la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, la politique publique de la sécurité civile est pilotée par l'Etat. En même temps, la sécurité civile est une activité administrative dont les fondements juridiques et le canevas institutionnel sont établis par les pouvoirs publics. La politique publique de la sécurité civile consiste à la fois à améliorer la connaissance des risques, à organiser leur surveillance, à en informer la population, à faire adopter les réglementations nécessaires et notamment les plans de prévention des risques, à promouvoir et à aider les mesures de réduction de la vulnérabilité et enfin à organiser le retour d'expérience sur les catastrophes. Connaître le risque est un préalable à toutes les actions de prévention et la gestion des crises. Pour répondre avec cohérence et efficacité à cet objectif, la prise en compte d'un risque, qu'il soit naturel, technologique ou un risque courant, comporte trois volets. Le premier est la prévention qui consiste à préparer et à étudier les risques, à les intégrer dans les documents d'urbanisme tels que les Plans de Prévention des Risques (PPR), à mettre en œuvre des dispositifs de surveillance et d'alerte de la population avant le déclenchement du phénomène. Le deuxième volet est constitué par la mise à disposition des citoyens soumis à risques, les informations préventives nécessaires pour savoir comment réagir face à une catastrophe car beaucoup de victimes perdent la vie ou leur intégrité physique parce qu'elles ignoraient ce

qu'il leur fallait faire[52]. Le troisième volet est la protection qui comprend les travaux pour atténuer ou supprimer le risque lui-même ou ses effets et la préparation des mesures de sauvegarde de la population une fois la catastrophe survenue.

Il n'y a guère plus d'un quart de siècle que les pouvoirs publics ont véritablement pris conscience de l'importance qu'il fallait attacher à la prévention des risques aussi bien naturels que techniques. L'information préventive constitue aujourd'hui une condition essentielle pour que la population connaisse les dangers auxquels elle est exposée, les mesures de protection, de prévention et de secours prises par les pouvoirs publics et les dispositions qu'elle peut elle-même prendre pour réduire sa vulnérabilité. Elle contribue à préparer le citoyen à un comportement responsable face aux risques et à leur possible survenance. Dans cette optique, la loi du 22 juillet 1987[53] a instauré le droit des citoyens à une information sur les risques majeurs auxquels ils sont exposés sur tout ou une partie du territoire, ainsi que sur les mesures de sauvegarde qui les concernent[54]. Ce droit est reconnu par l'article 21 de cette loi ainsi rédigé : *« les citoyens ont un droit à l'information sur les risques qu'ils encourent en certains points du territoire et sur les mesures de sauvegarde pour s'en protéger »*. Mais aussi, *« chaque citoyen doit avoir accès aux informations à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses ».* L'article 1er de la loi n° 95-101 du 2 février 1995[55] a érigé ce droit à l'information en principe fondamental du droit de l'environnement, codifié à l'article L. 110-1 du Code de l'Environnement. Cette démarche est complétée depuis la loi du 30 juillet 2003 par un ensemble de dispositions, dans l'objectif de créer progressivement une culture du risque. L'information préventive est faite en priorité tous les 5 ans dans les communes où il y a des enjeux humains et porte sur les risques majeurs naturels et technologiques. Le décret n° 90-918 du 11 octobre 1990[56] a précisé le contenu et la forme des informations auxquelles doivent avoir accès les personnes susceptibles d'être exposées à des risques majeurs ainsi que les modalités selon lesquelles ces informations

---

[52] TAZIEFF (H.), « Les risques naturels », in : *Les risques majeurs et la protection des populations, prévention, planifier, protéger, secours*, Paris, Edition du Moniteur, hors série, 1989, P. 17 et s.
[53] Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987, article 21, abrogée par la loi n° 2004-811 du 13 août 2004.
[54] Article L 125-2 du Code de l'Environnement.
[55] Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JO. n° 29 du 3 février 1995, p. 1840 ? dit « loi Barnier ».
[56] Décret n° 90-918 du 11 octobre 1990 relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs, JO. n° 238 du 13 octobre 1990, p. 12415, modifié par le décret n° 2004-554 du 9 juin 2004 relatif à la prévention du risque d'effondrement de cavités souterraines et de marnières, JO. du 17 juin 2004, p. 10835, texte 58. Ce décret est lui-même abrogé par le décret du n° 2007-1467 du 12 octobre 2007 art. 4, JO. du 16 octobre 2007, p.17002.

seront portées à leur connaissance[57]. Ces modalités diffèrent selon que les communes sont dotées d'un Plan Particulier d'Intervention (PPI) ou d'un Plan de Prévention des Risques (PPR), ou sont situées dans les zones à risque sismique, volcanique, cyclonique ou de feux de forêts ainsi que celles désignées par arrêté préfectoral. Les acquéreurs ou locataires de biens immobiliers situés dans les zones couvertes par un PPR doivent être informés par les vendeurs ou bailleurs, lors des transactions immobilières, de l'état des risques dressé par le préfet pour l'établissement de ce plan[58]. Le préfet arrête la liste des communes dans lesquelles cette obligation d'information s'applique et pour chaque commune concernée, la liste des risques et des documents à prendre en compte[59]. Cette mesure est en vigueur depuis juin 2006, après avoir été précisée par le décret du 15 février 2005[60]. Malheureusement, ce dispositif ne globalise pas tous les risques, notamment les plans de prévention des risques miniers, et l'information n'est pas toujours bien géo-référencée.

Le Dossier Départemental des Risques Majeurs (DDRM) est un premier pas essentiel dans l'information sur les risques majeurs donné aux citoyens[61]. Il est élaboré, sous l'autorité du préfet, par la Cellule d'Analyse des Risques et d'Information Préventive (CARIP)[62]. Il précise, pour chacune des communes du département, le ou les risques naturels ou technologiques auxquels ses habitants peuvent être confrontés un jour. Le DDRM concerne les risques majeurs caractérisés par leur occurrence faible ou très faible, mais aussi par les conséquences graves, voire dramatiques dans la vie courante pour les personnes. Il regroupe l'ensemble des dispositions à mettre en œuvre pour réduire l'impact d'un phénomène prévisible sur les personnes et les biens. Le DDRM s'inscrit dans une logique de développement durable puisque, à la différence de la réparation post-crise, la prévention tente de réduire les conséquences économiques, sociales et environnementales d'un développement

---

[57] SANSEVERINO-GODFRIN (V.), Le cadre juridique de la gestion des risques naturels, Lavoisier, Editions TEC, 2008, PP. 12-13.
[58]Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, JO. n° 175 du 31 juillet 2003, p. 13021, article 77, codifié à l'article L. 125-5 du Code de l'Environnement. L'objectif est la bonne information de l'acquéreur et du locataire sur les risques naturels et technologiques encourus par un bien immobilier, au travers des contrats de vente ou de location.
[59] SANSEVERINO-GODFRIN (V.), Le cadre juridique de la gestion des risques naturels, *op.cit.*, p. 16.
[60] VIRET (J.), QUEYLA (J.-L.), Sécurité civile en France : organisation et missions, 2008, *op.cit.*, p. 173.
[61] Préfecture de l'Isère, Dossier Départemental des Risques Majeurs (DDRM), mai 1995, p. 3.
[62]DREVETON (C.), La gestion des crises de sécurité civile par le Maire : explosion d'usine chimique et inondation, mémoire de l'IEP Grenoble, sous dir : M. Nicolas KADA, septembre, 2004, p. 122.

imprudent de la société. Depuis l'année 2000, tous les départements français en sont dotés et une actualisation régulière est prévue[63].

Ainsi, le « porter à connaissance » ou anciennement le Dossier Communal Synthétique (DCS) qui représente les risques naturels et technologiques menaçant le territoire de la commune, est un document d'information réglementaire, réalisé par les services préfectoraux à partir du DDRM et notifié par arrêté préfectoral au maire. Il permet à ce dernier de développer l'information préventive dans sa commune par l'élaboration du Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM). Ce dossier, qui est élaboré par le préfet et qui indique les comportements à avoir en cas de risque précis, doit être compréhensible par un large public[64]. La modification apportée par le décret du 9 juin 2004 ne mentionne pas le DCS mais reconnaît l'existence du DDRM et son rôle en matière d'information préventive. Le DCS n'existe plus mais le préfet est amené à transmettre des informations aux maires. Le préfet établit donc le DDRM et pour chaque commune concernée, il transmet les éléments d'information au maire qui réalise le DICRIM [65]. Ces dossiers sont consultables en mairie par les citoyens. Une information spécifique aux risques technologiques est également à disposition des citoyens[66]. Par ailleurs, il existe des dispositions spécifiques relatives à l'affichage[67] des consignes de sécurité dans les locaux et sur les terrains concernés par un risque naturel[68]. Enfin, on ne peut pas manquer de constater que la mise au point de ces documents est lente et récente.

Avec la loi de modernisation de la sécurité civile, le citoyen est devenu une nouvelle catégorie d'acteurs de prévention et de gestion des risques. Le citoyen n'est plus seulement la cible, contre laquelle il convient d'élaborer des barrières en termes de prévention ou de réparation contre un flux provenant de diverses sources de danger. Le citoyen peut tantôt être source,

---

[63]CHAMPON (M.), DOUARD (P.), SANSON (Ch.), Les collectivités locales et les risques naturels, connaissance, prévention, gestion de crise, réparation, Paris, Dexia édition et Imprimerie Nationale éditions, 2003, p. 89. Selon l'article R. 125-11 du Code de l'Environnement, le DDRM doit être révisé tous les 5 ans.
[64]Ibid., p. 90 et s.
[65] DAUPHINE (A.), Risques et catastrophes : observer, spatialiser, comprendre, gérer, Paris, Armand Colin, 2001, p. 239.
[66]L'article 13 de la directive Seveso 2, oblige les industriels de réaliser pour les sites industriels à « hauts risques » classés « Seveso avec servitude », une action d'information des populations riveraines en coordination avec les services de l'État renouvelée tous les cinq ans.
[67] Cet affichage est obligatoire et relève de l'entière responsabilité du maire, il est effectué sur la base d'une modèle type arrêté par les ministres chargés de la sécurité civile et la prévention des risques majeurs.
[68]CHAMPON (M.), DOUARD (P.), SANSON (Ch.), Les collectivités locales et les risques naturels, connaissance, prévention, gestion de crise, réparation, *op. cit*., p. 89.

flux ou plus classiquement cible en fonction de son comportement et de la perception de son environnement. Avec cette loi, le législateur voulait faire évoluer le citoyen vers une démarche pro active en matière de protection contre les risques et les menaces[69]. Dans ce sens, l'information et la mobilisation de la population apparaissent comme des facteurs clés de la réussite dans la gestion des crises aussi bien quotidiennes qu'exceptionnelles. En tant que victimes mais aussi premiers acteurs de prévention et de la réponse à apporter, les citoyens y ont une place centrale. En complément des démarches réglementaires, il convient que les citoyens aient donc entrepris une véritable démarche personnelle, visant à s'informer sur les risques qui les menacent individuellement et sur les mesures à adopter et des consignes de prévention et de protection à suivre. En effet, le citoyen est le premier responsable de sa propre sécurité. Ainsi, il convient que chacun engage une réflexion autonome, afin d'évaluer sa propre vulnérabilité, celle de son environnement (habitat, milieu, etc.) et de mettre en place les dispositions pour la minimiser. Ainsi, il est préférable qu'il soit capable de s'intégrer utilement dans l'organisation collective de secours.

La mission de la sécurité civile est donc de gérer les risques qui ne cessent de croître. Pour ce faire, les missions de la sécurité civile sont diversifiées. Dès 2004, ces missions touchent la prévention des risques de toute nature, la planification des risques, l'information, l'alerte et l'organisation des secours. Plus précisément, la gestion des risques s'articule aujourd'hui autour de trois phases : tout d'abord, en amont, les missions de la sécurité civile visent à prévenir les risques, les surveiller et à la préparation pour y faire face par la planification des réponses. La deuxième phase se situe pendant la crise qui se traduit par la mise en œuvre de la réponse opérationnelle et l'organisation des secours. Pendant ce temps-là, les missions de la sécurité civile portent sur l'alerte et les secours à apporter. Enfin, en aval, après le passage de l'événement en question, la gestion post-accidentelle se traduit par l'évaluation de la situation par retour d'expérience et reconstruction.

La sécurité civile vise donc à prévenir les risques afin de réduire les dégâts. La prévention est la mission première de la sécurité civile[70] et constitue le premier des trois volets précédemment cités sur la prise en compte d'un risque. La politique de prévention des risques

---

[69]GROS (F.), Le SDIS, un établissement public départemental de Sécurité Civile ? De l'intention à l'action, mémoire de droit de la sécurité civile, sous la direction de BRU (V.), SDIS des Pyrénées Atlantiques, 2005 / 2007, p. 13 et s.

[70] MARION (J.), PRETOT (X.), La sécurité civile du temps de paix et le droit, *op. cit*., p. 30.

s'inscrit dans un cadre juridique récent. Depuis l'année 1970, une véritable politique de prévention des risques s'est progressivement développée. Le législateur n'a cessé de renforcer les dispositions de prévention en matière de risques et d'accroître les pouvoirs de police des autorités publiques, garantes de l'ordre et de la sécurité publiques, en vue d'intervenir dans ce domaine. A cette fin, la planification contre les risques s'est développée pour arriver à sa forme actuelle afin de gérer les crises susceptibles de survenir sur le territoire de la République.

Pendant longtemps, les pouvoirs publics n'ont eu d'autres préoccupations que de faire face aux événements et de répondre au mieux au besoin de sécurité de la population. L'Etat est donc le garant du bien-être et de la protection des peuples. Son rôle se traduit notamment par la planification des réponses aux crises. Sa participation financière est faible. Pour gérer les risques, l'Etat s'appuyait sur des experts. Son rôle était plus renforcé lorsque l'activité était sensible ou stratégique sur le plan économique et militaire pour les risques technologiques majeurs, notamment nucléaires, et leur gestion. Dans ce sens, les premières mesures réglementaires traitant les risques technologiques remontent à la période napoléonienne[71]. Leur objectif était la réduction des nuisances plutôt que la prévention des risques. Ainsi, la loi du 19 novembre 1917 a posé deux principes fondamentaux encore en vigueur : la saisine de l'administration avant la construction et l'enquête publique préalable à toute construction. Mais suite aux différents accidents survenus en France à la fin des années soixante, notamment celui de Feyzin en 1966, le règlement a dû évoluer de manière à répondre à de nouvelles exigences tant en France qu'au niveau européen. Il a fallu attendre jusqu'à l'adoption de la loi du 19 juillet 1976 [72] relative aux Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE)[73], qui a remplacé la loi du 19 novembre 1917[74] .

La population et la société civile n'étaient pas associées aux pouvoirs publics, car on avait peur qu'elles paralysent les actions et les projets. Mais suite à la décentralisation et à des

---

[71] Le premier texte en la matière a été le décret impérial du 15 octobre 1810 relatif aux manufactures et ateliers insalubres, incommodes et dangereux.
[72] Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement codifiée au titre 1du livre V de Code de l'environnement, JO. du 20 juillet 1976, p. 4320.
[73] Centre National de Prévention et de Protection (CNPP), La fonction sécurité: guide pour la gestion de la santé, de la sécurité, de la sûreté et de l'environnement, Paris, 2010, p.180.
[74] Loi du 19 novembre 1917, relative aux établissements dangereux, insalubre ou incommodes décida, pour favoriser l'essor de l'industrie, de ne soumettre qu'à déclaration la plupart des installations.

privatisations des entreprises et l'internationalisation de leurs activités, l'autonomie des collectivités et des entreprises est développée et par conséquent, la capacité d'action de l'Etat est réduite dans un horizon d'acteurs divers. La question se pose donc de savoir quel est le rôle de l'Etat en matière de gestion des crises aujourd'hui ? Son rôle est-il transféré aux collectivités territoriales ?

Le mouvement de décentralisation n'a pas supprimé le rôle de l'Etat car la décentralisation peut être analysée comme une politique publique menée pour accroître l'efficience de l'action de l'Etat et pour développer la démocratie de proximité ; ce qui a conduit à faire du département, une collectivité de proximité. Néanmoins, ses compétences sont limitées au profit de la commune par la répartition des compétences, en matière de police administrative, entre préfet et maire. Ceux-ci sont, en effet, les deux autorités compétentes dans la tradition française des missions de sécurité civile qui est une affaire régalienne[75]. C'est dans ce sens que Claude GILBERT souligne qu'*« en théorie, il revient à l'Etat, et plus particulièrement au préfet, de prendre la situation en main dès qu'un événement susceptible de menacer la sécurité collective semble dépasser les capacités des élus locaux. La plupart des incertitudes existe quand à la distribution a priori des rôles des uns et des autres ont été levées. Certes, le législateur s'est toujours attaché à faire du maire le premier gardien de la sécurité collective, sans prendre en compte les changements provoqués par l'urbanisation et la modernisation de la France. Certes la décentralisation a renforcé les responsabilités des élus locaux en matière de risque majeurs, notamment dans le domaine de la prévention et plus particulièrement à travers le contrôle de l'urbanisme. Mais parallèlement, les compétences du préfet en temps de crise n'ont cesse de s'élargir, y compris au moment de la décentralisation »*[76].

Le préambule de l'annexe de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 intitulée « orientations de la politique de sécurité civile » a indiqué que *« la protection des populations compte parmi les missions essentielles des pouvoirs publics »*[77]. Le caractère régalien des missions de sécurité civile est donc réaffirmé. De même, dans son article 2[78], la loi de modernisation de la sécurité civile affirme la compétence partagée entre acteurs qui prennent une place dans le paysage du

[75] MALLOL (F.), BOUDERBALI (K.), Le Maire et la sécurité, Paris, Edition sorman, 2004, p. 59.
[76] GILBERT (C.), Conclusion, in : *La catastrophe, l'élu et le préfet*, PU Grenoble, 1990, p. 245.
[77] Annexe 2.
[78] Article 2 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004, abrogé par l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012, art. 19.

traitement des risques et des crises de la sécurité civile. Elle précise que *« les missions de sécurité civile sont assurées principalement par les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires des services d'incendie et des secours ainsi que par les personnels des services de l'Etat et les militaires des unités qui en sont investis à titre permanant. Concourent également à l'accomplissement des missions de sécurité civile 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 ».* Dans ce sens, la gestion des risques de la sécurité civile en France repose alors sur de multiples acteurs ayant des missions différentes qui sont notamment : l'armée, la Gendarmerie nationale, la Police nationale et les agents de l'Etat, les collectivités territoriales, les organismes publics ou privés et les associations ayant la sécurité civile dans leur objet. L'Etat reste le garant de la cohérence de la sécurité civile qui ne peut être qu'un domaine de compétence partagée[79]. Il définit la doctrine et coordonne ses moyens. Le partage de compétence en matière de sécurité civile peut être vertical et horizontal. Le partage horizontal s'opère au sein de l'Etat et se traduit par le caractère interministériel de la sécurité civile. Nombreux ministères et leurs administrations territoriales participent, au sein de l'Etat, à l'accomplissement des missions de la sécurité civile. Le partage vertical se produit entre l'Etat et les collectivités territoriales. La répartition des compétences de gestion des crises entre les autorités de police administrative compétentes repose sur l'ampleur de crise en question.

L'accroissement des risques et catastrophes de toute nature fait de la sécurité civile une préoccupation majeure dans tous les pays. Dans ce contexte, une meilleure gestion des crises se présente comme un impératif majeur. Parvenir à une bonne prévention des risques et une bonne gestion des crises suppose de disposer d'autorités compétentes ayant des moyens appropriés pour intervenir. Est-ce le cas en France ? L'organisation actuelle de la sécurité est-elle à même de faire face à tous les risques existants ? Le préfet de département est-il encore en toute légitimité placé au cœur du dispositif ? Pour répondre à ces questions, il convient au

[79] Le législateur a affirmé que la sécurité civile est un domaine de compétence partagée à trois reprises, en 1987, en 1996, et en 2004.

préalable de déterminer les autorités compétentes, en France, en matière de sécurité civile et leurs moyens d'action. Ce travail se compose de deux parties. La première partie de cette étude est axée sur le système actuel de la sécurité civile en France, les acteurs et les autorités administratives compétentes pour la gestion des crises, notamment le préfet de département.

L'organisation actuelle de la sécurité civile en France s'articule selon quatre niveaux administratifs : communal, départemental, zonal, et national pour permettre de répondre à un événement de sécurité civile selon sa nature et son ampleur car les risques ne connaissent ni limites institutionnelles ni équilibres politiques. Chaque niveau administratif est dirigé par un fonctionnaire de l'Etat appelé le Directeur des Opérations de Secours (DOS) qui est associé à un centre opérationnel. Le maire, dans sa commune, est l'acteur de proximité historique et le premier responsable de la sécurité. Le préfet de département, quant à lui, intervient quand l'événement dépasse les capacités d'une commune ou ses frontières. Le préfet de zone s'est progressivement imposé dans la gestion des crises qui dépassent le département. Pour les crises de grande ampleur, le niveau central sera mobilisé par un dispositif interministériel afin d'assurer le pilotage stratégique de celles-ci.

L'organisation de traitement des crises de la sécurité civile est très claire. Elle se fonde sur un ensemble de textes réglementaires et un ensemble de bonnes conduites des opérations. Il existe une distinction entre deux types de gestion des crises. Il s'agit d'une gestion tactique ou opérationnelle de risques, et d'une gestion stratégique. La gestion tactique, pour sa part, est du ressort des pompiers et des secours médicaux placés sous la responsabilité d'un Commandant des Opérations de Secours (COS). La gestion stratégique, quant à elle, concerne l'ensemble des paramètres liés à l'événement et aux décideurs qui se répartissent les rôles en la matière et qui sont déterminés par les textes en vigueur en fonction de la crise.

La bonne conduite d'une crise demande une centralisation du commandement. Une personne unique doit décider de la réponse à apporter à la crise. Le commandant doit être identifié par la loi. Dans ce sens, il faut se rappeler de Napoléon BONAPARTE qui disait que *« rien n'est plus important en temps de guerre qu'un commandement unique »*. Le principe d'unité de

commandement a été affirmé par l'arrêté du 1er février 1978[80] qui dispose que *« le principe de l'unité de commandement, lors des interventions, est le facteur primordial de l'efficacité des secours »*. Ce principe a été renforcé par la loi de la modernisation de la sécurité civile. En France, l'organisation des secours est actuellement régie par les articles 14 à 29 de la loi modernisation de la sécurité civile. Dans son article 16, cette loi précise l'autorité de police compétente pour la Direction des Opérations de Secours (DOS). Il y est prévu que *« la direction des opérations de secours relève de l'autorité de police compétente* (maire, préfet) *en application des dispositions des articles L. 2211-1, L. 2212-2 et L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales, sauf application des dispositions prévues par les articles 17 à 22 de la présente loi »*[81].

Selon l'ampleur de l'événement, chaque Directeur des Opérations de Secours (DOS) sera chargé des missions d'alerte et d'organisation des secours. Pour faciliter ses tâches, le DOS met en place une cellule de crise. La mise en place d'une cellule de gestion de crise peut, en effet, être décidée par le DOS de l'échelon administratif touché par l'événement (maire, préfet, ministre). La cellule doit avoir, en temps réel, une vision globale de la situation pour aider le DOS à gérer la crise. Elle doit aider le DOS, à la fois, à coordonner les actions des différents acteurs concourant à des missions de la sécurité civile, à organiser les secours, à prendre les décisions précises et rapides et à communiquer sur la crise[82]. Elle doit de même aider le DOS à assurer la sortie de crise qui constitue la troisième phase de la gestion de la crise. Dans ce sens, le DOS fait en sorte que le retour à la normale soit assuré par les actions de réhabilitation, reconstruction, indemnisation des victimes, etc. Au niveau national, quand l'ampleur de l'événement le justifie, la direction des opérations des secours relève de la responsabilité de différents ministères, notamment le ministère de l'Intérieur. José MANSOT affirme dans ce cadre que *« les problèmes de crise, dans l'immédiat, sont, essentiellement et largement, résolus par le ministère de l'Intérieur avec la police et le dispositif « sécurité civile » ; ensuite, selon le cas, interviennent très largement le ministère de la Santé ou de la Défense »*[83]. A cette fin, une cellule de crise au niveau national doit être mise en place afin de

---

[80] Arrêté du 1er février 1978 approuvant le règlement d'instruction et de manœuvre des sapeurs-pompiers communaux.
[81] La plupart de ces articles sont abrogé par l'ordonnance n° 2012-351du12 mars 2012, art. 19.
[82] MOULAIRE (M.), Organiser la gestion des risques, ESF éditeur, 2011, p. 117.
[83] MANSOT (J.), propos tenus au cours d'un débat retranscrit in *La catastrophe, l'élu et le préfet*, PU Grenoble, 1990, p. 237.

coordonner l'action de différents ministères impliqués dans la gestion et sera gérée par le ministre de l'Intérieur ou par le ministre compétent en fonction de la crise (exemple : le ministre de la Santé pour les crises sanitaires). A cet effet, le Centre Opérationnel de Gestion Interministérielle des Crises (COGIC) sera mis à la disposition du ministre de l'Intérieur et du Gouvernement pour une meilleure gestion de crise.

Deux autorités ont un pouvoir propre[84] de police à l'échelon national. Il s'agit du président de la République qui est le chef du pouvoir exécutif et du Premier Ministre en tant que chef du Gouvernement. La politique interministérielle transversale de la sécurité civile impose le ministère de l'Intérieur comme l'acteur principal qui doit assurer ses missions au niveau national sous l'autorité du président de la République et du Premier Ministre. Néanmoins, il n'est pas le ministère unique intervenant dans ce domaine. Plusieurs ministères assurent la sécurité civile. Ils travaillent en relation étroite afin de remplir cette mission. Ce sont notamment : le ministère de l'Ecologie et du Développement durable et de l'Energie, le ministère de l'Economie et des Finances, le ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentation et de la Forêt, le ministère du Redressement productif, le ministère de la Défense, le ministre des Affaires Sociales et de la Santé, le ministère de l'Education nationale, le ministère de la Culture et de la Communication.

Représentant du président de la République, du Premier Ministre et de chacun des ministres, le préfet de département est l'acteur incontournable pour gérer les événements de la sécurité civile qui surviennent dans le département. En tant que représentant de l'Etat, le préfet recueille toute la légitimité de l'Etat. A cet effet, le préfet dispose, dès l'Ancien Régime, d'une légitimité forte. La loi du 28 pluviôse, an VIII du 17 février 1800 annonçait ainsi que *« le préfet sera chargé seul de l'administration »* et assisté de sous-préfets dans les arrondissements ; ce qui montre l'importance de l'institution préfectorale en la matière. Représentant de l'Etat dans le département, le préfet assure les missions de la sécurité civile par l'intermédiaire du Service Interministériel de Défense et de Protection Civile (SIDPC). Implanté dans les locaux de la préfecture, le SIDPC a comme mission d'assister le préfet pour prévenir tous les risques liés au département. Au travers du SIDPC, le préfet met en place une politique publique de prévention de tout type de risques susceptibles de survenir dans le

[84] Ce pouvoir est automne, il n'est pas exercé en application de la loi.

département. A cette fin, il prévient les risques naturels, technologiques et les risques liés à la vie quotidienne. Dans le cadre de la prévention des risques, le préfet doit également informer les citoyens sur les risques auxquels ils sont soumis et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent[85]. Les informations préventives sont nécessaires pour que les citoyens sachent comment réagir face à une crise. Cette obligation figure parmi les droits fondamentaux assurés par l'Etat dès la loi du 22 juillet 1987[86].

Le risque zéro n'existe pas et la prévention n'est pas en mesure d'éliminer les risques et les situations d'urgence qui nécessitent une réponse opérationnelle adaptée aux risques ; ce qui suppose une organisation préalable. Face à cette situation, une planification appropriée reste une des conditions du bon déroulement de la gestion de crise à côté des autres facteurs tels que le choix des moyens, le réajustement à la situation et leur bonne coordination. Pour cela, le SIDPC assiste le préfet de département dans la planification efficace des réponses face aux événements de la sécurité civile qui surviennent sur son département. La planification des secours est devenue l'une des missions essentielle et permanente de l'Etat en matière de sécurité civile. Elle se traduit par la préparation des mesures de sauvegarde, des plans d'Organisation de la Réponse de SEcurité Civile (ORSEC), des Plans Particuliers d'Interventions (PPI), des Plans de Secours Spécialisé (PSS), des plans rouges, etc. qui sont les principaux plans établis par le SIDPC ou sous son autorité. Selon le décret ORSEC[87], chaque acteur public ou privé recensé dans le plan ORSEC doit se tenir prêt pour assurer les missions qui lui sont dévolues en matière de sécurité civile. Les missions de ces acteurs dans le cadre du plan ORSEC ne doivent pas être confondues avec la réponse propre de chacun de ces acteurs face aux risques. Il s'agit de Plans d'Opération Interne (POI) pour les établissements à risque technologique, de Plans d'Urgence Interne (PUI) pour les installations nucléaires, les plans blancs pour les hôpitaux[88], etc. Ces missions propres doivent néanmoins être compatibles avec le dispositif ORSEC.

---

[85] Article L 125-2 du Code de l'Environnement.
[86] La loi n° 87-565 du 22 juillet 1987, article 2.
[87] Décret n° 2005-1157 du 13 septembre 2005 relatif au plan ORSEC et pris pour application de l'article 14 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004.
[88] Les plans blancs constituent à la fois une réponse qui s'inscrit dans le dispositif ORSEC pour la prise en charge de nombre afflux des victimes d'une événement de la sécurité civile et une réponse propre des hôpitaux (comme établissement) face aux risques qui peuvent provoquer des dysfonctionnements à l'intérieur de l'établissement de santé. Cette formule a été affirmée par la réponse ministérielle n° 69 919 de l'Assemblée nationale du 11octobre 2005.

Pour mener à bien ses missions, le SIDPC travaille en relation avec des acteurs publics et privés concourant à la sécurité civile. Les acteurs publics en relation avec le SIDPC sont les services déconcentrés de l'Etat notamment la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), la Direction Départementale des Territoires (DDT), les services de la Police et de la Gendarmerie. Les établissements publics en relation avec le SIDPC sont notamment le Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS), l'Agence Régionale de Santé (ARS), l'Agence Nationale de Sécurité Sanitaire de l'Alimentation, de l'Environnement et du Travail (ANSES), les services hospitaliers (les Services Mobiles d'Urgence et de Réanimation (SMUR), les Services d'Aide Médicale Urgente (SAMU), les hôpitaux), Météo-France, la SNCF. Le SIDPC est également en relation avec les collectivités territoriales qui sont les communes et le conseil général. De même, le SIDPC mène des actions avec les personnes privées comme l'Electricité De France (EDF), Orange (ex-France Telecom), La Poste et les associations qui ont la sécurité civile dans leur objet. L'accent a été mis sur rôle de SIDPC et ses relations dans le premier chapitre de cette partie.

La politique de gestion des risques vise à limiter les risques majeurs et à réduire la probabilité de la survenance de l'accident et la vulnérabilité du territoire. Face à la diversité des risques qui menace la société et aux missions multiples de la sécurité civile, un système de réseau d'acteurs se constitue depuis plus d'une trentaine d'années pour répondre aux risques et menaces. Pour assurer la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes et assurer que les risques ne se traduisent en crise, il convient d'organiser ce réseau d'acteurs de sécurité civile. En vertu de la police administrative, un acteur unique, qui doit assurer la sécurité civile sur le territoire de sa compétence, doit prendre la situation en main pour coordonner les actions de multiples acteurs concourant, sous son autorité, aux missions de la sécurité civile. A l'échelon départemental, cet acteur est le préfet de département qui coordonne les actions de différents acteurs en matière de sécurité civile. La coordination des actions de ces acteurs publics et privés concourant à la sécurité civile est donc un point clé de la réussite de la gestion des risques et des réponses qui leur sont apportées. Pour cela, le préfet veille, au travers du SIDPC, à la coordination des actions des acteurs de sécurité civile et de leurs moyens pour qu'elles soient le plus efficace possible. Cette action menée par le préfet est nécessaire pour avoir une vision globale sur la situation et trouver la bonne stratégie et la réponse la plus

efficace. La bonne coordination des acteurs donne une certaine puissance dans la mesure où elle va diriger les acteurs sur la même voie pour plus de fiabilité de réponse face aux risques. Cette coordination doit être maintenue avant, pendant et après la crise. Avant la crise, le préfet doit coordonner les actions de son équipe et la maintenir en état de fonctionnement tout en préparant les mesures à conduire en cas de crise.

L'importance de certains phénomènes qui peuvent concerner plusieurs communes du département justifie l'intervention de l'Etat qui devient nécessaire pour surveiller ces phénomènes (les feux de forêt, les volcans, etc.). La veille fait partie des éléments stratégiques de la gestion de la crise[89]. Pour cela, le préfet assure, en temps de paix, une veille des risques afin de gérer rapidement les événements anormaux. Quand les actions de prévention ne suffisent pas pour empêcher la survenance d'une crise, la loi oblige le préfet, le Directeur des Opérations de Secours (DOS), à mettre en place certaines mesures afin de gérer celle-ci. Dans ce sens, le DOS alerte les acteurs concernés par la gestion de la crise qui sont notamment les maires des communes et les autres acteurs concourant à la gestion de la crise. De même, il alerte la population sur les dangers potentiels ou avérés par les moyens de diffusion d'alertes efficaces et adaptés à chaque type de phénomène. Il peut s'agir de sirènes, SMS, hauts parleurs, etc. Les populations, de leur côté, doivent suivre les consignes de sécurité spécifiques au risque à affronter. Sous l'autorité du préfet, le SIDPC déclenche l'alerte et mobilise les services et les acteurs concernés. Pour cela, le préfet dispose un plan ORSEC arrêté par lui. L'ORSEC fixe l'organisation des secours et un Centre Opérationnel Départemental (COD). Pour gérer au mieux l'événement, une cellule de crise peut être mise en place par le DOS selon la nature et l'importance de l'événement. Le préfet peut également, si nécessaire, mettre en place un ou plusieurs Postes de Commandement Opérationnels (PCO).

Lors d'une catastrophe, la mission du préfet est de répondre le plus rapidement possible à la situation d'urgence d'une façon plus efficace. Pour ce faire, il coordonne, à partir de COD, les différents intervenants de crise et mobilise les moyens du département. De même, il décide les orientations stratégiques et valide les actions proposées par le Commandant des Opérations de Secours (COS). Il peut aussi, si la situation le justifie, réquisitionner les moyens des personnes

[89] COMBALBERT (L.), DELBEQUE (E.), La gestion de crise, *op. cit*, p. 49.

privées dans le département[90] pour assurer ses missions. Le préfet peut également demander du renforts extérieurs au département lorsque les moyens publics et privés dans le département sont insuffisants pour affronter la crise. S'agissant des inondations de Nîmes en octobre 1988, Jean-Louis DUFEIGNEUX, alors préfet et responsable de la gestion de cette crise, a donné une description du déroulement de la crise. Celle-ci se traduit par l'installation de la cellule de crise, le déclenchement de plans ORSEC, la gestion des messages opérationnels destinés à la population mais aussi la demande de renfort en hommes, en matériels et en hélicoptères du préfet de région la Languedoc-Roussillon, du préfet du Vaucluse mais aussi la direction de sécurité civile pour relayer les agents locaux des services de secours[91].

De même, le préfet assure une autre mission très importante. Il s'agit de la communication de la crise qui doit toucher deux catégories de personnes. La première catégorie concerne l'ensemble des acteurs de la gestion de la crise qui doivent être informés sur l'évolution de l'événement afin d'anticiper sa gestion. La deuxième catégorie concerne la population qui a le droit d'être informée sur la situation.

Quand les opérations de secours prennent fin, le préfet assure la sortie de la crise. Dans ce sens, il gère la phase post-opérationnelle qui concerne les mesures d'accompagnement jusqu'au retour à la normale. Pour cela, il organise un retour d'expérience qui est un outil très important pour tirer des leçons de la crise traitée afin d'améliorer la prévention, les outils de planification et la gestion opérationnelle.

Les décisions du préfet en matière de prévention, de planification et de gestion des crises de la sécurité civile sont mises en œuvre, sous sa direction, par les services déconcentrés dans les départements et par les services publics sanitaires et ceux de secours. Outre les services publics, des associations chargées des missions de sécurité civile et certains organismes publics et privés sont des partenaires du préfet pour assurer une bonne gestion de crises.

---

[90] Article L 2215-1 du CGCT.
[91] DUFEIGNEUX (J.-L.), « Le préfet face à la crise », in : *La catastrophe, l'élu et le préfet,* PU Grenoble, 1990, p. 122 et s.

Paris, qui est considéré à la fois depuis 1975[92] une commune et un département, a des règles particulières en matière de sécurité civile[93]. Le préfet de police de Paris cumule, sauf quelques exceptions, l'ensemble des pouvoirs de police générale et spéciale. Depuis le décret du président de la République du 24 juillet 2009[94], le préfet de police de Paris est devenu l'autorité compétente pour contrôler la police sur le territoire de l'agglomération parisienne. Avant cette date, l'autorité de ce dernier était exclue au capital. La préfecture de police des Bouches-du-Rhône, qui a été créée en octobre 2012 est, avec la préfecture de Paris, les seules en France qui ont un régime spécial en matière de sécurité civile.

La première partie de cette thèse montre ainsi le rôle des acteurs de la sécurité civile et le préfet de département comme l'acteur principal pour la gestion des risques liés à son département. Dans la deuxième partie, il s'agira de s'interroger, d'apprécier quantitativement et qualitativement les moyens mis à la disposition du préfet.

Le préfet de département apparaît comme l'autorité de référence pour gérer les risques liés au département dans la mesure où il organise, coordonne et dirige les actions des différents acteurs concourant aux missions de la sécurité civile en prévention et en gestion des crises. Le préfet de département semble idéalement placé pour répondre à tout type de crise qui survient sur son territoire de compétence. Cette compétence en matière de risques fait de lui le maître d'œuvre des impératifs de défense. Il est le « *pivot d'une organisation de secours qui s'appuie à la fois sur les moyens de l'Etat et sur les moyens des collectivités locales* »[95]. Les compétences du préfet et les moyens d'action à sa disposition sont-ils suffisants ? Si non, quelles solutions peuvent être proposées face aux limites de l'intervention du préfet ? La deuxième partie de cette thèse montrera les limites de l'intervention du préfet en matière de gestion des risques et les solutions envisageables pour faire face à ces limites. Elles peuvent être classées en deux catégories. La première catégorie de limites concernant l'intervention du préfet est relative à des limites structurelles qui se traduisent par le fait que le maire ou le

---

[92] Loi du n° 75-1331 31 décembre 1975, portant réforme du régime administratif de la ville de Paris, JO. du 3 janvier 1976, p. 143.
[93] MARION (J.), PRETOT (X.), La sécurité civile du temps de paix et le droit, *op. cit.,* p. 38.
[94] Décret n° 2009-898 du 24 juillet 2009 relatif à la compétence territoriale de certaines directions et de certains services de la préfecture de police, JO. n° 0170 du 25 juillet 2009, p. 12422.
[95] FOURNIER (H.), « Le rôle de l'Etat face à une crise majeure au niveau local », in : *La catastrophe, l'élu et le préfet*, PU Grenoble, 1990, p. 32.

préfet de zone est l'autorité de police administrative compétente pour la gestion de certaines crises selon leur ampleur. Dans ces cas, le préfet se trouve relégué au second plan.

En France, la sécurité civile s'organise selon une double logique de proximité et de solidarité : les secours doivent être gérés au plus près du terrain. Le maire, acteur de proximité, est le directeur des crises limitées à sa commune. Ces crises sont traitées avec les moyens propres de la commune[96]. Il est l'autorité de police administrative et l'officier de police judiciaire ; fonction qu'il assume au nom de la collectivité. Le maire, en tant que premier responsable de la sécurité de sa commune, prévient et planifie tous les risques liés à la commune comme les activités sportives et de loisirs (ski, sport nautique et la baignade, campings) et les risques d'immeubles, etc. Pour remplir les missions de prévention, de planification et de gestion des crises qui touchent la commune, le maire dispose de moyens non négligeables. Dans ce cadre, le Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM) et les documents d'urbanisme notamment le permis de construire, les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et les cartes communales facilitent la mise en œuvre d'une politique locale de prévention. De même, le Plan Communal de Sauvegarde (PCS) et la Réserve Communale de Sécurité Civile (RCSC) sont les outils à la disposition du maire pour l'aider à apporter des bonnes réponses lors de la gestion des crises qui surviennent sur la commune. Dès la survenance d'un événement anormal sur une commune, son maire alerte la population et les services concernés par la gestion d'urgences. Le maire peut activer le plan PCS et des plans de secours en fonction de l'événement. De même, il communique avec l'autorité hiérarchique supérieure, qui est le préfet de département, sur le déroulement de la crise. Quand la crise prend fin, le maire est tenu de gérer les conséquences de la crise. Il gère la phase post-crise afin d'assurer le retour à la normale et de tirer des leçons et d'expérience de la crise en aval.

Dans ce contexte, le représentant de l'Etat, le préfet de département, ne peut pas jouer un rôle dans le maintien de la sécurité publique comme régulateur ou en complément de l'élu sauf quand l'ampleur de certains risques implique des moyens et une organisation qui dépassent les capacités des communes ou quand son maire s'abstient de prendre les mesures nécessaires pour répondre à la crise. Dans le dernier cas, le préfet de département prend la direction après

[96]GILBERT (C.), « Traitement des risques collectifs et action des préfets : entre procédures formelles et pratiques réelles », in : *Le retour des préfets?*, PU Grenoble, 1995, p. 132.

une mise en demeure du maire restée sans résultat. Quand le préfet devient le DOS, la crise sera traitée par des agents de la préfecture et sous l'autorité du préfet de département.

L'ampleur de certains risques implique de redistribuer les compétences entre les collectivités territoriales en gardant l'équilibre entre la proximité et la solidarité de toutes les collectivités. Les crises de grande ampleur demandent des moyens adaptés à cette ampleur ; moyens dont ne dispose pas forcement l'échelon départemental. Elles demandent aussi une coordination des opérations de secours à grande échelle ; ce qui a montré la nécessité de disposer d'une structure intermédiaire supra départementale. Dans cette optique, la zone de défense et de sécurité semble le niveau administratif le mieux adapté pour faire face aux événements qui dépassent le département sans impliquer le niveau central. Vincent DYE voit que : *« les impératifs de la gestion des crises, de la mobilisation des moyens, l'émergence de la notion de bassins de risques liés aux grandes infrastructures de transport (TGV, autoroutes), aux risques technologiques (sites SEVESO, « couloir de la chimie » dans la vallée du Rhône, sites pétrolier) ou naturels (forêt méditerranéenne, façades maritimes), imposent l'intervention d'un niveau supra départemental, sans pour autant impliquer d'emblée les administrations centrales, moins adaptées au traitement local des facteurs de crise et de leur dimension humaine et géographique »* [97]. Dans ce sens, la zone de défense et de sécurité se présente comme l'échelon le mieux placé et l'interface entre l'échelon départemental et l'échelon central**.** L'échelon zonal joue un rôle d'appui, de coordination des actions des départements de la zone. Le préfet de zone est alors l'autorité de police compétente pour la direction des opérations de secours quand la crise dépasse le département ou ses moyens ; ce qui constitue une autre limite structurelle de l'intervention du préfet de département.

Les missions de niveau zonal ne se limitent pas à la gestion des opérations de secours quand la crise dépasse le département. Ces missions sont à assurer avant la survenance d'une crise, car la bonne préparation face aux crises va aider à diminuer les dégâts des crises. Dans cette optique, la zone se manifeste comme l'échelon territorial de référence en matière de prévention des risques liés à la zone, son préfet est chargé des missions de prévention et des planification. Pour répondre aux crises de grande ampleur qui surviennent sur le territoire de sa zone, le préfet de la zone de défense et de sécurité anticipe les crises et planifie les

[97] DYE (V.), La sécurité civile en France, *op. cit*, p. 39.

réponses. Pour cela, il dispose du plan ORSEC zonal et des plans de défense économique. Ses missions en matière de plan ORSEC sont précisées par la loi de modernisation de la sécurité civile et par le décret du 13 septembre 2005 relatif au plan ORSEC[98].

Dès 2002, le pouvoir du préfet de zone de défense s'étend à quatre domaines principaux. Il s'agit de la défense non militaire dont la défense économique, la sécurité civile, l'information et la sécurité routière et l'ordre publique. Dans ce cadre, le préfet de zone a un rôle important pour la gestion des crises de grande ampleur. Pour cela, il *« prend les mesures de coordination nécessaires lorsqu'intervient une situation de crise ou que se développent des événements d'une particulière gravité, quelle qu'en soit l'origine, de nature à menacer des vies humaines, à compromettre la sécurité ou la libre circulation des personnes et des biens ou à porter atteinte à l'environnement, et que cette situation ou ces événements peuvent avoir des effets dépassant ou susceptibles de dépasser le cadre d'un département. Il peut mettre à disposition d'un ou de plusieurs préfets de département de la zone les moyens de l'Etat existant dans la zone »*[99]. Le décret du 16 janvier 2002 a donné au préfet de zone des compétences élargies en matière de préparation des mesures de sauvegarde et de coordination des moyens de secours par l'intermédiaire de l'état-major de zone qui conseille le préfet de zone dans toutes ses décisions. En 2010, les compétences du préfet de zone en matière de sécurité civile ont été renforcées[100]. Désormais, le préfet de zone est devenu le préfet de zone de défense et de sécurité.

Pour assurer les missions diverses de la sécurité civile qui incombent au préfet de zone, ce dernier dispose des moyens et des outils nécessaires. A cette fin, le préfet de zone dispose du service de protection civile (SIRACEDPC) qui assiste le préfet de zone pour remplir ses missions. De même, il a autorité sur les services zonaux dans la zone de défense qui sont : l'Etat-Major Interministériels de Zone de défense et de sécurité (EMIZ), le Secrétariat Général

---

[98] Décret n° 2005-1157 du 13 septembre 2005.
[99] Décret n° 2002-84 du 16 janvier 2002 relatif aux pouvoirs des préfets de zone, JO. n° 16 du 19 janvier 2002, p. 1180, article 5.
[100] Décret n° 2010-224 du 4 mars 2010 relatif aux pouvoirs des préfets de zone de défense et de sécurité, JO. n° 0054 du 5 mars 2010, p. 4557, et le décret n° 2010-225 du 4 mars 2010 portant modifications de certaines dispositions du Code de la Défense relatives aux préfets délégué pour la défense et de sécurité, aux états-majors interministériels de zone de défense et de sécurité, aux délégués et correspondants de zone de défense et de sécurité et à l'outre-mer ainsi que certaines dispositions relatives aux secrétariats généraux pour l'administration de la police et certaines dispositions du Code de la Santé Publique, JO. n° 0054 du 5 mars 2010, p. 4562.

pour l'Administration de la Police (SGAP), le Service Zonal des Systèmes d'Information et de Communication (SZSIC), le Centre Régional d'Information et de Coordinations Routières (CRICR). Il a également autorité sur la plupart des services publics déconcentrés des différents ministères dotés d'un délégué zonal notamment l'Agence Régionale de Santé (ARS) et la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL).

La deuxième catégorie de limites à l'intervention du préfet peut être qualifiée de limites conjoncturelles. Elle est relative au manque de moyens mis à la disposition du préfet pour répondre aux crises de manière efficace. Ce type de limites concerne aussi le manque de professionnalisation du préfet et des acteurs de la sécurité civile. Le manque de moyens peut être quantitatif quand il concerne les matériels et les ressources humaines mis à la disposition du préfet pour assurer ses missions en matière de sécurité civile. Les moyens quantitatifs destinés à faire face aux risques peuvent être dédiés à la prévention des risques ou à la gestion des crises. Pour assurer la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement, il convient que les services chargés de ces missions soient bien équipés et prêts pour faire face aux risques les plus divers. Il convient de même d'avoir des personnes en nombre suffisant ; qu'il s'agisse de personnels des services préfectoraux ou de personnels des services déconcentrés et des établissements publics concourant à assurer les missions de la sécurité civile. Ce sont notamment les services de secours et les services de l'Etat chargés des missions de sécurité civile dans le département (DREAL, SDIS, SAMU, SAMU, SIDPC) qui seront analysés afin de vérifier que les matériels et le nombre de personnes dont ils disposent sont suffisants pour remplir les missions qui leur incombent. La bonne gestion des crises dépend beaucoup de leur préparation. Pour cela, les plans de secours et des réponses aux situations d'urgence doivent être préparés et testés avant la survenance de la crise. Dans ce cadre, l'inexistence de plans ou les plans mal préparés peuvent aggraver la situation lors d'une crise. Pour cela, il convient de planifier les réponses face aux crises, de tester les plans en élaborant des exercices et en les mettant en œuvre régulièrement. Dans cette optique, la question qui se pose est celle-ci : les plans mis à la disposition du préfet de département pour affronter les crises avec efficacité sont-ils en mesure d'atteindre cet objectif ?

Le manque de moyens peut être aussi qualitatif. Il s'agit du manque de professionnalisme du préfet de département qui est l'autorité de police compétente en matière de risque et de leur gestion. Ce manque qualitatif peut concerner également les personnels des services chargés

des missions de sécurité civile. Le préfet assure la prévention, la planification et la gestion de risques de la sécurité civile. Cette mission est l'une des missions que le préfet de département prend en charge. Pour la remplir, il convient qu'il ait une connaissance en matière de risques et de leur gestion. Dans ce sens, il est nécessaire qu'il développe une culture de risque et qu'il suive des formations en la matière de sécurité civile pour enrichir ses connaissances dans le but d'une gestion performante des crises. Afin de mener à bien les missions de sécurité civile, le préfet de département s'appuie sur les services chargés de remplir ces missions. Ceux-ci doivent être en mesure de répondre efficacement aux crises et mettre en œuvre les décisions du préfet. Dans ce sens, la formation de leurs personnels est indispensable.

Dans cette optique, la sécurité civile se manifeste comme un domaine nécessitant de substantiels investissements. Les efforts du Gouvernement afin d'évaluer les moyens du préfet de département pour remplir ses missions en matière de sécurité civile sont importants. Mais, ces efforts ne doivent-ils pas encore être renforcés ? Quant à la crise financière, qui a touché plusieurs pays dans le monde dont la France, n'a-t-elle pas eu des conséquences sur la fiabilité du système de sécurité civile français ? La deuxième partie de cette étude tente de répondre à ces questions.

Afin de garantir que le préfet est en mesure de répondre aux risques de toute nature susceptibles de survenir sur le territoire de son département, il convient qu'il soit formé dans ce domaine et qu'il ait des moyens nécessaires pour remplir cette mission. A cet effet, nous proposons de créer une instance qui aura comme mission d'assurer que le préfet de département dispose des moyens matériels suffisants et de personnels bien formés et en mesure de répondre efficacement aux crises. Cette instance peut aider le préfet, les services de secours et les services de l'Etat chargés, sous l'autorité du préfet, des missions de sécurité civile à surmonter leurs insuffisances face aux crises afin d'anticiper et gérer une crise de grande ampleur d'une façon satisfaisante avec le moins de dégâts possibles.

Partie I : Le préfet de département, acteur privilégié d'une sécurité civile devenue aujourd'hui une affaire interministérielle

La politique publique de sécurité civile française peut être mise en œuvre par des actions cohérentes menées par différents ministères qui se réunissent afin de gérer les risques qui menacent le territoire français. Cette gestion, mutuellement faite par plusieurs ministères, passe par la connaissance des risques pour mieux les prévenir, et le cas échéant, les gérer.

Le premier chapitre de cette partie montre le caractère interministériel de la sécurité civile et les ministères concourant à la mise en œuvre de cette politique publique. Ce caractère interministériel s'observera notamment à travers le Service Interministériel de Défense et de Protection Civile (SIDPC). Mis à la disposition du préfet de département, le SIDPC est le service autour duquel différents services et organisations publics et privés contribuent à assurer la sécurité civile dans un contexte interministériel.

Le deuxième chapitre montre le rôle primordial du préfet de département en matière de sécurité civile. A travers les textes l'encadrant, ce rôle se caractérise par la prévention des risques et la gestion des crises qui surviennent dans le département.

Chapitre I : Le caractère (naturellement) interministériel de la sécurité civile

La politique publique française de sécurité civile a un caractère transversal. Cette politique publique transversale est, en plus, une politique publique interministérielle par nature financée par l'État et identifiée par le Premier ministre. La finalité de cette politique concerne plusieurs programmes relevant de différents ministères n'ayant pas une même mission.

Chaque année et depuis la loi de finance de 2005[101], à l'initiative du Sénat, un Document de Politique Transversale (DPT) est élaboré pour donner une vision plus cohérente de la politique française d'une sécurité civile qui est divisée entre une masse d'intervenants. Ce DPT regroupe l'ensemble des crédits consacrés par l'Etat à cette politique interministérielle. Le DPT, élaboré par un ministre chef de file, permet d'améliorer la coordination des actions de l'État qui relèvent de plusieurs ministères, ainsi que, de plusieurs programmes. Ces ministères par leurs programmes variés, concourent à une politique publique de sécurité civile interministérielle. L'article 128 de la loi du 30 décembre 2005[102] a prévu une obligation pour le Gouvernement de présenter des Documents de Politique Transversale (DPT) relatifs à des politiques publiques interministérielles dont la sécurité civile fait partie. Cette présentation est conçue sous forme d'annexes au projet de la loi de finances de l'année. Le document de politique transversale développe notamment, pour chaque politique concernée, une stratégie de mise en œuvre et les crédits nécessaires.

La production du DPT « Défense et sécurité nationale »[103] a été décidée suite à la publication, en juin 2008, du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, élaboré sous l'égide d'une

---

[101] CHAMARD-HEIM (C.), sous la dir., Services départementaux d'incendie et de secours : Faut-il étatiser les SDIS ?, Journée d'étude du 13 novembre 2009, Paris, l'Harmattan, 2010, p. 72.
[102] Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificatives pour 2005, JO. n° 304 du 31 décembre 2005, p. 20654.
[103] Document de politique transversale, projet de loi de finances pour 2013, « Défense et sécurité nationale », p. 9.

commission réunissant des représentants de l'administration, civils et militaires ainsi que des parlementaires et des personnalités qualifiées[104]. Ne se limitant plus exclusivement aux questions de défense, le nouveau Livre blanc définit une stratégie de sécurité nationale qui apporte des réponses multiples et interministérielles à l'ensemble des risques et menaces susceptibles de porter atteinte à la population. Dans ce contexte, il a semblé essentiel de donner au Parlement et au citoyen une vision d'ensemble de la dépense publique en matière de sécurité nationale par un document de politique transversale annexé au Projet de Loi de Finance (PLF). Néanmoins, cette démarche avait deux limites. La première résulte du fait que les efforts financiers de certains ministères, qui ont pourtant un rôle indispensable en matière de sécurité civile, n'apparaissent pas dans ce DPT. C'est le cas du ministère de la Santé pour les crédits destinés aux secours à personnes, et celui du ministère du Logement, pour la sécurité incendie des bâtiments d'habitation notamment. La deuxième limite, qui est plus politique que technique, est apparue lors que le Gouvernement, dans le cadre de la reforme budgétaire issue de la Loi Organique relative aux Lois de Finances du 1er août 2001 (LOLF), a refusé à créer une « mission interministérielle écologie et maîtrise des risques » malgré la recommandation faite par le Sénat. Aujourd'hui, le DPT comporte une présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'État à cette politique. Il comporte aussi des dispositifs mis en place, pour l'année à venir, l'année en cours et l'année précédente. De même, les objectifs inscrits dans les DPT doivent figurer dans les projets annuels de performances des programmes concernés. Malgré les avancées faites par les DPT, ils restent néanmoins insuffisants sur certains points *« notamment concernant l'assignation d'objectifs claires et précis aux dépenses prévues en son sein »*[105] .

Les responsabilités des différents ministères en matière de sécurité civile sont assurées collectivement et mutuellement (section 1). Le Service Interministériel de Défense et de Protection Civile (SIDPC) est le service le plus important en la matière au niveau du département. Pour remplir ses missions, ce service a des relations étroites avec des différents services publics et privés (section 2).

---

[104] GREGOIRE (Ph.), « Corriere d'Etat », préfecture de l'Oise, n° 36 du juillet 2008, éditorial, p. 1.
[105] CHAMARD-HEIM (C.), sous la dir., Services départementaux d'incendie et de secours : Faut-il étatiser les SDIS ?, *op. cit*, pp. 72-73.

Section 1: La mise en œuvre de la politique de la sécurité civile: une mission commune à différents ministères menant ensembles des actions cohérentes

La sécurité civile est assurée par de multiples acteurs ayant des responsabilités et des rôles variés. Ils forment *« un puzzle dont les pièces sont non seulement de couleurs différentes, mais aussi de tailles inégales »*[106]. Les missions de sécurité civile sont notamment assurées[107] par les SDIS, mais aussi par les services de l'Etat, les communes et les associations de la sécurité civile. Au sein de l'Etat, le ministère de l'Intérieur dispose des moyens fondamentaux, des moyens nationaux de secours. Ce dernier est chargé de la prévention des risques et de la planification des mesures de protection de la population et des biens au moyen de la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises (DGSCGC). De nombreux ministères tels que le ministère de la Défense, de la Santé, de l'Ecologie, de l'Industrie, de l'Agriculture, etc. participent à cette mission. Chacun de ces ministères participe à l'élaboration et à la réalisation de la politique de sécurité civile dans son domaine de compétence. Ces ministères sont conjointement responsables de la sécurité civile, domaine de compétences croisées, même si certains d'entre eux sont plus directement impliqués et participent en permanence à la conception et à la mise en œuvre de la défense et de la sécurité civile. De plus, partant du principe que la sécurité civile touche la plupart des départements ministériels, il n'existe pas d'organe ou d'administration en charge de la totalité des missions de protection des populations[108]. Ainsi la politique publique de la sécurité civile a une vocation interministérielle.

Les pouvoirs publics ont conscience qu'en matière de sécurité civile, les responsabilités doivent être assumées collectivement. La création du comité interministériel de prévention des risques naturels majeurs, par le décret du 5 février 2001[109], n'est qu'une étape dans ce domaine. L'article 2 de ce décret fixe la composition du comité qui comprend les ministres chargés de la Défense, de l'Education nationale, de l'Intérieur, de l'Equipement, des

---

[106] DYE (V.), La sécurité civile en France, *op. cit*, p. 96.
[107] Article 2 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004.
[108] CLAUCIGH, (J.-Ch.), La sécurité civile, Définition et mise en œuvre d'une politique publique : Enjeux et difficultés, Grenoble, 1990, p. 9.
[109] Décret n° 2001-116 du 5 février 2001, porte la création du comité interministériel de prévention des risques naturels majeurs, JO. du 8 février 2001, p. 2168.

Transportes, du Logement, de l'Urbanisme, de l'Agriculture, de l'Outre-mer, des Finances, et de l'Environnement. Le conseil d'orientation prévu à l'article 6 comprend, en outre, des élus, dont les élus locaux. Le ministère de l'Intérieur dispose de moyens des secours importants afin d'assurer la sécurité des personnes et des biens sur le territoire français soit en prévenant les risques, soit par la gestion des crises de grande ampleur lorsqu'elles surviennent. Toutefois, ses missions en matière de sécurité civile ne peuvent être accomplies qu'en coopération étroite avec d'autres ministères qui associent leurs efforts afin de conserver la sécurité de la nation.

§1 - Le Ministère de l'Intérieur dispose de l'essentiel des moyens nationaux de secours en France

Le ministre de l'Intérieur est en charge de la sécurité des populations et des biens sur l'ensemble du territoire français. Il est responsable des politiques de sécurité civile. Il coordonne en particulier la prévention des risques et la gestion des crises sur le territoire ainsi que le renseignement intérieur. Son action s'appuie sur les préfets de département et de zone de défense et de sécurité, qui sont, aux termes de l'article 72 de la Constitution, les représentants de chacun des membres du Gouvernement. L'article 17 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 a clairement confié au ministère de l'Intérieur de responsabilité la tâche de préparer en permanence et de mettre en œuvre la défense civile[110]. Et la loi de modernisation de la sécurité civile, dans son article premier[111], confie au ministère de l'Intérieur la charge de coordonner les opérations de secours dont l'ampleur le justifie[112]. Il conçoit les politiques en matière de sécurité[113].

Le ministère de l'Intérieur est l'échelon de conception, de coordination avec les différents ministres. Il joue un rôle moteur dans l'organisation de la sécurité civile au sein des administrations de l'Etat. Ainsi, il prépare les mesures de sauvegarde et de protection (A). De plus, il coordonne les moyens de secours relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et

[110] ESCOFFIER (L.), Les missions de police de la gendarmerie nationale, Thèse de droit, soutenue à Nice en 1997, p. 59.
[111] Loi n° 2004-811 du 13 août 2004, Art. 1.
[112] Direction des journaux officiels, Modernisation de la sécurité civile, Paris, 2004.
[113] Décret n° 2010-1444 du 25 novembre 2010 relatif à ses attributions du ministre de l'Intérieur de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, JO. n° 0274 du 26 novembre 2010, p. 21061.

des établissements publics sur l'ensemble du territoire[114]. A cette fin, le ministre de l'Intérieur dispose de moyens de tous ordres : police, gendarmerie, moyens de la sécurité civile, etc. pour pouvoir gérer les crises d'ampleur nationale (B).

A. La conception et la coordination

Le ministère de l'Intérieur a le rôle principal en matière de prévention, de coordination et de protection de la population, des biens et de l'environnement face aux différentes menaces (les risques ou fléaux de toute nature ainsi contre les conséquences d'un conflit éventuel). Pour ce faire, il participe aux choix stratégiques de défense civile, prépare les plans de protection et de secours et participe à l'élaboration des mesures de défense non militaires.

En matière de défense civile, le ministre de l'Intérieur dispose d'un large pouvoir de coordination et de contrôle avec les autres ministres civils ainsi qu'avec les autorités militaires. A l'échelon territorial, il exercice ses pouvoirs par l'intermédiaire des préfets. La Direction de la Sécurité Civile (DSC), placée sous son autorité, est la structure centrale responsable de la gestion des risques en France. Afin de donner un caractère opérationnel plus affirmé de DSC, l'organisation de cette direction a été revue en 1986[115]. Par le décret du 28 novembre 1986, cette direction a été renforcée en structures de commandement, en moyens opérationnels et confortée dans son rôle essentiel en matière de prévention des risques. Le 07 septembre 2011, à la demande du Président de la République, a été créé la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises (DGSCGC) qui a remplacé la DSC. La DGSCGC est devenue la structure centrale responsable de la planification, de la gestion des crises, des catastrophes majeures et des accidents de la vie courante, qu'ils surviennent en France ou à l'étranger. Placée sous l'autorité d'un préfet, la DGSCGC comprend plusieurs services :

- le cabinet du directeur général de la Sécurité civile et de la Gestion des crises ;
- l'inspection de la défense de la Sécurité civiles ;
- la mission des relations internationales ;
- la direction des sapeurs-pompiers ;
- la sous-direction des moyens nationaux ;

---

[114] Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987, titre 1er.
[115] Décret n° 86-1216 du 28 novembre 1986.

- la sous-direction de la planification et de la gestion des crises[116] .

En vertu de l'article 8 de l'arrêté du 23 août 2011, la sous-direction de la planification et de la gestion des crises, en relation avec de nombreux organismes, les services de l'Etat, des collectivités territoriales, des opérateurs publics et privés et de très nombreux autres partenaires, analyse les effets des risques majeurs quelle que soit leur origine (naturelle, technologique, nucléaire, pollution marine…) et ceux des risques de la vie courante. Elle s'investit dans la prévention et les réglementations en matière d'incendie. Elle détermine également le cadre de la planification des secours. Elle assure ainsi l'information et la sensibilisation des populations aux risques, y compris les systèmes d'alerte. Elle anime de même le retour d'expérience et contribue à assurer la formation à la gestion des risques et des opérations et anime le Centre Opérationnel de Gestion Interministérielle des Crises (COGIC). De même, la sous-direction de la gestion des risques assure la veille de la sécurité civile en liaison avec les états-majors de zones de défense, les centres opérationnels nationaux et le centre d'information et de suivi de la commission européenne. C'est elle qui assure l'information du Gouvernement et qui satisfait les demandes de renforts des préfets de zone par la mobilisation des moyens adaptés.

Pour mener à bien son travail, la DGSCGC s'appuie sur un réseau de centres opérationnels (de la police nationale, de la gendarmerie nationale, etc.). De même, elle peut compter sur le soutien d'un réseau gouvernemental, notamment sur les hauts fonctionnaires de défense et de leurs services. Son action est enfin appuyée par un réseau de compétences, constitué d'un noyau d'experts et de partenaires tels que : Météo France, la SNCF, EDF, Orange (ex-France Télécom), qui sont aussi des acteurs réguliers de gestion au sein du centre de crise. Le ministre de l'Intérieur dispose des services opérationnels de la DGSCGC afin de soutenir les services territoriaux de sécurité civile qui interviennent sur l'ensemble du territoire français et participent aux actions internationales de secours, notamment dans le cadre du mécanisme communautaire de coopération renforcée dans le domaine de la protection civile.

[116] Arrêté du 23 août 2011 portant organisation et attributions de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, JO. n° 0196 du 25 août 2011, modifié en 26 décembre 2012, JO. n° 0196 du 25 août 2011, article 1.

Les Unités d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile (UIISC), dont la décision de création est retenue en 1968[117], sont implantées à la direction de la sécurité civile[118]. Ses personnels sont appelés à remplir plusieurs missions : ils renforcent les moyens de secours territoriaux afin de répondre aux catastrophes et crises de grande ampleur dépassant les moyens de secours locaux. Ils contribuent ainsi à renforcer le dispositif de lutte contre les catastrophes de toute nature et participent à de nombreuses interventions en France (incendies, inondations, tempêtes, etc.) ou à l'étranger (séisme, aide humanitaire, etc.)[119].

Placé depuis sa création[120], en 1945, sous la responsabilité du ministère de la Reconstruction, puis confié en 1963 au ministère de l'Intérieur[121], le service de déminage est individualisé au sein des services opérationnels de la direction de sécurité civile depuis 1977[122]. Placé sous l'autorité du directeur de la sécurité civile, ce service remplit les trois missions principales suivantes :

- la neutralisation et la destruction des engins de guerre non explosées laissés au cours des derniers conflits ;
- la détection, la neutralisation, l'enlèvement et la destruction des munitions et des engins explosifs improvisés (alerte à la bombe) ;
- la sécurisation des voyages officiels des hautes autorités de l'Etat en France et à l'étranger, ainsi que le déplacement du président de la république à l'étranger et assurer la sécurité des grands rassemblements[123].

Le Centre Opérationnel de la DIrection de Sécurité Civile (CODISC) a été le poste de commandement du ministère de l'Intérieur pour les actions relevant de la sécurité civile. Il fonctionnait en permanence. La direction de sécurité civile (état-major) a été chargée de la

---

[117] Les UIISC ont créées par le décret n° 72-819 du 1er septembre 1972 relatif à la constitution et à l'organisation du corps de défense de la protection civile, JO. du 8 septembre 1972, p. 9611.
[118] LAUNAY (P.), « Les unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile », in : *La protection des personnes et des biens,* sécurité civile, Après-demain, journal mensuel de documentation politique, n° 324-325, mai -juin 1990, p. 15.
[119] COMPAIN (F.), « Les unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile », in : *La protection des populations face aux risques majeurs,* Versailles, France-Sélection, 1996, p. 84.
[120] FOUGERAY (Ch.), Les risques technologiques majeurs en Basse-Normandie, Caen, CESR de Basse-Normandie, juin 2010, p. 41.
[121] MECHIN (Ph.), « Missions et moyens du service du déminage de la direction de la sécurité civile », in : *La protection des populations face aux risques majeurs,* Versailles, France-Sélection, 1996, p. 121.
[122] MARION (J.), PRETOT (X.), La sécurité civile du temps de paix et le droit, *op.cit.*, p. 86.
[123]CALVEZ (C.-R.), « Les moyens opérationnels », in : *Les risques majeurs et la protection des populations, prévention, planifier, protéger, secours,* Paris, Edition du Moniteur, hors série, 1989, p. 173.

mettre en œuvre[124]. En 2000[125], le Centre Opérationnel de Gestion Interministériel des Crises (COGIC), remplaçant le CODISC, a été rattaché à la sous-direction de l'organisation des secours et de la coopération civilo-militaire. Le COGIC est l'outil unique pour réagir et suivre l'évènement. Il coordonne également l'ensemble des moyens des secours qu'ils soient humains et matériels, locaux ou nationaux, publics ou privés pour affronter une crise de défense et de sécurité civile[126]. De même, il est la structure pertinente qui assure la coordination des différents acteurs impliqués dans la gestion d'une crise majeure, afin de permettre aux préfets d'exercer leurs responsabilités dans les meilleures conditions. Il travaille en liaison constante avec le centre opérationnel de la Police nationale et le Centre de Planification et de Conduite des Opérations du ministère de la Défense (CPCO)[127]. Pour assurer ses missions, il s'appuie sur une grande chaîne de partenaires tels que les acteurs locaux de la sécurité civile : états-majors de zone de défense, secrétariats généraux des zones de défense, préfets et leurs équipes ainsi que l'ensemble des unités opérationnelles de la DGSCGC. Ainsi, le réseau gouvernemental est en contact permanent avec le COGIC. Ce réseau associe certains services du Premier ministre et les hauts fonctionnaires de défense et leurs services de ministères. De plus, le COGIC est en contact avec le réseau des centres opérationnels qui regroupe différents centres spécialisés dans un domaine précis. Le COGIC est réparti en plusieurs structures : un centre opérationnel destiné à la vielle permanente, 24 h sur 24 h, un centre de crise permettant à la mise en place d'un dispositif interservices et/ou interministériels - qui est activé en cas de besoin - un centre de transmission pour gérer les moyens de communication de la direction, un centre de documentation[128]. Cet outil de vielle permanent assure les missions suivantes[129] :

- recueillir et traiter toutes informations en lien avec la sauvegarde des populations, des biens et de l'environnement pour renseigner en permanence, dans son domaine de compétence, le cabinet du ministère de l'Intérieur sur tout événement qui peut avoir une ampleur nationale ;

---

[124] MARION (J.), PRETOT (X.), La sécurité civile du temps de paix et le droit, *op. cit.,* p. 84.
[125] Arrêté du 24 août 2000 portant organisation et attributions de la Direction de la défense et de la sécurité civile.
[126]CHAMPON (M.), DOUARD (P.), SANSON (Ch.), Les collectivités locales et les risques naturels, connaissance, prévention, gestion de crise, réparation, *op.cit.*, p. 205 et s.
[127] PONDAVEN (Ph.), La commune et les inondations, Paris, Berger-Levrault, 2010, p. 353.
[128]UMBER (B.), Le rôle des services déconcentrés DRASS et DDASS dans la gestion des situations exceptionnelles, l'exemple de la Franche-Comté, mémoire de l'Ecole Nationale de la Santé Public (ENSP), Rennes, 2005, p. 11.
[129] VIRET (J.), QUEYLA (J.-L.), Sécurité civile en France : organisation et missions, 2008, *op.cit.*, p. 247 et s.

- mettre en œuvre tous les moyens de secours susceptibles de contribuer à l'organisation des secours aux populations en faveur des départements et des zones de défense, ces moyens peuvent être humains et matériels, locaux ou nationaux, civils ou militaires, publics ou privés;
- coordonner les opérations de secours de grande ampleur, en cas de sinistre dépassant la capacité du ou des départements concernés et satisfaire à toutes demandes de renfort en moyens ou d'informations opérationnelles ;
- fournir l'information aux médias et assurer aux ministres concernés par la crise les informations et les analyses nécessaires à l'exercice de leurs compétences vis-à-vis de leur haut fonctionnaire de défense.

Le Haut Fonctionnaire de Défense (HFD) du ministère de l'Intérieur est placé directement auprès du ministre. Les bureaux compétents en la matière à savoir le bureau de l'organisation générale de la défense civile, le bureau de la sécurité et des plans de défense, le bureau de la protection des populations sont également placés sous son autorité. La fonction de HFD a été créée par l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant l'organisation de la défense. Elle existe pratiquement dans tous les ministères. Le décret n° 2007-207 du 19 février 2007[130] est venu compléter les attributions des HFD. Il précise dans son article 4 que les HFD *« sont les conseillers du ministre pour toutes les questions relatives à la défense et aux situations d'urgence affectant la défense, la sécurité et la vie de la nation »*. Ainsi, l'article 5 de ce décret précise que les HFD *« animent et coordonnent la politique en matière de défense, de vigilance, de prévention de crise et de situation d'urgence. Ils contrôlent la préparation des mesures d'application ».* Dans ce sens, le HFD veille à la fois aux plans de défense et le cas échéant à leur mise en œuvre. Il veille ainsi aux exercices et aux mesures de défense incombant au ministre dont il dépend. Il représente le ministre dans les réunions et les commissions qui ont un lien avec la défense. Le HFD est tenu informé de tout ce que peut avoir une incidence en matière de défense. Pour remplir cette mission, il a autorité sur l'ensemble des directions et des services de ministère de l'Intérieur[131]. Il est en lien permanent avec le Secrétariat Général de la Défense Nationale (SGDN), les préfets de zone, les chefs d'état-major, l'inspecteur de la défense opérationnelle du territoire et les autres hauts

[130] Décret n° 2007-207 du 19 février 2007 relatif aux attributions des hauts fonctionnaires de défense et de sécurité, JO. n° 43 du 20 février 2007, article R. 1143-1 à 1143-8 du Code de Défense.
[131] UMBER (B.), Le rôle des services déconcentrés DRASS et DDASS dans la gestion des situations exceptionnelles, l'exemple de la Franche-Comté, *op. cit.,* p. 12 et s.

fonctionnaires de défense. Le ministère de l'Intérieur est alors le ministère compétent pour assurer la cohérence des actions liées à la prévention de la sécurité civile au niveau central. Ce ministère pilote également les crises d'ampleur nationale.

B. Le ministère de l'Intérieur : le pivot de la gestion des crises à l'échelon national

Quand la crise dépasse la capacité des zones de défense et de sécurité par sa spécificité ou son ampleur ou face aux interruptions éventuelles de la vie nationale, le ministère de l'Intérieur devient le directeur des opérations des secours. La gestion des crises étant de nature interministérielle, cette gestion opérationnelle est assurée, au niveau national, par le ministère de l'Intérieur qui dispose d'une compétence générale en matière de sécurité civile. Pour remplir ses missions, il dispose des moyens essentiels à la défense civile. De même, le ministère de l'Intérieur dispose des directions et services qui concourent en permanence et par nature à la défense civile. Ces services sont notamment la direction générale de l'administration, la direction générale de la police nationale, la direction générale des collectivités territoriales, la direction générale des transmissions et de l'informatique et principalement la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises (DGSCGC). Cette dernière est la structure la plus compétente pour la gestion des risques, des accidents de la vie courante et des crises majeures.

Le centre de crise, qui est une structure importante de COGIC et constitue l'outil d'aide à la décision, est toujours en contact avec le cabinet du ministre de l'Intérieur et l'ensemble des PC gouvernementaux. Il travaille en complément avec le centre de veille opérationnelle. L'activation de ce centre est décidée pour toute situation de crise, pour assurer le suivi de la crise et aider le ministre et le Gouvernement à la décision. En son sein, des responsables des services opérationnels, les hauts fonctionnaires de défense de chaque ministère ou encore des équipes d'experts peuvent être accueillis à cet effet. Le centre de crise facilite la mise en réseau immédiate de l'ensemble des acteurs. De même, il assure la fiabilité de l'aide à la décision proposée grâce à ses équipements efficaces. Ainsi, la sous-direction de la planification et de la gestion des crises à la DGSCGC maitrise les trois phases de la gestion de la crise : la préparation, la réponse opérationnelle et le retour à la normale. A cet effet, elle dirige et maintient, pour le compte du ministère de l'Intérieur, l'activité des représentants de l'État dans les départements et dans les zones de défense et de sécurité. Cette sous-direction

analyse aussi les conséquences des risques majeurs et de la vie courante. Pour ce faire, elle travaille en relation avec les services de l'Etat, les collectivités territoriales, les opérateurs publics et privés et d'autres partenaires. Ses activités sont exercées par les quatre bureaux qui la composent : le bureau des risques majeurs, le bureau de la réglementation incendie et des risques de la vie courante, le bureau de la coordination interministérielle, le bureau de l'alerte, de la planification et de la préparation aux crises.

Face aux situations exceptionnelles, le Haut Fonctionnaire de Défense (HFD) aide le ministre à la réflexion et à la décision. Il assure des missions diverses contribuant à la gestion des crises notamment le suivi de la situation, l'analyse et l'exploitation des données émanant du réseau interne et des centres de crise ministériels et territoriaux en lien avec le COGIC, l'information auprès de l'autorité publique sur l'évolution de la situation pour l'aider à communiquer avec la population, la continuité de l'action gouvernementale, etc.

Pour renforcer son rôle face à des situations dégradées, les compétences du ministre de l'Intérieur en matière de coordination interministérielle et de mobilisation des services territoriaux de l'Etat sont élargies par la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014[132]. Elle précise dans son article 5 la responsabilité de l'ensemble des ministères en matière de gestion de crise. Si le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes (MAEE) devient le chef de file pour les crises à l'extérieur du territoire national et le ministère de la défense ayant cette responsabilité pour les crises militaires, le ministère de l'Intérieur reste le directeur de la gestion des autres crises. Désormais, le ministre de l'Intérieur est donc compétent pour préparer les pouvoirs publics à la gestion des crises majeures sur le territoire français, ainsi que pour la conduite opérationnelle afin de faire face à ces crises[133]. De plus, cette loi a rattaché la Gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur, en conservant en même temps, son statut militaire. Par conséquent, le ministre de l'Intérieur devient le chef de l'ensemble des forces de sécurité intérieure, ce qui permet d'assurer la cohérence de la politique de sécurité intérieure en renforçant des synergies entre police et gendarmerie. Avant la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009, les forces de police et de gendarmerie ont été couvertes par la Loi d'Orientation et de

[132] Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense, JO. n° 0175 du 31 juillet 2009, p. 12713.
[133] Article 5 de la loi du 29 juillet 2009 modifiante l'article 1142-2 du Code de Défense.

Programmation pour la Sécurité Intérieure (LOPSI) du 29 août 2002[134]. Face à la montée de la délinquance et les résultats contrastés obtenus, selon les statistiques du ministère de l'intérieur, dans la lutte contre la délinquance, les pouvoirs publics ont pris conscience de la nécessité d'adapter les forces de sécurité pour répondre aux exigences actuelles de sécurité et pour tenir compte des nouvelles menaces. Cette loi a pour ambition de répondre à ces besoins et de développer des mutualisations de moyens entre la police et la gendarmerie notamment suite à la révision générale de politique publique lancée en 2007 afin que les forces de sécurité s'adaptent à de nouvelles données budgétaires et à des restrictions des moyens en hommes et en matériels.

La gestion des crises par le ministère de l'Intérieur a une nature interministérielle. La reconnaissance du caractère interministériel de cette gestion se traduit au niveau administratif par la création de la Direction de Planification de Sécurité Nationale (DPSN). Cette création a été accompagnée par le déplacement de la fonction de haut fonctionnaire de défense qui est assurée actuellement par le secrétaire général[135]. La création, au sein du ministère de l'Intérieur, du Centre Interministériel de Crise (CIC) qui dépend de la DPSN, assure la transversalité de coordination opérationnelle. Le CIC est composé de trois cellules : un centre de décision qui rassemble les représentants de l'ensemble des ministères concernés par la crise, un centre de situation pour faire la synthèse des informations sur l'événement et transmettre ses propositions au centre de décision et une cellule de communication (CICOM) qui assure la coordination de la communication de crise. Un manque de clarification des rôles de deux structures au sein du ministère de l'Intérieur a été signalé. Il s'agit du COGIC et du CIC. Force est de constater que la création de la DPSN a été faite sans clarification de son articulation avec les structures existantes, ce qui a provoqué un certain flou en matière de répartition des compétences lors d'une gestion de crise notamment avec la DGSCGC. Il convient, dès lors, de définir les conditions selon lesquelles la gestion d'une crise passe de la DGSCGC à la DPSN.

En temps de paix comme en cas de crise, nombreux ministères se réunissent autour d'un même objectif : assurer la sécurité du territoire. Cela peut être réalisé par la prévention de tout

---

[134] Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, JO. du 30 août 2002, p. 14398.
[135] Autrefois, la fonction de Haut fonctionnaire de défense destinée au Directeur de la sécurité civile (DSC).

type de risque et par la planification efficace pour répondre à une crise menaçant le territoire entièrement ou en partie.

§2 - L'interaction de plusieurs ministères pour assurer la sécurité civile en temps de paix ou de crise

La sécurité civile constitue l'une des missions régaliennes de l'Etat qui, à ce titre, définit les règles applicables et veille à la cohérence des interventions. Elle fait intervenir les services de plusieurs ministères : celui de l'écologie et du développement durable pour prévenir les risques naturels et technologiques ; celui de la santé pour la sécurité sanitaire liée aux aléas climatiques ; celui de l'agriculture, pour les dispositifs de prévention des feux de forêts, ou encore celui de la défense pour la sécurité maritime et le renfort en cas de crise, etc. Afin que les actions de ses différents ministères soient cohérentes, le Premier ministre, en tant que chef du Gouvernement, doit coordonner les actions des pouvoirs publics en matière de prévention des risques comme en cas de crise majeure[136]. Dans ce contexte, la prévention est la problématique qui se pose le plus souvent par rapport à la gestion de l'urgence. En effet, la prévention consiste en des actions qui vont permettre d'éviter le pire. Afin de prévenir les risques, il faut les connaître, et pour ce faire, plusieurs ministères interviennent pour développer cette connaissance (A). Ainsi, tous les ministres, responsables pour une part de la sécurité de leur pays, sont conviés à étudier les nouvelles données telles que la menace, les risques et les moyens d'y faire face, et le cas échéant, à participer à la gestion de crise, aux opérations de secours et au retour à la normale (B).

[136] Article L.111-3 du Code de la Défense.

A. La coordination des actions des ministères pour la connaissance des risques en temps de paix

« Le risque est la conjonction d'un aléa et de la vulnérabilité des enjeux humains exposés »[137]

Pour anticiper les risques avant qu'ils ne se réalisent en termes de catastrophes et pour réduire ainsi la probabilité d'occurrence d'un risque déterminé, la prévention reste l'outil le plus efficace. Mais avant de prévenir les risques il faut les connaître et évaluer les risques prévisibles pour préparer à l'avance et de façon organisée une distribution des secours rationnelle et adaptée à chaque type de menace. Pour ce faire, plusieurs ministères interviennent pour développer cette connaissance. Or, l'investissement des ministères dans le domaine de connaissance des risques est rendue nécessaire par le fait que la connaissance des risques est le fondement de toute politique de prévention. En effet, *« pour agir, il faut d'abord connaître ».* Malgré son rôle essentiel en matière de prévention des risques, le ministère de l'Intérieur n'en a pas l'exclusivité dans la mesure où l'élaboration des plans des secours nécessite une étroite collaboration entre les administrations de différents ministères. En effet, en France, les responsabilités sont, en la matière, réparties entre différents ministères qui sont associés pour développer la connaissance des risques et avoir une culture des risques afin de les prévenir.

Le ministère de l'Agriculture joue un rôle important s'agissant de la montagne par l'intermédiaire du Service de Restauration des Terrains en Montagne (RTM). Il est aussi responsable de la politique forestière. Le ministère de la Santé pilote les politiques concernant la modernisation de l'offre de soins, la prévention et la sécurité sanitaire. De même, le ministère de Transport a la responsabilisé de la sensibilisation des transports, notamment aériens, par l'intermédiaire de Météo France qui est le responsable de la sécurité météorologique des personnes et des biens. Météo France, qui est en charge de l'anticipation

[137] Définition retenue par le ministère de l'Ecologie, du Développement l'Aménagement durables.

de la survenue et du développement des phénomènes météorologiques considérés dangereux et de l'amélioration de la qualité de la prévision météorologique, dépend du ministère de l'Ecologie et du Développement durable et de l'Energie. Ce dernier, est chargé de la prévention des risques technologiques et des pollutions ; des risques naturels et hydrauliques ; de la sûreté nucléaire et de la radio-protection. Ce ministère est compétent en matière de construction des ponts et des chaussées, ainsi que dans le domaine de l'annonce des crues. Le ministère de l'Intérieur, qui est l'acteur chargé de la défense et de la sécurité civile et le coordinateur des actions des autres ministères concourant à la sécurité civile, a intérêt pour tout ce qui relève de la surveillance. Cet intérêt s'explique par le rôle de celui-ci dans l'alerte et la mise à l'abri des populations.

L'action préventive de l'Etat, réalisée par les différents ministères, suppose une organisation et une coordination interministérielle. Ces dernières sont réalisées par le ministère de l'Ecologie et du Développement durable et de l'Energie via le « délégué aux risques majeurs », qui veille à la cohérence des actions préventives de l'Etat. Depuis 2002, son rapport est intégré au rapport de la direction qui a la charge de la prévention des risques à savoir la Direction Générale de la Prévention des Risques (DGPR) [138]. De plus, son rapport est repris dans le rapport d'activités du ministère.

1 - Le ministère de l'Ecologie et du Développement durable et de l'Energie

Créé en 2007, ce ministère est le fruit de la réunion d'autres ministères qui était autrefois distincts : Equipement et Transports, Ecologie, Energie, puis le Logement en juin 2009. Depuis mai 2012, l'Énergie revient dans le périmètre du ministère avec le départ de celui de Logement. Depuis cette date, ce ministère est devenu « Le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable et de l'Energie (MEDDE) ». Son administration centrale comprend : un secrétariat général, un commissariat général pour le développement durable, cinq directions générales et une délégation.

---

[138] Créée en 2008, la Direction Générale Prévention des Risques (DGPR), *« elle hérite des attributions de l'ancienne DPPR du ministère de l'écologie et l'ancienne direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP) de l'ancien ministère de l'industrie. La DGPR est constituée d'un service des risques technologiques, un service de la prévention des nuisances et de la qualité de l'environnement et un service des risques naturels et hydrauliques ».*

Le ministre de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie assure, en liaison avec de nombreux ministres, la sécurité de la nation. Ses actions en matière de prévention et de prévision des risques sont primordiales. Dans ce contexte, depuis sa création en 2012, il joue un rôle important en matière de préparation et de mise en œuvre de la politique du Gouvernement, issues du Grenelle Environnement, dans les domaines du développement durable, l'environnement et de l'Energie, notamment dans les domaines du climat, de la sécurité industrielle. Il est également compétent en matière de transports et de leurs infrastructures, en matière d'équipement et de construction, d'urbanisme et d'aménagement foncier[139]. Ce ministère est également chargé de la prévention des risques naturels et industriels[140] ainsi que sanitaires. Cette politique tend à réaliser plusieurs objectifs parmi lesquels l'amélioration de la connaissance des risques, la réduction à la source, l'organisation de leur surveillance, l'information de la population, l'adoption des plans de prévention des risques, le soutien et l'aide aux mesures de réduction de la vulnérabilité et enfin l'organiser du retour d'expérience sur les catastrophes.

Pour prévenir les risques naturels, ce ministère organise leur prise en compte dans l'aménagement du territoire, l'urbanisme ainsi que le droit des sols. Dans ce sens, il gère l'urbanisation de l'espace, protège des réseaux de communication. Il joue un rôle important dans la définition des normes du bâtiment, dans la gestion du service chargé de l'annonce météorologique et dans la circulation des matières dangereuses. Ainsi, pour les risques technologiques, son rôle se traduit par la prévention des risques d'accidents et de pollutions liés aux installations industrielles et agricoles (notamment les ICPE), aux transports par canalisations et de matières dangereuses, etc. Concernant les risques majeurs, la délégation aux risques majeurs et le Secrétariat d'Etat chargé de la prévention des risques naturels et technologiques majeurs, créée en avril 1984 auprès du Premier ministre, ont été intégrés par la suite dans les services du ministère de l'Environnement puis du développement durable. En 1993, la signature d'un protocole d'accord entre le ministère chargé de l'Environnement et le ministère chargé de l'Éducation nationale avait pour objet d'encourager l'éducation à la prévention des risques majeurs. Ainsi, en 2002, ces ministères ont collaboré à l'élaboration du

[139] Le décret d'attributions adopté en Conseil des ministres présenté par le Premier ministre le 24 novembre 2010.
[140] Décret n° 2007-995 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'Etat, ministre de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Aménagement durables, JO. n° 125 du 1 juin 2007, p. 9959.

Plan Particulier de Mise en Sûreté face aux risques majeurs (PPMS), destiné aux écoles, collèges, lycées et universités pour préparer les personnels, les élèves mais aussi leurs parents à faire face à une crise. Les articles 4 et 5 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 (la loi de modernisation de sécurité civile) sont venus renforcer cette démarche.

Sous réserve des attributions de l'Autorité de Sûreté Nucléaire (ASN) et de la Direction Générale de la Prévention des Risques (DGPR), l'élaboration et la mise en œuvre de la politique concernant la sûreté nucléaire fait partie de la responsabilité du ministère de l'Ecologie et du Développement durable et de l'Energie qui participe aussi à la préparation et à l'adaptation des règlements applicables à ce secteur. Ce ministère est également compétent en matière du transport des matières radioactives et fissiles à usage civil. Il est responsable des questions de sûreté des installations nucléaires, de sécurité industrielle et de gestion des stocks stratégiques. Dans la prise de ses décisions concernant les risques nucléaires, le ministre s'appuie sur l'Institut de Protection et de Sûreté Nucléaire (IPSN) au sein de commissariat à l'énergie nucléaire. L'IPSN a la charge, vis-à-vis des groupes permanents, d'étudier les problèmes techniques qui se posent en matière de sûreté : la création, la mise en œuvre, le fonctionnement et l'arrêt des installations nucléaires. La DGPR est l'instance, au sein de ce ministère, chargée de la coordination interministérielle en matière de prévention des risques de toute nature en garantissant la cohérence dans leur traitement. Elle élabore, développe et met en place les politiques du Gouvernement concernant la connaissance, l'évaluation, la prévention ainsi que la réduction des pollutions chimiques, biologiques et radioactives, des risques relatifs à l'activité humaine, des risques naturels et à la prévention des inondations et à la prévision des crues et à la gestion des risques hydrauliques[141], de la production de déchets dans des conditions de respect de l'environnement, et de la pollution. En outre, cette direction favorise la prise en compte des problématiques liées aux risques émergents. Dans le cas où la politique de santé est liée à l'environnement notamment en ce qui concerne les organismes génétiquement modifiés, cette direction contribue aussi à cette politique. Pour mener à bien ses actions et sa politique et afin de remplir les différentes missions qui lui incombent notamment en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection, la DGPR est conjointement sous l'autorité du ministre de l'Environnement, du développement

[141] La réunion des services compétents en matière d'alerte météorologique, fait par la DGPR, peut faciliter une approche intégrée des risques d'inondation qui aide, par la suite, à la prévention et à la prévision des crues et de sécurité des installations hydrauliques.

durable et de l'Energie, de la Santé et celui de l'Industrie et du Redressement productif. Elle travaille en coordination avec l'Autorité de Sûreté Nucléaire (ASN), ainsi, elle a l'autorité principale sur l'Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire (IRSN).

Au niveau régional, les Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), sont en charge des installations classées, des déchets de la sécurité industrielle et des barrages et ouvrages hydrauliques. Elles s'intéressent aussi aux mines et après-mines, au Règlement Général des Industries Extractives (RGIE) et enfin à la coordination de la prévention des risques naturels. Le rôle important que joue cette direction en matière des risques et leur prise en compte seront expliqués dans la prochaine section de cette étude.

2 - Le ministère de l'Economie et des Finances

Le ministère de l'Economie et des Finances joue un rôle important en matière de prévention et de gestion des risques. Depuis 2012, ce ministère est responsable de la politique de sécurité économique[142] et financière, de la consommation et de la répression des fraudes[143]. A ce titre, il est chargé de prendre les mesures nécessaires afin de garantir la continuité de l'activité économique en cas de crise majeure. Au sens plus large, ce ministère assure la protection des intérêts économiques de la république en temps normal, et le cas échéant, en temps de crise. Il appartient à ce ministre de veiller, en liaison avec les autres ministères concernés, à la protection des secteurs et entreprises sensibles, ainsi qu'à la protection de l'information utile à l'évolution de la compétitivité des acteurs économiques. Il assure de même la diffusion efficace et active de l'information économique stratégique, dans le cadre de la politique économique définie par le Gouvernement.

Le ministère de l'Economie et des Finances comprend le haut fonctionnaire de défense et de sécurité qui est nommé par décret sur proposition du ministre de l'Économie et des Finances

[142] La notion de sécurité économique se succède, dans les textes, à celle de défense économique.
[143] Décret n° 2012-768 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre de l'économie, des finances et du commerce extérieur, JO. n° 0121 du 25 mai 2012, p. 9256, art. 1.

et des ministres auprès desquels il est placé[144]. Il relève directement de ceux-ci. Pour mener à bien ses missions, il a autorité sur l'ensemble des directions et services de ces ministères. Le haut fonctionnaire de défense et de sécurité assure une mission de conseil et d'assistance auprès des ministres dont il relève pour tout ce qui concerne les questions relatives aux mesures de sécurité économique et aux situations d'urgence affectant la défense, la sécurité et la vie de la population. En tant que conseiller des affaires de défense et de sécurité, il vielle à représenter les ministres dans les commissions et les réunions traitant de ces questions. Pour ce faire, il reste permanemment en contacte avec le Secrétaire Général de la Défense et de la Sécurité Nationale (SGDSN). Dans le cadre des dispositions du Code de la Défense relatives à la stratégie de sécurité nationale et à la politique de défense, le haut fonctionnaire de défense et de sécurité anime et coordonne la préparation des mesures de défense et de sécurité en prévenant les situations d'urgence. Il contrôle de même leur exécution afin d'assurer la protection de la population, la permanence des institutions placées sous son autorité ainsi que la sécurité économique. Pour ce faire, il assure la diffusion des plans concernant la défense et la sécurité et coordonne leur élaboration et la sensibilisation et la formation au sein des ministères auprès desquels il est placé par les exercices interministériels organisés à cet effet. En ce qui concerne les crises, le haut fonctionnaire de défense et de sécurité a la charge de préparer et de maintenir en condition opérationnelle le dispositif ministériel de situation d'urgence. Il lui incombe également de mettre en œuvre un dispositif permanent de veille et d'alerte et d'assurer son bon fonctionnement, de mettre en place des politiques de sécurité dans les secteurs d'activité placés sous l'autorité des ministères. Plus précisément, il veille :

- à protéger et à sécuriser des infrastructures et des secteurs d'activités qui ont une importance vitale et coordonnées par les ministères lorsque le trouble peut provoquer un arrêt de l'économie du pays ;
- à protéger et défendre le patrimoine scientifique et technique des administrations et des entreprises ;
- à la sécurité des systèmes d'information des ministères dont il relève et tous organismes sous leur autorité ;

---

[144] Ce sont : le ministre de l'Economie et des Finances, le ministre du Commerce extérieur, le ministre du Redressement productif, le ministre de l'Artisanat, du Commerce et du Tourisme, le ministre de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction publique et quatre ministres délégués placés auprès de ceux-ci (budget, économie sociale et solidaire et consommation, petites et moyennes entreprises, innovation et économie numérique, décentralisation).

- à la protection du secret de la défense nationale[145].

3 - Le ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt

Le ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt est responsable de la sécurité de la population et la protection du territoire. Dans ce contexte, il a la responsabilité de la sécurité sanitaire conjointement avec le ministère de la Santé. Ainsi, la protection de la santé publique est une préoccupation fondamentale dans leur action administrative. La Direction Générale de l'Alimentation (DGAL)[146], au sein du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, veille à cette mission. Cette direction garantit également la sécurité des denrées alimentaires de la production à la remise au consommateur en passant par toutes les étapes de l'élaboration. Chaque année, aux termes de ses actions en matière de prévention et de sécurité, la Direction Générale de l'Alimentation applique des contrôles et surveillances spécifiques afin de rechercher des symptômes. Elle prélève des échantillons pour réaliser des analyses de laboratoire. Ces actions permettent d'évaluer la contamination par des agents chimiques ou biologiques des denrées animales et d'origine animale et des produits d'origine végétale. L'objectif principal de cette surveillance est d'évaluer la situation globale en vue d'éviter une exposition du consommateur à un risque.

Outre la sécurité alimentaire, le ministère de l'Agriculture élabore aussi et met en œuvre les actions de défense contre l'incendie de forêts à travers l'Office Nationale des Forêts (ONF). Il intervient dans l'équipement de terrain et l'organisation de l'espace méditerranéen. Ces actions en la matière tendent à améliorer la prévention contre les feux de forêts par le renforcement de l'efficacité de la surveillance et de la lutte[147]. Le Service de Restauration des Terrains en Montagne (RTM), crée par la loi du 28 juillet 1860[148], exerce plusieurs missions dont l'étude des certains risques naturels : l'avalanche, glissement de terrains, chutes de

---

[145] http://www.economie.gouv.fr/hfds/service-secretaire-general-haut-fonctionnaire-defense-et-securite
[146] La DGAL a été créé en 1987, succédant à la Direction de la Qualité.
[147] Décret n° 87-86 du 10 février 1987, portant sur l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Agriculture, JO. du 11 février 1987, p. 1567, abrogée le 4 juillet 1999.
[148] CHEVALIER (B.), « La prévention en montagne et en forêt », in : *La protection des personnes et des biens, sécurité civile,* Après-demain, journal mensuel de documentation politique, n° 324-325, mai -juin 1990, p. 24.

pierres et érosion des sols. Il assure aussi des travaux de toute nature, aussi bien de génie biologique que de génie civile[149].

Des services déconcentrés chargés de la gestion des risques naturels et sanitaires relevant du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt sont placés sous l'autorité des préfets, dont la mission est le contrôle de l'application de la réglementation et la réalisation d'enquêtes demandées par l'administration centrale et les préfets. Au niveau départemental, les Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF), créés en 1984[150], mettaient en œuvre la politique relevant du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt dans le département. Cette politique publique était relative aux productions agricoles et forestières, à la protection et à la gestion de l'eau et de l'environnement, à l'aménagement et au développement de l'espace rural. Elles effectuaient également des missions d'ingénierie publique à la demande des communes et de leur groupement. Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, la fusion progressive des directions départementales de l'Agriculture et de la Forêt avec les Directions Départementales de l'Equipement (DDE) a été décidée. Au 1er janvier 2010, les DDAF et DDE, ont fusionné avec le service environnement des préfectures pour former la DDT c'est-à-dire la Direction Départementale des Territoires qui est placée sous l'autorité du 1er ministre.

4 - Le Ministère du Redressement productif

Au lendemain de l'élection présidentielle de mai 2012, le Ministère de l'Industrie s'est retrouvé dans une toute nouvelle version. Il est devenu désormais le Ministère du Redressement productif. Sa création a été officialisée par le décret du 24 mai 2012[151]. Depuis cette date, le ministre du Redressement productif prépare et met en œuvre la politique gouvernementale liée notamment à l'industrie et aux communications électroniques, etc. Dans ce contexte, il concourt à la défense et à la promotion de l'emploi dans le secteur

---

[149] NALLET (H.), « Les actions spécifiques du ministère de l'Agriculture », in : *La protection des personnes et des biens, sécurité civile,* Après-demain, journal mensuel de documentation politique, n° 324-325, mai-juin 1990, p. 9.

[150] Décret n° 84-1193 du 28 décembre 1984, relatif à l'organisation et aux attributions des directions départementales de l'agriculture et de la forêt, JO. du 29 décembre 1984, p. 4021, abrogée le 18 novembre 2003.

[151] Décret n° 2012-773 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre du Redressement productif, JO. n° 0121 du 25 mai 2012, p. 9263.

industriel et les services. Il participe ainsi à la définition et à la mise en œuvre de la politique en matière d'industries agroalimentaires et forestières. De même, il a la responsabilité du fonctionnement du dispositif gouvernemental de communications électroniques en ce qui concerne les questions relatives aux besoins de l'Etat en matière de sécurité et de défense. Pour remplir ses missions, le ministre du Redressement productif dispose selon le décret n° 2012-773 du 24 mai 2012 *« de la direction générale de l'énergie et du climat, de la direction générale de la prévention des risques et de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature. Il dispose aussi de la direction générale des médias et des industries culturelles et direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services ».* Il a également autorité, en parallèle avec d'autres ministères[152] sur le haut fonctionnaire de défense et de sécurité[153].

La Direction Générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services (DGCIS) [154], a été créée par décret le 12 janvier 2009[155]. Placée depuis 2012 sous l'autorité du ministre du Redressement productif et du ministre de l'Artisanat, du Commerce et du Tourisme, la DGCIS a comme mission le développement de la compétitivité ainsi que la croissance des entreprises de l'industrie et des services. Pour assurer son fonctionnement, la DGCIS comprend un secrétariat général ainsi que des services qui concourent à la sécurité. Ces services sont notamment : le service des technologies de l'information et de la communication, le service de l'industrie et la sous-direction de la prospective, des études économiques et de l'évaluation[156]. En matière de sécurité industrielle et de gestion des stocks stratégiques, le service de la sécurité industrielle, qui relève de la Direction de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services (DGCIS)[157], élabore et met en œuvre les mesures de sécurité industrielle (mines, dépôts d'explosif, matérielles utilisables en atmosphères explosive..). Il cordonne aussi l'ensemble des actions du ministère dans les domaines de

---

[152] Ce sont : le ministre de l'Economie et des Finances, le ministre du Commerce extérieur, le ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique et le ministre de l'Artisanat, du Commerce et du Tourisme

[153] Article 2 du décret du 24 mai 2012.

[154] Le DGCIS résulte de la fusion de la Direction Générale des Entreprises (DGE), de la Direction du Tourisme (DT) et de la Direction du Commerce, de l'Artisanat, des Services et des Professions Libérales (DCASPL).

[155] Décret n° 2009-37 du 12 janvier 2009 relatif à la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services, JO. n° 0010 du 13 janvier 2009.

[156] Arrêté du 26 janvier 2009 portant organisation de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services, JO. n° 0023 du 28 janvier 2009.

[157]http://www.dgcis.redressement-productif.gouv.fr/la-dgcis/missions

l'environnement mais aussi de la lutte contre les nuisances industrielles. La DGCIS s'appuie sur le réseau des Directions Régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE). Celles-ci sont placées sous l'autorité du préfet de région pour assurer certaines missions dont celle de favoriser le développement des entreprises et la sécurité des consommateurs. Ces directions intègrent les parties économiques et les activités métrologiques des délégations régionales au commerce et à l'artisanat, les délégations régionales au tourisme et les Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE).

Les DRIRE étaient un service déconcentré de l'ancien ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et relevaient également de l'ancien ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement. Sous l'autorité du Préfet de région ainsi que des Préfets de départements, les DRIRE visaient à prévenir et contrôler les pollutions dans les départements de la région et à diminuer les dangers liés à des installations industrielles soumises à la législation des installations classées et ce afin d'assurer la sécurité et la santé des personnes, ainsi que la protection de l'environnement. Le 1er janvier 2011 ses services ont été totalement remplacés par la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL).

5 - Le ministère de la Défense

Le ministère de la Défense concourt avec plusieurs autres ministères à la préparation et à la mise en œuvre de la politique publique en matière de sécurité civile. A cet effet, il définit les scénarios possibles d'engagement des forces pour assurer la sécurité de la nation. De plus, il met en œuvre toutes les capacités militaires indispensables pour protéger la population ainsi que le territoire national. Ceci est une priorité majeure parmi les cinq grandes fonctions stratégiques autour desquelles s'articulent la politique de défense et de sécurité nationale à savoir : connaître et anticiper, prévenir, dissuader, protéger et intervenir. Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 et la loi de programmation militaire 2009-2014 sont les outils de références de ce ministère. Ils déterminent les grands axes et les moyens pour préparer une politique de défense définissant la stratégie d'engagement des forces et celle de l'industrie de l'armement. Au-delà de ces missions, le ministère de la Défense s'implique également dans des missions de service public. Par les moyens humains et

matériels dont il dispose, il soutient ou supplée les actions d'autres ministères, au quotidien ou dans l'urgence, sur le territoire national voire à l'étranger. Dans ce sens, il met à la disposition de la direction de la sécurité civile et de gestion des crises des moyens supplémentaires lors d'une catastrophe pour y répondre et pour la surveillance des forêts dans le cadre de la lutte contre les feux de forêt.

Sur certains de ses sites, le ministère de la Défense exploite l'énergie nucléaire[158] dans les domaines de la propulsion des sous-marins et du porte-avions, et dans celui des armes des forces nucléaires stratégiques. A ce titre et pour garantir quotidiennement la sécurité et la sûreté nucléaire, il adopte les mêmes normes et réglementations que les autres exploitants de l'énergie nucléaire. Sur les sites exploités, la formation et l'entraînement des individus sont deux niveaux pris en compte et entretenus des mesures de prévention de la sûreté nucléaire. En effet, le ministère de la Défense veille au quotidien à la sécurité des professionnels - qu'ils soient civils ou militaires - travaillant sur les sites contribuant à la continuité de la dissuasion nucléaire. De plus, les actions humaines sont contrôlées en temps réel par une tierce personne. L'objectif de la surveillance est d'anticiper la défaillance technique ou humaine, ou de la découvrir aussitôt. De même, la qualité des matériels est soumise à des critères de contrôle très stricts qui sont appliqués lors des différentes phases[159]. De ce fait, les lieux de stockage des armes nucléaires sont protégés et sécurisés d'une manière sûre et évidente. Ce niveau très élevé de sûreté et de sécurité est assuré en permanence par des systèmes de surveillance les plus adaptés et par les services spécialisés en matière de protection et d'intervention militaires. Pour remplir ses missions en matière de sécurité nucléaire, le ministère de la Défense agit conjointement avec l'Autorité de Sureté Nucléaire de Défense (ASND). Cette dernière assure une parfaite indépendance vis-à-vis des exploitants. Elle conforte aussi l'objectif de transparence du ministère en matière d'information du public sur les risques liés aux activités nucléaires et leur impact sur la santé publique et la sécurité des personnes et de l'environnement.

Le ministère de la Défense comprend de nombreux services d'administration centrale. Ces services, dont la Direction de la Protection et de la Sécurité de la Défense (DPSD) - qui a

---

[158] Le ministère de la Défense est le deuxième exploitant du nucléaire français.
[159] http:// www.defense.gouv.fr/

succédé en 1981 à l'ancienne sécurité militaire - sont directement rattachés au ministre. La DPSD a pour rôle le contre-espionnage, le renseignement en général, le contre-terrorisme, la contre-subversion intéressant la défense nationale. Les zones militaires et les établissements de la défense nationale ou travaillant pour celle-ci sont soumis à son contrôle. Les attributions de DPSD couvrent notamment la prévention ainsi que la recherche des atteintes à la défense nationale. De même, il a la charge d'une mission de contre-ingérence économique (sécurité industrielle) dans le but de protéger les industries de défense.

Créée en 2000 pour tout ce qui concerne l'engagement des armées sur le territoire de la république, l'Organisation Territoriale Interarmées de Défense (OTIAD) constitue l'interface entre autorité civile et autorité militaire pour des missions de sécurité civile (catastrophes naturelles ou technologiques, crises sanitaires) ou de sécurité intérieure (Plan Vigipirate). L'État-Major Interarmées de la Zone de Défense (EMIAZD), placé sous l'autorité de l'Officier Général de Zone de Défense et de Sécurité (OGZDS), est un état-major opérationnel resserré à structure évolutive. La zone de défense et de sécurité est le niveau privilégié de concertation et de dialogue civilo-militaire. Échelon opérationnel, l'EMIAZD répond aux sollicitations des autorités civiles et organise l'engagement des moyens militaires demandés, en assurant les missions suivantes :

- entretenir un dialogue civilo-militaire de qualité ;
- conseiller, planifier, conduire les opérations ;
- coordonner l'action des Délégués Militaires Départementaux (DMD), qui représentent l'OGZDS dans leurs départements ;
- contrôler la sécurité des installations sensibles (Points d'Importance Vitale).

Au niveau du département, la Gendarmerie est une structure qui assure différentes missions notamment :

- répondre rapidement et à tout moment, à toute demande de renforcement des autres services public sur les lieux d'un incident ou accident, ou de tout autre événement troublant l'ordre public ;
- assurer, hors le temps de ces interventions, des missions de surveillance générale et des actions de prévention des catastrophes ;
- veiller à la sécurité du réseau routier.

6 - Le ministère des Affaires Sociales et de la Santé

Le ministère des Affaires Sociales et de la Santé fait partie des ministères qui concourent à la sécurité civile. Pour ce faire, il prépare et met en œuvre la politique publique de l'Etat dans plusieurs domaines notamment, les relations sociales, la santé publique et l'organisation et la prévention du système de soins[160] en relation avec d'autres ministères compétents en la matière. Il pilote les politiques publiques du Gouvernement liées à la modernisation de l'offre de soins, la prévention et la sécurité sanitaire. Dans ce sens, il apporte les soins médicaux lors des grands rassemblements, des catastrophes, ainsi que de l'aide médicale urgente. C'est à lui qu'appartient la police sanitaire. Pour cela, il assure une mission qui est de préserver la vie, la santé et le bien-être des personnes sur le territoire national.

Le ministère de la Santé comprend des services centraux pour remplir ses missions, notamment, la direction générale de la santé et la direction des hôpitaux, et des structures territoriales concernées, notamment, l'Agence Régionale de Santé (ARS). La Direction Générale de la Santé (DGS) est chargée, au sein du ministère des Affaires Sociales et de la Santé, de proposer une politique de santé publique. Ses missions ont été modifiées par le décret du 21 juillet 2000[161], pour que la prévention et de la gestion des crises sanitaires soient prises en charge et constituent une priorité pour la DGS. Une autre mission est confiée à la DGS : celle de l'orientation vis-à-vis des agences sanitaires et des services déconcentrés du ministère de la Santé. En 2007, les missions de la DGS ont été revues. Désormais, la DGS est la seule[162] responsable de l'organisation de la gestion des urgences sanitaires. Dans ce contexte, elle doit préparer les plans de réponse et assurer la mise en œuvre des actions prévues. Ainsi, le Département des Urgences Sanitaires (DéUS) assure, depuis juin 2007, des missions diverses telles que : la préparation des procédures de la gestion opérationnelle des crises et l'évaluation des plans de réponse aux situations d'urgence sanitaire, etc.

---

[160] Décret n° 2010-1449 du 25 novembre 2010 relatif aux attributions du ministre du travail, de l'emploi et de la santé, JO. n° 0274 du 26 novembre 2010, p. 21069.
[161] Décret n° 2000-685 du 21 juillet 2000 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'emploi et de la solidarité et aux attributions de certains de ses services, JO. n° 169 du 23 juillet 2000, p. 11374, art. 2, abrogé par le décret n° 2003-462 du 21 mai 2003 relatif aux dispositions réglementaires des parties I, II et III du Code de la Santé Publique, JO. n° 122 du 27 mai 2003, p. 37006.
[162] Cette mission était partagée entre la DGS et la Direction de l'Hospitalisation et de l'Organisation des Soins DHOS.

La direction générale de la santé travaille avec l'Institut national de Veille Sanitaire (InVS) pour assurer la sécurité des personnes[163]. L'Institut de veille sanitaire (InVS) est « l'opérateur historique de surveillance sanitaire » qui assure depuis 1998[164] les missions[165] de surveillance en permanence de l'état de santé des populations, le rassemblement et l'analyse les connaissances sur les risques sanitaires et d'alerte auprès du ministre chargé de la Santé. Depuis 2004, l'InVS contribue aussi à la gestion des situations de crise sanitaire. Afin de soutenir cette action, un dispositif d'évaluation des risques et menaces pour la santé humaine est progressivement mis en place. Il s'appuie sur un ensemble d'agences nationales spécialisées dans des domaines déterminés. En 2008, le Comité d'Animation du Système d'Agences (CASA), qui est une structure collégiale destinée à renforcer la cohérence globale de l'ensemble des agences nationales, a été crée. Cette structure est présidée par le directeur général de la santé. Force est de constater que la construction du dispositif de veille et de sécurité sanitaires n'a vu le jour que suite à des crises sanitaires de grande ampleur politique que médiatique.

Créée en juillet 2009[166], l'Agence Régionale de Santé (ARS) est la structure régionale du ministère de la Santé qui met en œuvre la politique de santé publique dans la région. L'ARS assure diverses missions : décliner localement le plan blanc, suivre l'état sanitaire dans la région, faire l'inspection sanitaire, contrôler des actes médicaux et participer à la gestion du risque et des crises sanitaires. Dans les départements, les Directions Départementales de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations (DDCSPP), dont la création a eu lieu le 1er janvier 2010, répondent aux attentes fortes de protection des populations. Elles ont été créées pour regrouper les anciens services déconcentrés de ministère de la Santé qui étaient la Direction Départementale des Services Vétérinaires (DDSV), de l'Unité Départementale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (UDCCRF) et du service des installations classées de la préfecture, ainsi qu'une partie des missions exercées auparavant par la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS).

---

[163]UMBER (B.), Le rôle des services déconcentrés DRASS et DDASS dans la gestion des situations exceptionnelles, l'exemple de la Franche-Comté, *op. cit.,* p. 16.
[164]L'Institut national de Veille Sanitaire (InVS) est un établissement public crée en 1998 dans le cadre du renforcement de veille sanitaire et de contrôle de sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme.
[165] HASSID (O.), Le management des risques et des crises, *op. cit.,* p. 51.
[166] Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, JO. n° 0167 du 22 juillet 2009, p. 12184.

Cette toute nouvelle direction, placée sous l'autorité du premier ministre, rend plus lisible le dispositif départemental de l'Etat lié à la prévention et au contrôle, associant la mise en œuvre des instructions nationales et régionales et une organisation de proximité, sous l'autorité du préfet. La DDCSPP assure la cohérence de l'action de l'Etat en créant des relations fonctionnelles fortes avec l'agence régionale de santé pour garantir la protection des personnes dans le prolongement d'actions d'initiatives interministérielles.

La crise de la canicule en 2003 a marqué l'opinion publique par les carences apparues dans la gestion de ce phénomène qui a causé 11 435 morts en France[167]. L'absence du Gouvernement lors de la crise, qui s'est déroulée principalement la deuxième moitié du mois d'août, période où les ministres étaient en vacances, a eu des conséquences graves sur la gestion de cette crise. Pour cela, les ministres ont été fortement critiqués. Jean-Pierre GAUDIN signale que *« Les ministres minimisent d'abord, puis mettent en cause les services et, faute suprême, ils reçoivent les télévisions en bras de chemise sur fond de villas de vacances »*[168] . Depuis lors, les pouvoirs publics tendent à prévenir très en amont et à prendre en charge la gestion des problèmes sanitaires. C'est ainsi que le Gouvernement, organe collégial composé du Premier ministre, des ministres et des secrétaires d'Etat chargé de l'exécution des lois et de la direction de la politique nationale a été habilité à créer des structures spécifiques d'intervention en prévention des risques sanitaire afin de répondre à des nouvelles crises. De même, depuis le 11 mai 2007, la direction générale de la santé dispose d'un département des situations d'urgence sanitaire. Cette instance a la charge, au niveau du ministère de la Santé de diriger l'ensemble des procédures relatives à l'urgence sanitaire. Il assure le recueil des alertes sanitaires ou sociales pour gérer ensuite les alertes sanitaires et préparer les réponses adaptées aux phénomènes sanitaires de grande ampleur.

7 - Le ministère de l'Education nationale

Le ministère de l'Education nationale prépare et met en œuvre la politique publique en matière de sécurité. Cela se traduit par l'éducation à la prévention des risques majeurs. Cette

---

[167] Annexe 3.

[168] GAUDIN (J.-P). , « Une canicule politique », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Débats, rapport de la mission d'expertise et d'évaluation du système de santé pendant la canicule 2003, mis en ligne le 24 novembre 2003, consulté le 15 août 2013. URL : http://cybergeo.revues.org/5404 ; DOI : 10.4000/cybergeo.5404.

éducation est une composante de l'éducation à l'environnement vis-à-vis du développement durable et mis en œuvre au niveau scolaire. Les incidents et les crises graves sont, trop souvent, dues ou aggravés par le facteur humain, même si on accepte que la défense et la sécurité ont des implications techniques, juridiques, organisationnelles, etc. Il est donc essentiel de responsabiliser et impliquer toutes les personnes. En effet, les individus et les collectivités se réunissent, la plupart du temps, sur les questions urgentes. Il convient, néanmoins, d'aller plus loin en prévenant tous les risques même ceux qui ne sont pas catastrophiques.

Au sein du ministère de l'Education nationale, le Haut Fonctionnaire de Défense et de Sécurité (HFDS), conduit et coordonne la politique de Gouvernement en matière de défense, de vigilance, mais aussi en matière de prévention de situation d'urgence et des catastrophes. Cette structure est placée auprès du ministre. Le HFDS, avec son équipe, est au service des ministères de l'Education nationale et de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. Celui-ci a autorité sur l'ensemble des directions, services déconcentrés et établissements sous tutelle de deux ministères. Pour assurer ses missions, il est en relation permanente avec le Secrétariat Général de la Défense Nationale (SGDN). On peut distinguer trois catégories des missions assurées par le HFDS : la première concerne les plans de défense et de gestion de crise. La deuxième est celle de la sécurité des systèmes d'information, la protection du patrimoine scientifique et technique dans les échanges internationaux et l'intelligence économique. Tandis que le troisième est lié à l'esprit de défense et de sécurité.

Les plans de défense, de prévention et de gestion de crise définissent des mesures qui peuvent être appliquées lors d'une menace afin de permettre au ministère de l'Éducation nationale de d'assurer ses missions en matière d'enseignement public. Ces plans peuvent être des plans Vigipirate, des Plans Particuliers de Mise en Sûreté face aux risques majeurs (PPMS) ou des plans pandémie grippale. Les plans Vigipirate sont des plans de vigilance, de prévention et de protection élaborés pour répondre aux risques terroristes. En vertu de ces plans, chacun est impliqué et doit partager la responsabilité pour faire face à ce type de risque. Chaque personne (physique ou morale), quel que soit son domaine d'activité ou son niveau de responsabilité, doit prendre en compte les risques et doit participer à la mise en œuvre des mesures de protection. Pour faire face aux menaces terroristes d'une façon efficace, la vigilance de tous reste la meilleure réponse. A cet effet, le ministère applique, par arrêtés

pris par le Premier ministre, toutes les mesures concernant la vigilance, la prévention et la protection. Pour les plans ministériels dits « pandémie grippale », le ministère de l'Éducation nationale les prépare pour lutter contre cette pandémie. Il précise quelles sont les actions qui doivent être mises en œuvre avant, pendant et après la pandémie. Le plan pandémie grippale comprend certains dispositifs notamment, des dispositifs d'information et de formation des publics en lien avec le service d'enseignement. Le ministère de l'Éducation nationale adopte un plan ministériel de prévention et de lutte « pandémie grippale ». Il détermine les actions à mettre en œuvre en phase de pré pandémie, de pandémie et en sortie de pandémie. Il prévoit, notamment, des dispositifs d'information et de formation à l'adresse de tous les publics ayant affaire au service d'enseignement (règles d'hygiène collective et individuelle à respecter pour se protéger des infections respiratoires, procédures et actions nécessaires pour la fermeture puis la réouverture des établissements scolaires pendant et après la pandémie). Par exemple, le Centre National de Documentation Pédagogique (CNDP) garantit, lors d'une pandémie, la continuité pédagogique. Le CNDP s'appuie sur les médias afin de diffuser les programmes pédagogiques. Pour ce faire, France 5 pourra diffuser près de 264 heures d'émissions et Radio France près de 288 heures pendant 12 semaines à raison de 6 heures par jour, 4 jours par semaine.

Définis en 1996, les plans d'organisation des secours dans un établissement scolaire face à un accident majeur (SESAM) ont été mis en place depuis juin 2001 pour faire face à une urgence dans les établissements scolaires et les exercices ont vu le jour[169]. De même en 2002[170], conjointement avec le ministère en charge de l'Environnement, le ministère de l'Education nationale a élaboré un Plan Particulier de Mise en Sûreté face aux risques majeurs (PPMS), destiné aux écoles, collèges, lycées et universités. Le dispositif de PPMS qui a remplacé le SESAM constitue, pour chaque établissement, la réponse efficace qui permet de faire face aux situations graves et aux accidents majeurs avant l'arrivée des secours. Les établissements scolaires peuvent être exposés à des risques accidents majeurs comme tous les autres organismes ou institutions. Ces risques peuvent être d'origine naturelle ou technologique. Le PPMS cite ces risques et adopte les comptes rendus de chaque exercice de simulation. Le chef d'établissement soumet le PPMS à deux instances : la commission hygiène et sécurité, si elle

[169] TOUTAIN (C.), Prévenir les accidents technologiques ?, Toulouse, Editions MILAN, 2002, p. 44.
[170] La circulaire BOEN n° 2002-119 du 29 mai 2002 défini le plan particulier de mise en sûreté face aux risques majeurs.

existe, et au conseil d'administration. La loi n° 2004-811 du 13 août 2004, dite la loi de modernisation de sécurité civile a renforcé ce mouvement à traverse les articles 4 et 5. Cette loi[171] prévoit dans son article 5, une obligation de sensibilisation des élèves à la prévention des risques et aux missions des secours ainsi qu'un apprentissage des gestes élémentaires de premier secours dans le cadre de leurs scolarités[172]. Cette formation ne peut être assurée que par des organismes habilités ou des associations agréées en vertu de l'article 35 de cette loi[173]. Le décret du 11 janvier 2006[174] et la circulaire du 24 mai 2006[175], cosignés par le ministre de l'Education nationale conjointement avec le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Santé sont venus préciser les conditions et les modalités de sa mise en œuvre en milieu scolaire.

La deuxième mission du HFDS est la sécurité des systèmes d'information. Ces systèmes montrent des vulnérabilités dues à des nombreuses menaces environnementales ou humaines. Les impacts de menaces sont diverses. Il peut s'agir, par exemple, de l'incapacité d'assurer certaines missions portées fondamentales. Afin d'assurer la continuité de son activité, le ministère de l'Education s'est appuyé sur certaines mesures pour garantir la protection de la circulation et le stockage des informations électroniques. En raison des chiffres importants sur les personnes impliquées, les enjeux sont graves. En effet, il s'agit d'environ 1,2 millions d'élèves et apprentis et près d'un million de personnels enseignants et administratifs dans 66 000 écoles, collèges et lycées.

La troisième mission de HFDS est l'esprit de défense. Par cette mission, le HFDS tend à former les citoyens, dès l'école, à une éducation à la citoyenneté. Deux ministères sont associés pour accompagner les enseignants pour traiter ces questions de défense, à savoir : le ministère de l'Education nationale et le ministère de la Défense. Le ministère de l'Education nationale entend donner une formation à des futures générations des citoyens français. Le but est d'assurer une éducation globale à la défense et à la sécurité pour l'émergence d'une

---

[171] Loi n° 2004-811 du 13 août 2004, art. 5.
[172] PONDAVEN (Ph.), La commune et les inondations, *op. cit*., p. 230 et s.
[173] Article L 312-13-1 du Code de l'Education.
[174] Décret n° 2006-41 du 11 janvier 2006 relatif à la sensibilisation à la prévention des risques, aux missions des secours, à la formation aux premiers secours et à l'enseignement des règles générales de sécurité, JO. n° 11 du 13 janvier 2006, p. 529.
[175]Circulaire du 24 mai 2006 relatif à l'éducation à la responsabilité an milieu scolaire : sensibilisation à la prévention des risques, aux missions des secours, formation aux premiers secours et enseignement des règles générales de sécurité, JO. n° 163 du 16 juillet 2006, p.10699.

société responsable et bien formée aux risques auxquels elle est soumise. Pour ce faire, cette éducation recouvre tous les niveaux de l'enseignement. Dans le même ordre des idées, le ministère de la Défense et le ministère de l'Education avaient signé quatre protocoles en 1982, 1989, 1995, 2007 afin de formaliser les liens entre les deux ministères. Celui du 2007 a fixé les orientations dans trois domaines qui sont : le parcours de citoyenneté, l'insertion et les emplois et le développement de la connaissance[176]. Ce protocole tend de mettre en place une coopération renforcée entre les deux ministères. Il s'agit de la formation des personnels de l'éducation nationale, de l'importance des projets éducatifs focalisés notamment sur la mémoire des conflits actuels.

8 - Le ministère de la Culture et de la Communication

Le ministère de la Culture et de la Communication a été créé en 1959. Son administration centrale a été réorganisée officiellement le 13 janvier 2010 pour la rendre plus simplifiée et plus renforcée. Les grandes politiques culturelles conduites par le ministre de la Culture et de la Communication sont devenues davantage claires et lisibles avec cette nouvelle organisation. De même, les capacités de pilotage stratégique de l'administration centrale ont été développées et le fonctionnement des services est clarifié.

Le ministre de la Culture et de la Communication participe à la sécurité de personnes, des biens et de l'environnement. A cet égard, il prépare et met en œuvre la politique publique notamment en ce qui concerne les médias. De plus, il concourt avec d'autres ministres à la préparation et à la mise en œuvre de la politique liée aux technologies, aux supports et aux réseaux de la communication. Pour l'exercice de ses attributions, le décret du 25 novembre 2010 donne au ministre de la Culture et de la Communication, une autorité sur le secrétariat général et la direction générale des médias et des industries culturelles[177]. Quant à la Direction Générale des Médias et des Industries Culturelles (DGMIC), elle détermine et coordonne la politique du Gouvernement pour assurer le développement de la variété des médias et de l'industrie publicitaire. De même, elle garantit la fourniture de l'ensemble des services de communication au public par voie électronique. De même, elle assure l'industrie

[176] http://www.education.gouv.fr/cid2230/esprit-de-defense-et-de-securite.html.
[177]Décret n° 2010-1454 du 25 novembre 2010 relatif aux attributions du ministre de la culture et de la communication, JO. n° 0274 du 26 novembre 2010, p. 21085.

phonographique, du livre, de la lecture et de l'économie culturelle. De plus, la législation et la réglementation liées à la presse écrite, à la collecte de l'information, à la communication audiovisuelle et aux autres services de communication destinés au public sont élabores par DGMIC en lien avec le secrétariat général. Elle comprend notamment le service des médias. En effet, les services de communication jouent un rôle très important en temps de crise. Ce rôle vient de la vitalité de la communication en matière de gestion des crises.

Le ministère de la Culture et de la Communication dispose, dans les régions, des Directions Régionales des Affaires Culturelles (DRAC), et depuis juin 2010 des Services Territoriaux de l'Architecture et du Patrimoine (STAP) qui ont été créés par le décret du 8 juin 2010 dans les départements[178].

B. La collaboration entre ministères : le fondement d'une bonne gestion de crise

La sécurité civile assure la coordination des opérations des secours dans le cadre d'une action conjointe de plusieurs départements ministériels. Elle assure l'organisation des moyens de renfort et du soutien en vue de leur mise à disposition des préfets qui assurent la direction des opérations des secours sur le terrain. Cette coordination est exercée principalement par le ministère de l'Intérieur qui a un rôle primordial en la matière. Ce dernier agit en collaboration avec plusieurs ministères qui concourent ensemble à la prévention des risques ou, le cas échéant, à la gestion des crises pour assurer la sécurité qui exige la mutualisation des efforts de différents ministères. Ce sont principalement le ministère de la Défense, le ministère de l'Equipement et des Transports, le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Economie et des Finance, le ministère de l'Agriculture le ministère de l'Education nationale, le ministère de la Santé.

Lors d'une crise, le Premier ministre réunit les ministres pour désigner un ministre chef-lieu chargé de gérer la crise. Il s'agit plus souvent du ministre de l'Intérieur ou un autre ministre selon la crise (ministre de la Santé pour les crises sanitaires par exemple) tandis que les autres ministres continuent à mettre en œuvre toutes les mesures pour assurer la sécurité dans leurs domaines de compétences et si nécessaire, à mettre leurs moyens à la disposition du ministre

[178] Décret n° 2010-633 du 8 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des affaires culturelles, JO. n° 0132 du 10 juin 2010, art. 1.

en charge de la gestion de crise. Le ministre de l'Agriculture a, pour sa part, des responsabilités importantes dans le domaine alimentaire, en situation de crise. Il lui revient de faire en sorte que l'ensemble du territoire soit approvisionné en produits alimentaires d'une qualité sanitaire et, dans toute la mesure du possible, en quantité suffisante. Quant au ministre de l'Economie et des Finances, il a la charge de développer les mesures de coordination visant à assurer la continuité économique dans les domaines de compétence de son ministère. Le ministre du Redressement productif met en place une organisation en cas d'incident ou accident sur un site industriel. Il organise, anime la surveillance des établissements industriels et assure l'information du public et des médias. Le ministre de l'Education nationale coordonne, quant à lui, la mise en œuvre des plans de continuité des établissements et services scolaires. Les services académiques au sein du ministère sont chargés de répondre à toute sollicitation des établissements d'enseignement scolaire. La cellule ministérielle de crise, réunie autour du directeur de cabinet du ministre et du haut fonctionnaire de défense et de sécurité, a la charge de la préparation des communiqués de l'information destinée à l'ensemble de l'affiliation éducative et des organismes du ministère. Elle informe les organisations représentatives des personnels de manière régulière sur l'évolution de la situation dans les locaux des services et dans les établissements sous l'autorité du ministère. Lors des éventuelles situations accidentelles, le ministre de la Défense définit des procédures et des organisations à mettre en œuvre pour y faire face. Il est directement impliqué pour organiser une réponse de crise des pouvoirs publics au niveau national comme au niveau local. Le ministère de la Défense assure une information sur les réflexes à voir en cas de phénomènes dangereux. Le ministère s'appuie, afin de gérer la crise, sur un schéma concentrique de distribution des responsabilités. De plus, pour la vérification des principes de précaution et de planification, le ministère de la Défense réalise régulièrement des exercices de sécurité nucléaire sur les risques qui menacent les professionnels des pouvoirs publics comme ceux de l'exploitant. S'agissant du ministre de la Santé, il prend en charge des soins médicaux lors des catastrophes faisant de nombreuses victimes, l'aide médicale urgente, les plans d'organisation hospitalière tels que les plans blancs en cas d'afflux massif de victimes, l'action humanitaire et les migrations internationales. En cas d'accident naturel ou technologique, le ministre de l'Ecologie et du Développement durable et de l'Energie met en œuvre les plans nécessaires conjointement avec des autres ministres concernés par l'accident. Le ministre de la Culture et de la Communication, veille pour sa part au bon fonctionnement des réseaux de communication et assure la bonne diffusion des médias en temps de crise. Pour finir, il reste à

dire que le domaine de la sécurité et de la défense non militaire dépendent des efforts de la plupart des ministères et de leurs administrations publiques et ceux du 1er ministre afin d'assurer la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement ; qui est le fondement de la sécurité civile française.

L'intervention, ci-dessus décrite des rôles des différents ministères selon leurs compétences, se conjugue avec l'intervention d'un service interministériel spécialisé. Il s'agit du Service Interministériel de Défense et de Protection Civile (SIDPC) dans le département. La section 2 qui suit met en lumière le rôle du Service Interministériel de Défense et de Protection Civile (SIDPC). Celui-ci veille à assurer la sécurité et la défense non militaire en relation avec les ministères concernés par la sécurité civile et leurs administrations. Il travaille sur les risques liés au département pour mieux les connaître. Ensuite, il prépare une réponse efficace pour faire face à une crise par la planification en liaison étroite avec des organisations publiques et privées pour assurer sa mission de sécurité des personnes, des biens et de l'environnement.

Section 2 : Le Service Interministériel de Défense et de Protection Civile (SIDPC) exerce ses missions en relation avec des différents services

Le Service Interministériel de Défense et de Protection Civile (SIDPC) est l'organe central de préparation et de mise en œuvre des politiques de défense et de protection civile dans le département. C'est la structure qui assiste le préfet, responsable dans sa circonscription, de la préparation et d'exécution des mesures non militaires de défense et de protection civile ; et ce afin de remplir ses missions comme le confirme le chef de SIDPC de l'Isère[179]. Chaque préfet dispose d'un tel service, composé quasi exclusivement de fonctionnaires d'Etat compétents dans les domaines de défense civile et des questions de sécurité civile, que ce soit sous l'angle opérationnel ou réglementaire[180]. Ce service, dont la création a été préconisée par l'article 8 du décret n° 83-321 du 20 avril 1983 portant pouvoir du préfet en matière de défense à caractère non militaire, est chargé d'assister le préfet en matière de prévention des risques, d'élaboration des outils de planification et de gestion des situations d'urgences[181]. Placé sous l'autorité du directeur de cabinet, le SIDPC exerce les attributions en matière de sécurité civile au sein des services du cabinet[182]. Dans le domaine de la prévention, le service du SIDPC assiste le préfet dans l'organisation, la planification et la coordination des moyens de secours. Il facilite la gestion des catastrophes, en établissant des Plans de Secours Spécialisés (PSS) qui sont applicables dans le département. Ces plans définissent le rôle de chaque acteur concerné pour chaque type de crise. Des Plans Particuliers d'Intervention (PPI) peuvent être élaborés pour des établissements comportant des risques particuliers. Le poste de commandement est installé au sein du cabinet du préfet et dans les locaux du SIDPC pour permettre au préfet de diriger des opérations de secours de grande ampleur lorsque qu'une grave crise survient. Le SIDPC est chargé d'animer les différents acteurs pour assurer les missions essentielles suivantes :

---

[179] Entretien fait avec M. REGNY Nicolas, le chef de SIDPC de l'Isère, en mai 2008.
[180] GROS (F), Le SDIS, un établissement public départemental de Sécurité Civile ? De l'intention à l'action, *op. cit.*, P. 24.
[181] http://www.rhone.pref.gouv.fr/
[182] Les services du cabinet comportent notamment le bureau du cabinet, le service des Transmission et de l'Informatique, et le Service Interministériel de Défense et de Protection Civile (SIDPC).

- la sensibilisation et l'information préventive des populations et des élus sur les risques majeurs. Cela se fait à l'aide du Dossier Départemental des Risques Majeurs (DDRM) et des Dossiers Communaux Synthétiques (DCS) ;
- la prévention des risques au travers de l'élaboration des Plans de Prévention des Risques (PPR) qui définissent les moyens d'améliorer la sécurité des personnes exposées au risque et de limiter les dommages aux biens et aux activités humaines ;
- l'étude des situations de crise ;
- l'élaboration, la mise à jour et le suivi des plans de secours ;
- l'organisation et le contrôle des exercices départementaux ;
- les travaux des commissions de sécurité, en particulier celles qui sont relatives aux Etablissements Recevant du Public (ERP) ;
- le suivi des formations destinées aux secouristes, et l'organisation du réseau des partenaires associatifs de la sécurité civile, notamment les associations de secourisme et de radioamateur ;
- l'activation des opérations de déminage de sécurité civile, en cas de découverte d'explosifs.

En tant que responsable de la commission départementale de sécurité pour les établissements recevant du public, le SIDPC s'occupe de la sécurité des manifestations sportives et des grands rassemblements. De même, il participe à l'information et à la sensibilisation de la population sur les risques (DDRM et DCS), coordonne pour chaque bassin versant la politique de prévention du risque d'inondation, établit la liste des établissements et des points sensibles, s'assure de la protection des réseaux essentiels (eau, électricité, télécommunication…). Il joue également un rôle essentiel de coordination et d'impulsion dans l'élaboration des outils de planification, même s'il ne les réalise pas lui-même. C'est le cas des plans de prévention des risques, qu'il soient naturels ou technologiques, du schéma d'analyse et de couverture des risques, des Plans Particuliers d'Intervention (PPI), du dispositif ORSEC ou encore du Plan Général de Protection (PGP) destiné à assurer le fonctionnement minimum des services essentiels (services de santé, services d'incendie et de secours…). Dans le domaine de la gestion opérationnelle d'une crise liée à une catastrophe, le SIDPC fait l'interface entre le préfet et les acteurs engagés dans un plan de secours. Il seconde le directeur de cabinet du préfet dans son rôle de chef d'état-major de crise au sein de la cellule de crise et assure l'activation et l'animation de la salle opérationnelle de la

préfecture[183]. Il est appelé, enfin, à assister le préfet dans la gestion des situations d'urgence en coordination avec les maires, les responsables des services déconcentrés de l'Etat, le délégué militaire départemental et les correspondants de crise des grands opérateurs. Lui incombent, à ce titre, la diffusion de l'alerte, l'activation du Centre Opérationnel Départemental (COD)[184], l'information des niveaux supérieurs, la participation à la communication de crise, la réalisation d'exercices. Pour ce faire, le préfet dispose de l'ensemble des services dans le département tels que la Police, la Gendarmerie, le SAMU, le SDIS, l'équipement, etc. qui mettent en œuvre des mesures de défense civile.

Après la catastrophe et en liaison avec les services déconcentrés de l'Etat, le SIDPC continue d'exercer ses activités pour assurer le retour à la vie normale. A cet effet, il élabore les dossiers nécessaires pour indemniser les victimes. En effet, après les opérations de secours, le préfet cordonne le suivi de l'après crise car, à ce stade, l'aide aux populations change de nature mais demeure indispensable pour satisfaire tous les besoins matériels tels que le relogement et la restauration du cadre de vie, apporter un soutien médicale, faire démarrer l'activité, assurer le paiement des prestataires de services qui ont été mobilisés lors des secours, faire face aux contentieux de toutes sortes et continuer à informer et de guider les victimes du sinistre. Pendant cette période, tout comme avant et pendant la crise, le SIDPC continue d'exercer son activité en liaison permanente avec des services déconcentrés de l'Etat, des établissements publics et les collectivités territoriales. Ainsi, le SIDPC continue ses relations ponctuelles avec certains établissements publics et les opérateurs concernés par la question de la sécurité civile. Chacun des différents services concourant à la sécurité civile assure des missions différentes. Le SIDPC est l'organe qui, sous l'autorité du préfet, coordonne leurs actions. Le SIDPC est tenu d'harmoniser ses actions pour atteindre son objectif qui est la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement. Dans ce sens, il sera utile de connaître la situation et les missions de chaque partenaire du SIDPC afin de bien comprendre leur rôle en matière de sécurité civile.

---

[183]Circulaire du 26 mars 1993, relative à la gestion des risques et des crises-organisation des services interministériels de défense et de protection civile (SIDPC), Bulletin officiel du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire n°1 premier trimestre 1993.

[184] Le COD a remplacé le « PC fixe », encore parfois appelé « cellule de crise ».

§1- Les relations permanentes du SIDPC

Les missions de la sécurité civile touchent une large gamme des aspects de la vie quotidienne. Ces missions comportent la prévention des risques, le secours et l'assistance aux personnes et aux biens et l'accompagnement des personnes victimes d'une catastrophe ou dans une situation d'urgence donnée. Le préfet est le responsable, dans sa circonscription administrative, de l'ensemble des actions qui concourent à la préservation de la sécurité des personnes, des biens et la protection de l'environnement. Pour la mise en œuvre de ces mesures de défense civile, le préfet dispose de l'ensemble des services dans le département. Ainsi, le SIDPC assure, pour son compte, une fonction d'interface entre tous les acteurs de la sécurité civile. Pour assurer les missions de sécurité civile quotidiennes et sous l'autorité de préfet de département, le Service Interministériel de Défense et de Protection Civile (SIDPC) travaille en liaison étroite avec certains services déconcentrés de l'Etat dans le département et établissements publics (A). Des relations permanentes relient aussi le SIDPC avec les collectivités territoriales les acteurs de proximité du terrain (B).

Les relations permanentes entre les SIDPC et les acteurs qui concourent à la sécurité civile dans le département sont devenues inévitables et importantes dans la mesure où la sécurité est devenue un droit pour chaque citoyen. L'autorité assure ce droit contre les menaces et les risques qui ne cessent de croître. Pour ce faire, les services chargés de la sécurité dans le département ont un rapport quotidien avec le SIDPC afin qu'il puisse coordonner leurs actions pour atteindre l'objectif de la sécurité civile.

A. Les relations du SIDPC avec certains services déconcentrés de l'Etat et les établissements publics

Pour remplir ses missions de prévention et de gestion des risques, le SIDPC travaille, dans son activité quotidienne, avec certains services déconcentrés de l'Etat et établissements publics, qu'ils soient départementaux ou régionaux. Il travaille notamment avec l'unité territoriale de la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) qui a remplacé la Direction Régional de l'Industrie et de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE) pour certains risques technologiques. Le SIDPC est aussi en relation avec la Direction Départementale des Territoires (DDT) qui a regroupé la Direction

Départementale de l'Equipement (DDE) et la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) pour les risques naturels et le risque incendie de forêt. De même, le Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS), les servies de la police et de la gendarmerie sont des partenaires du SIDPC pour remplir ses missions de sécurité civile au quotidien.

1 - Les relations avec les services déconcentrés de l'Etat

Pour assurer la sécurité dans le département, le Service Interministériel de Défense et de Protection Civile (SIDPC) travaille, sous l'autorité du préfet, en relations permanentes avec les services préfectoraux et les autres services déconcentrés dans le département qui ont la sécurité civile dans leur objet. Il s'agit notamment de l'unité territoriale de la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), les Directions Départementales des Territoires (DDT) ainsi que les services de la Gendarmerie et de la Police dans le département. Le préfet de département est la personnalité ayant autorité sur ces services dans le département. Pour assurer la sécurité de département, ces services travaillent ensemble en harmonie et leurs actions sont coordonnées par le SIDPC.

1- 1- La Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL)

En décembre 2007 et dans le cadre de la réforme de l'État, a été créé un échelon régional unifié du ministère du Développement durable. Le Conseil de modernisation des politiques publiques a décidé de regrouper les Directions Régionales de l'Environnement (DIREN), les Directions Régionales de l'Equipement (DRE) et les parties environnement industriel, contrôle technique des véhicules et l'énergie des Directions Régionales de l'Industrie et de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE) [185], dont elles reprennent les

[185] La DRIRE était un service déconcentré du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. Elle relevait également des ministères ministère de l'Ecologie et du Développement durable, des Transports et du logement. Sous l'autorité du Préfet de région ainsi que les Préfets de départements, la DRIRE adaptait son action au contexte régional pour assurer des missions variées ayant pour finalité le développement économique durable. La DRIRE exerçait une mission de contrôle des établissements industriels. Cette mission vise à prévenir et à réduire les dangers et les nuisances liés à ces installations, afin d'assurer la sécurité et la santé des personnes, ainsi que la protection de l'environnement. Elle s'inscrit dans le cadre de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement, qui distingue deux régimes : la déclaration et l'autorisation. Les installations soumises à autorisation ne peuvent être exploitées qu'après la délivrance par le préfet d'une

missions hormis le développement industriel et la métrologie, dans une direction unique. Cette fusion des trois services régionaux DIREN, DRE, DRIRE permet d'un pilotage unique des politiques du ministère du Développement durable en région, et particulièrement celles

---

autorisation, suite à une procédure comprenant une enquête publique. Elles doivent respecter les prescriptions imposées dans leur arrêté préfectoral d'autorisation, ainsi que celles découlant de la réglementation applicable. Ces prescriptions concernent notamment la prévention et la maîtrise des risques accidentels, la mise en place de plans de secours, la réduction des rejets dans l'air et dans l'eau, la surveillance des émissions polluantes, le traitement des déchets ainsi que la prévention de la pollution des sols et des nappes d'eau souterraines. La DRIRE : instruit les demandes d'autorisation déposées par les exploitants, contrôle sur site le respect des prescriptions et propose des sanctions administratives (consignation, suspension provisoire, fermeture définitive) ou pénales en cas de non-respect, assure le suivi des installations par l'analyse des documents que les exploitants ont l'obligation de transmettre régulièrement à l'administration. Des inspections sur place sont à faire, au moins une fois par ans pour certains ouvrages, en complément à des contrôles faits en bureau. Elle coordonne ou participe à l'élaboration de documents de planification environnementale tels que : le schéma directeur des régions, les plans d'élimination des déchets, le plan régional santé-environnement, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, le plan régional pour la qualité de l'air, le plan de protection de l'atmosphère. Concernant les risques technologiques, la DRIRE poursuivit ses actions d'amélioration de la sécurité des installations Seveso seuil haut, dont chacune fait l'objet d'au moins une inspection approfondie. Avec la mise en place des premiers comités locaux d'information et de concertation, les conditions d'une plus grande transparence, notamment vis-à-vis des riverains, ont été mises en place. Les prescriptions préfectorales à respecter par un certain nombre d'établissements à risques tels que les silos, les dépôts d'engrais ou les entrepôts utilisant l'ammoniac comme fluide frigorigène ont également été renforcées. En matière de sûreté nucléaire et de radioprotection, la DRIRE contrôlait la protection du public, des travailleurs, des patients et de l'environnement vis-à-vis des activités nucléaires dans les secteurs, médical, industriel et de la recherche. Elle s'appuyait pour cela sur les Divisions de la Sûreté Nucléaire et de la Radioprotection (DSNR). Pour ce faire, elle contrôle la sûreté des grandes installations, les détenteurs de sources de rayonnements, la sûreté des transports de matières radioactives et la gestion des sites et sols pollués par des radioéléments. Pour accomplir ses missions, la DRIRE réalisait des visites de contrôles des installations, et rencontre les acteurs de la radioprotection et les détenteurs de sources radioactives. Depuis le 13 novembre 2006, cette activité relevait de l'Autorité de Sûreté Nucléaire (ASN). Les agents des DSNR ont été affectés à l'ASN, devenue par la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, une autorité administrative indépendante. Avec la réorganisation du Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (MEEDDM), les missions des DRIRE ont été redistribuées entre deux types de directions:
-Les Directions Régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE), construites par regroupement des anciennes DRTEFP, DDTEFP, parties régionales des DRCCRF, parties développement industriel et métrologie des DRIRE, DRCE, DRCA, DRT et CRIE. Les DIRECCTE ont pour mission d'accompagner le développement des entreprises et de favoriser leur compétitivité, l'emploi et les compétences, tout en veillant aux conditions de travail et au respect des règlementations du travail et en assurant la loyauté des marchés et la sécurité des consommateurs. 2- Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), présentes dans toutes les régions sauf :* Pour l'Ile de France, la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement et de l'Energie (DRIEE) d'Ile de France. * Pour les départements d'outre-mer, les directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement. S'agissant des DIREN, elles étaient chargées de la prévention à l'échelon régionale. De création récente (1992), elles avait un rôle de coordination et d'animation pour la connaissance des risques (principalement pour les risques inondation : coordination des services extérieurs chargés de la cartographie des risques majeurs), la surveillance des risques (essentiellement services hydrologiques centralisateurs), l'annonce des crues via le service de prévision crues (SPC), l'information préventive, la prise en compte des risques dans l'aménagement (programmation annuelle des PPR), la réduction des vulnérabilités (en appui des collectivités locales), et le retour d'expérience. Dans les faits, les DIREN exerçaient leurs compétences principalement dans le domaine de l'eau. Certaines d'entre elles avaient un rôle renforcé de coordination dans les grands bassins fluviaux. En matière de gestion de l'eau, l'empilement historique des compétences (DIREN, agences de l'eau, préfet coordinateur de bassin, établissements publics territoriaux de bassin {EPTB}), est peu propice à une gestion efficiente des phénomènes de crues. Sur le plan national, il y avait jusqu'à 2008 une DIREN pour chacune des 26 régions françaises métropolitaines et d'outre-mer.

liées au Grenelle Environnement[186]. Depuis janvier 2010[187], les Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), toutes nouvelles structures régionales, pilotent les politiques de développement durable résultant notamment des engagements du Grenelle Environnement ainsi que celles du logement et de la ville. L'unité territoriale de la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), qui est un service déconcentré au sein de la préfecture, assure des nombreuses missions de prévention et de gestion des risques de la sécurité civile en relation avec le SIDPC. Elle intervient dans des domaines divers comme la prévention des pollutions et des risques naturels, technologiques et liés à l'environnement. Elle contrôle la sécurité des installations industrielles et gère les déchets. Elle contrôle également des transports terrestres, la circulation et la sécurité routière. De même, elle assure l'adaptation aux changements climatiques.

1- 2 - La Direction Départementale des Territoires (DDT)

La Direction Départementale des Territoires (DDT), qui a remplacé la Direction Départementale de l'Equipement (DDE), les Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) et le service environnement de la préfecture, est un service déconcentré de l'État français qui a été créé le 1er janvier 2010 en prenant la forme d'une direction départementale interministérielle, placée sous l'autorité du préfet de département[188]. La DDT a été créée dans le cadre de la « Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) » par la circulaire du premier ministre en date du 7 juillet 2008. Ce nouveau service, implanté dans les locaux de la préfecture, assure en relation avec le SIDPC les missions de prévention et de

---

[186] Le Grenelle Environnement qui a été annoncé le 18 mai 2007, est un ensemble de rencontres politiques organisées en France en septembre et octobre 2007, qui tendent à prendre des décisions à long terme liées à l'environnement et au développement durable, notamment pour réparer la biodiversité en mettant en place d'une trame verte et bleue et de schémas régionaux de cohérence écologique, tout en diminuant les émissions de gaz à effet de serre et en améliorant l'efficience énergétique. Ces rencontres on engendrés deux lois. Il s'agit de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JO. n° 0179 du 5 août 2009, p. 13031 (loi Grenelle I) qui a été complétée par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JO. n° 0160 du 13 juillet 2010, p. 12905 (loi Grenelle II).

[187] Les 8 premières DREAL ont été officiellement créées en mars 2009 entraînant la disparition des DIREN, DRE et DRIRE correspondantes. La fusion de ces derniers est achevée en 2011.

[188] Depuis le 1er janvier 2010, les DDAF, les DDE et les services environnement de la préfecture sont totalement remplacés par les DDT qui assure désormais les missions de ces services fusionnés.

gestion des risques de sécurité civile qui, autrefois étaient les missions des deux directions regroupées[189].

1- 3 - Les services de la Gendarmerie et de la Police

En France, la Police nationale dépend du ministère de l'Intérieur dont elle constitue une de ces directions : la Direction Générale de la Police Nationale (DGPN). Elle est dirigée par un directeur général, et comprend plusieurs services[190.] Placée sous l'autorité du préfet dans le département, cette institution unique en France, assure dans le ressort de sa compétence territoriale, des missions identiques à celles de la direction générale de la Police nationale en matière de sécurité intérieure. Exception faite pour Paris et les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, c'est la Préfecture de Police (PP) qui est compétente. Le directeur général de la Police nationale n'a aucune autorité sur les services de la PP. En effet, le préfet de police en dispose exclusivement et ce dernier relève directement de l'autorité du ministre de l'Intérieur.

La Gendarmerie nationale, quant à elle, est une force armée qui prend en charge les missions de la police. Elle veille au maintien de l'ordre et de la protection. De même, afin d'assurer la continuité de l'ensemble de ses missions, la Gendarmerie nationale s'est allouée un dispositif prenant en compte la menace Nucléaire-Radiologique-Biologique-Chimique (NRBC). Elle est

---

[189] Ce sont les Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF), qui traitaient les risques au travers de leurs conséquences sur l'agriculture (application des politiques publiques agricoles et forestières, prévention des incendies des forêts). Dans le domaine de l'eau, les DDAF faisaient des visites de contrôle annuel pour certains ouvrages hydroélectriques, similaires à celles faites par des DRIRE. Ce contrôle comprend aussi la mise en œuvre des dispositions affichées dans les arrêtés préfectoraux de classement de chaque barrage. En ce qui concerne les Directions Départementales de l'Equipement DDE, elles se consacraient à la connaissance des risques, à la prise en compte du risque dans l'urbanisme pour élaboration PPR, notamment PPRI avec le concours de plusieurs services pour le compte de préfet. Elles exerçaient de nombreuses et diverses missions participant à l'aménagement du territoire. A ce titre, elles mettaient en place la signalisation nécessaire sur les zones atteintes ou menacées par un aléa. Les DDE jouaient un rôle très important en matière de prévention des risques notamment les risques d'inondations. Elles effectuaient une surveillance du niveau de la rivière. Elles étaient chargées de rédiger le plan de prévention des risques inondations (PPRI). De même, elles réalisaient une carte du risque en tenant compte de l'historique des inondations, elles établissaient en fonction de l'importance du risque, la réglementation pour les constructions existantes et avenir. Elles proposaient pour les constructions existantes des améliorations afin de diminuer le risque, de protéger les biens ou d'évacuer les personnes en cas de sinistre. Enfin, elles construisaient des ouvrages de protection et assuraient aussi leur entretien par exemple par des enrochements, des digues ou levées, afin de protéger les habitations. Dès que l'eau baissait, la DDE procédait à la remise en état : elle nettoyait les routes si nécessaire et elle réparait les dégâts sur les digues.

[190] Ces services sont notamment : la Direction Centrale de la Police Judiciaire (DCPJ), l'Inspection Générale de la Police Nationale (IGPN), la Force d'Intervention de la Police Nationale (FIPN), la Direction Centrale de la Sécurité Publique (DCSP), etc.

placée sous la tutelle du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Défense[191]. En 2009, la Gendarmerie a été rattachée au ministère de l'Intérieur qui comprend la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale (DGGN)[192]. Le rattachement de la Gendarmerie au ministère de l'Intérieur a deux intérêts. En premier lieu, il renforce la mutualisation des fonctions support au niveau zonal et la cohérence des moyens. En deuxième lieu, il aide les zones de défense à rentrer dans une logique d'objectifs-moyens-résultats. Cette action s'opère en accordant aux Préfets Délégués pour la Sécurité et la Défense (PDSD) de nouveaux outils de management budgétaire et humain. Dès le 1er janvier 2009, la Gendarmerie a été intégrée à ce ministère en ce qui concernant son budget. A côté de l'exercice de l'ensemble de ses missions, la loi du 3 août 2009[193] consacre le statut militaire de la Gendarmerie. A la fois, cette loi qualifie la Gendarmerie de « force armée » et assure un passage de cette dernière sous l'autorité budgétaire et opérationnelle du ministère de l'Intérieur. Par ailleurs, le ministère de la Défense est l'autorité compétente en ce qui concerne la tutelle statutaire[194].

La zone de responsabilité de chaque force est différente. Elle a chacune une zone propre : la ZGN pour la Gendarmerie nationale et la ZPN pour la Police nationale. La sécurité dans les zones rurales et les zones périurbaines sont prises en charge par les gendarmes tandis que les zones urbaines sont à la charge de la Police nationale. La ZGN représente en effet environ 50 % de la population française et couvre 95 % du territoire national. Qu'elles soient préventives ou en forme d'interventions, les deux forces de sécurité assurent, chacune dans sa zone de compétence, des missions diverses qui font leurs spécificités. L'objectif de leurs actions préventives est d'éviter les crises et les catastrophes ou au moins à limiter les conséquences.

La Direction Centrale de la Sécurité Publique (DCSP) est l'autorité compétente pour la gestion des interventions dans le cadre de la Police Secours. Ce type de police symbolise le rôle de soutien fait par la police à tous les citoyens. La DCSP assure les missions concernant

---

[191] PIAN (F.), Les pouvoirs de police du maire, Paris, Edition sorman, 2eme édition, 2004, p. 219.
[192] La DGGN comprend, quant à elle, la direction des opérations et de l'emploi, la direction des personnels militaires de la gendarmerie nationale, la direction des soutiens et des finances et la mission du pilotage et de la performance.
[193] Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale, JO. n° 0180 du 6 août 2009, p. 13112.
[194] Les gendarmes conservent leur statut militaire en matière de formation initiale, de la gestion des ressources humaines, de la discipline, des gendarmeries spécialisées, etc.

la protection des personnes et des biens et au maintien de l'ordre public. La structure qui assure ces missions dans le département est la Direction Départementale de la Sécurité Publique (DDSP)[195].

Les missions prioritaires de la Police nationale ont été énoncées par la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité de janvier 1995. Ces missions ont été confirmées par la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure d'août 2002. Les fonctions d'administration et de gestion, de formation et de contrôle assurées par la Direction des Ressources et des Compétences de la Police Nationale (DRCPN) et l'Inspection Générale de la Police Nationale (IGPN), ont participé à la mise en œuvre des activités de la Police nationale. Ces deux structures fournissent aux directions et services actifs l'ensemble des moyens suffisants et efficaces pour remplir leurs missions. Il y a une continuité totale entre les missions de défense et de police judiciaire et celles de police administrative telles que la sécurité publique, le maintien de l'ordre, l'assistance, le secours et la circulation routière. La Gendarmerie exécute les investigations judiciaires et exerce en permanence des missions de défense au profit des points sensibles - tels que les centrales nucléaires - afin d'assurer la continuité des activités indispensables à la vie des populations. De plus, la Gendarmerie assure une mission de centralisation du renseignement au profit de l'autorité administrative.

Pour assurer la sécurité dans le département, les services de la Police et de la Gendarmerie restent en lien avec le SIDPC. La sécurité quotidienne du territoire, où les deux forces sont compétentes, est prioritaire et cruciale. En cas de crise, la Gendarmerie a, dans sa zone de compétence, des missions semblables à celles de Police nationale. Elles accomplissent, en liaison étroite avec le SIDPC, leur mission première en situation de crise. Cette mission est d'obtenir les renseignements pour permettre à l'autorité compétente de prendre des mesures nécessaires. Sous l'autorité du préfet de département, le commandant du dispositif de la Gendarmerie, généralement le commandant de groupement de Gendarmerie, doit :
- diffuser l'alerte auprès des maires et des populations et procéder l'ordre d'évacuation si nécessaire ;
- établir un périmètre de sécurité et assurer la circulation des secours et des usagers ;

[195] DUBOIS (Ch.), Police nationale, E-T-A-I, Boulogne-Billancourt, 2008, p. 6 et s.

- évacuer les cadavres et les identifier, en liaison avec les autorités administratives et judiciaires ;
- renseigner sur les conséquences de la catastrophe et son évolution[196].

Enfin, en collaboration avec les autres services présents sur place, la Gendarmerie et la Police participent directement aux opérations de secours et leur coordination. Elles assurent cette fonction parce que ces hommes sont souvent les premiers arrivés sur les lieux d'un sinistre. De même, leur organisation de type paramilitaire va les amener à coordonner l'action. Ainsi, ils savent intervenir en situation d'urgence car cela fait partie de leur travail de routine.

A côté les services déconcentrés de l'Etat précités, le SIDPC assure les missions de sécurité civile dans le département en relation étroite avec le Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS).

2 - Le Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS), établissement public en relation permanente avec le SIDPC

Le Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS) est un établissement public qui assure ses missions en relation permanente avec le SIDPC. Ce servie a une importance vitale en matière de sécurité civile. Il est le service de première ligne face aux risques. Pour répondre aux événements de sécurité civile quelle que soit leur ampleur, le SDIS figure aujourd'hui parmi les services sollicités en premier. Pour cette raison, il sera utile de connaître son évolution historique, son organisation et ses missions actuelles.

2 - 1 - La naissance des centres des secours

Pour protéger les personnes, les biens et l'environnement, la seule réponse organisée a longtemps été la construction de corps de sapeurs-pompiers. Ces corps de sapeurs-pompiers correspondaient à un ensemble hiérarchisé de sapeurs-pompiers, souvent bénévoles, recrutés et placés sous l'autorité du maire et dirigé par un chef de corps. Dès que les sapeurs-pompiers

[196] RIVIERE (J.), « L'engagement de la gendarmerie nationale dans les missions de protection des populations porter secours : un raison d'être », in : *La protection des populations face aux risques majeurs,* France-Sélection, Versailles, 1996, p. 150.

ont pu disposer des matériels et des équipements pour réaliser leur mission, les centres de secours ont commencé à apparaître. Ils s'analysaient ainsi comme le regroupement en un même lieu des personnels, matériels et équipements destinés à assurer la lutte contre l'incendie et le secours.

2 - 2 - L'évolution du statut de SDIS

L'aspect communal a été l'origine caractéristique fondamentale des services d'incendie en France. L'évolution historique de ces services ne manque pas de montrer l'origine de ce caractère à travers le rapport d'entraide du droit privé[197]. Un rapport qui s'est perpétué par la constitution progressive d'un véritable service public qui a assuré la solidarité de la communauté sociale de base face aux menaces et risques auxquels la communauté est exposée. En effet, le nombre et la diversité des demandes d'intervention des autorités publiques pour faire face aux risques n'a jamais été aussi fort qu'aujourd'hui. Ces demandes sont expliquées par le besoin de répondre au sentiment d'insécurité qui ne cesse de croître dans une société aussi développée que la France. Les autorités se sont préoccupées très tôt de répondre à des demandes d'insécurité. Elles ont mis en place un service de proximité permettant d'assurer la lutte contre l'incendie. Dans le même ordre d'idées, les lois des 16 et 24 août 1790, puis celle du 5 avril 1884[198] ont eu pour objet la prévention par des dispositifs convenables et de faire cesser les accidents et fléaux calamiteux par les distributions des secours à l'autorité municipale[199]. La création d'un corps de sapeurs-pompiers n'était pas obligatoire. La constitution de tels corps dans les communes qui disposaient d'une population relativement importante, ne supposait pas de problème. Par contre, la faiblesse de la population et la dispersion de l'habitat dans de nombreuses communes rurales y était souvent un obstacle. En conséquence, les services de lutte contre l'incendie sont longtemps restés des services publics municipaux facultatifs[200]. En effet, les services d'incendie et de secours

---

[197] Le rapport d'entraide de droit privé est une expression d'une cohésion spontanée de la collectivité face à l'adversité.

[198] Les termes de ces lois sont quasiment identiques à ceux qui figurent aujourd'hui dans l'article L2212-2 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), qui confié aux maires le soin de la sécurité de leur communes.

[199] DUPERON (O.), DESCLAUX (G.), DERBOULLES (L.), LINARES (A.), GENVESE (M.), Le service public : mutations- évolutions, le transport aérien la sécurité civile, les cahiers de l'administration territoriale, n° 15, Grenoble, 1996, p.53.

[200] VIRET (J.), QUEYLA (J.-L.), Sécurité civile en France : organisation et missions, 2008, *op. cit*., p. 83 et s.

n'étaient organisés que dans un nombre limité des communes françaises. Dans la majorité des communes, on recherchait des solutions de remplacement. Pour faire face au manque de moyens propres, certaines communes qui ne disposaient pas de sapeurs-pompiers sollicitaient souvent le concours des communes voisines. Le recours de l'entraide communale a été encouragé par l'Etat. Dans ce sens, l'année 1935 a marqué la mise en place d'une structure chargée de favoriser la coopération et la coordination opérationnelle, malgré l'absence de la personnalité morale de cette structure qui était chargée aussi à titre accessoire du contrôle des corps de sapeurs-pompiers.

Plus tard dans l'année 1938, la création d'une organisation départementale semble voir le jour. Elle se traduisait par l'instauration d'un compte « hors budget » départemental, alimenté par des cotisations des communes qu'en formait. La gestion de ce compte a été confiée à une commission dont le préfet en était le président. Les conseillers généraux, les maires et l'inspecteur départemental des services de l'incendie et de secours étaient les membres de cette commission. L'absence de statut juridique de cet organisme a été dénoncée par la Cour des comptes. Cette dénonciation est reconnue par le référé du 8 août1953. Il fallait attendre le décret du 20 mai 1955[201] afin de transformer les services départementaux d'incendie et de secours en établissements publics administratifs départementaux[202]. Ce décret a confié la gestion de ces établissements à des commissions spéciales d'incendie. La composition de ces commissions était identique aux précédentes et financées par des contributions communales obligatoires suivant le principe d'une taxe de capitation[203]. En 1982, la présidence de ces établissements a été transférée du préfet de département au président de conseil général par la loi du 2 mars 1982[204]. L'autonomie administrative a été donnée par le décret du 4 août 1982[205] relatif à l'organisation départementale des services d'incendie et de secours. Il a fallu attendre jusqu'en 1996 pour que les services d'incendie et de secours soient départementalisés. L'article 89 de la loi de 1992 relative à l'administration territoriale de la République a initié la départementalisation en posant le principe d'une gestion départementale des moyens de

---

[201] Décret n° 55-612 du 20 mai 1955 relatif aux services départementaux de protection contre l'incendie, JO. du 22 mai 1955, p. 5145.
[202] MARION (J.), PRETOT (X.), La sécurité civile du temps de paix et le droit, *op. cit*., p. 79.
[203]GROS (F), Le SDIS, un établissement public départemental de Sécurité Civile ? De l'intention à l'action, *op. cit*., p. 6 et s.
[204] Loi n° 82-213 du 2 mars 1982.
[205] Décret n° 82-694 du 4 août 1982 relatif à l'organisation départementale des services d'incendie et de secours, abrogé au 8 mai 1988.

secours à compter du 1er janvier 1993. Mais la loi de départementalisation des services d'incendie et de secours n'a vu le jour qu'en mai 1996[206], suite au report de l'entrée en vigueur du dispositif adopté en 1992 et à l'issue d'un long processus de concertation. L'objectif de la loi du 3 mai 1996 est d'améliorer l'adéquation des moyens aux risques et l'efficacité des secours à l'échelon de chaque département. Sur avis conforme du conseil d'administration du SDIS, un Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques (SDACR) est élaboré sous l'autorité du préfet et arrêté par lui. Ce SDACR dresse l'inventaire des risques auxquels doivent faire face le département et détermine les objectifs pour y faire face. Un centre opérationnel et des centres de traitement de l'alerte renforcent l'efficacité opérationnelle des moyens d'intervention. Ces structures doivent respectivement être mises en œuvre dans les deux et cinq ans suivant la promulgation de la loi comme c'était déjà prévu par le décret du 6 mai 1988[207]. En effet, l'essentiel de l'effort voulu dans le domaine de départementalisation de services d'incendie et de secours repose sur la loi n° 96-396 du 3 mai1996 et la loi n° 2002-276 du 27 février 2002, dite « démocratie de proximité », qui a conféré aux conseils généraux la maitrise des SDIS en matière de sécurité civile. La départementalisation de ces services a été effectuée dans certains départements avant même que le législateur ait décidé de la création obligatoire de SDIS. Force est de constater que les modifications apportées par la loi du 27 février 2002 ont, en ce qui concerne le fonctionnement des conseils d'administration des SDIS, sensiblement modifié l'équilibre de la loi du 3 mai 1996. Cette situation montre la difficulté d'avoir un arrangement sur un dossier déjà compliqué. Avec cette loi, les contributions des communes et des EPCI au budget des SDIS, seront à supprimer à partir du 1er janvier 2006. En revanche, leur participation s'opère par un prélèvement sur la dotation forfaitaire des communes et la dotation de l'intercommunalité correspondante. Selon cette loi, les contributions n'augmentent pas au-delà de l'indice des prix à la consommation pendant la période transitoire. Depuis lors, les départements ont doté d'une majorité au conseil d'administration qui est aussi le principal financeur des SDIS.

---

[206] Loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers, JO. n° 105 du 4 mai 1996, p. 6735.

[207] Décret n° 88-623 du 6 mai 1988 relatif à l'organisation générale des services d'incendie et de secours, JO. du 8 mai 1988, p. 6638, abrogée le 28 décembre 1997.

La loi du 27 février 2002 ouvre également la voie à l'attribution de nouvelles ressources aux SDIS. Selon cette loi, en cas de carence des transporteurs privés, les interventions effectuées par les services de secours à la demande du centre 15 seront prises en charge par les établissements de santé. Par contre, les sociétés concessionnaires prendront en charge les interventions effectuées par les SDIS sur les réseaux routiers concédés. Les conditions de prise en charge doivent être déterminées par des conventions conformes à une convention type fixée par arrêté ministériel.

La loi n° 2004-811 du 13 août 2004, dite la loi de la modernisation de sécurité civile a confirmé en 2004 la départementalisation des SDIS engagée en 1996. Les SDIS sont maintenus par cette loi comme établissements publics départementaux. Ainsi, les départements sont responsables pour leur financement et dans leur organe délibérant. Le fait de conserver le caractère décentralisé pour la gestion des SDIS montre deux volontés : la première est de conserver un service de proximité pour le secours aux personnes au quotidien tandis que, la deuxième est de maintenir un niveau élevé d'engagement des sapeurs-pompiers volontaires. L'objectif du projet de la loi de modernisation de la sécurité civile était de lever les incertitudes nées d'une disposition de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Ces incertitudes qui ouvraient la possibilité d'une intégration du SDIS au service du conseil général, avaient suscité de nombreuses controverses.

Pour associer les élus locaux aux décisions touchant aux SDIS, une Conférence Nationale des Services d'Incendie et de Secours (CNSIS) a été créée[208]. Chargée de réguler le pilotage national des services d'incendie et de secours, la CNSIS est dorénavant consultée sur toutes les mesures de caractère national susceptible d'avoir des effets sur l'organisation, les missions et les budgets de SDIS. Composée d'associations d'élus, de représentants des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires et de représentants de l'Etat, cette instance[209] de concertation permet de réunir, sur les projets de réforme concernant les SDIS ou les sapeurs-pompiers des majorités d'idées en vue d'obtenir un soutien politique indispensable au pilotage national de SDIS.

---

[208] Article 44 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004.
[209] La Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS) a été installée le 16 décembre 2004.

2 - 3 - L'organisation et les missions des SDIS

Les SDIS sont des établissements publics qui ont la charge de la prévention, de la protection des personnes, des biens et de l'environnement, et de la lutte contre les incendies[210]. Ils sont créés dans chaque département et organisés en centres d'incendie et de secours[211]. Les SDIS concourent à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes et à l'évaluation et à la prévention des risques qu'ils soient technologiques ou naturels ainsi qu'aux secours d'urgence[212]. Les sapeurs-pompiers assurent alors plusieurs missions opérationnelles : le secours aux personnes qui est leur activité principale, la lutte contre les incendies qui nécessite toujours l'engagement de moyens importants, le secours routier et les risques technologiques en luttant contre les pollutions ou les accidents à caractère chimique ou radioactif [213]. Le SDIS peut enfin intervenir sur d'autres types d'opérations: inondations, effondrements, sauvetage en mer, sauvetage en montagne, fuite de gaz, etc. Le SDIS remplit une mission de prévention en collaboration avec le Service Interministériel de Défense et de Protection Civile (SIDPC)[214] afin de préparer des plans d'urgence. De plus, il s'assure du respect des normes de sécurité des Etablissements Recevant du Public (ERP)[215]. Il effectue à cette fin des contrôles sur pièce et sur place avant la mise en exploitation du bâtiment et l'ouverture au public, réalise des visites régulières des systèmes de sécurité.

L'autre mission des SDIS est la prévision qui entend donner aux sapeurs-pompiers les moyens de faire face aux sinistres qu'ils combattent, un potentiel d'informations rapides d'aide à la décision pour le bon déroulement des interventions. Toutes les actions de prévision permettent de connaître davantage les risques et de définir *a priori* des conduites et des moyens d'intervention nécessaires pour les mettre en œuvre en cas d'événement de sécurité civile. Elles comprennent : le Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques

---

[210] Article L.1424-2 du CGCT.
[211] Ministère de l'Intérieur, de l'outre mer et des collectivités territoriales, Le guide du maire, Paris, La documentation française, 2008, p.113.
[212]UMBER (B.), Le rôle des services déconcentrés DRASS et DDASS dans la gestion des situations exceptionnelles, l'exemple de la Franche-Comté, *op. cit.,* p. 26.
[213] Article 2 de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996.
[214] Le SIDPC est l'organe central de préparation et de mise en œuvre des politiques de défense et de protection civile dans le département.
[215] DUPERON (O.), DESCLAUX (G.), DERBOULLES (L.), LINARES (A.), GENVESE (M.), Le service public : mutations- évolutions, le transport aérien la sécurité civile, *op. cit.,* p.73.

(SDACR)[216], l'organisation des secours par le Centre de Traitement des Appels (CTA) et le Centre Opérationnel Départemental d'Incendie et de Secours (CODIS)[217], la définition de plans de secours des risques majeurs qui sont testés sur le terrain en partenariat avec les élus, les services de l'État et les opérateurs privés, la gestion des réseaux hydrauliques d'incendie et enfin la réalisation d'exercices de mise en place de l'ensemble des moyens opérationnels. Du côté opérationnel, les Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS) effectuent plus de 4,2 millions d'interventions par an, soit près de 10 868 par jour ou une intervention toutes les 7,5 secondes[218].

Concernant l'organisation, les SDIS sont des établissements publics[219] qui gèrent les compétences et les moyens de secours et luttent contre l'incendie sur l'ensemble du département. Ils comprennent notamment un Service de Santé et de Secours Médical (SSSM)[220], un centre opérationnel départemental (CODIS) qui veille 24 h sur 24 et coordonne les différentes interventions et des centres d'incendie et de secours qui comprennent eux-mêmes des centres des secours principaux, des centres de secours et des centres de première intervention. La direction départementale du SDIS assure la coordination de l'ensemble. Il gère également les services fonctionnels de finances, de ressources humaines, de logistique, de prévision, de prévention, etc.[221]. Chaque SDIS est administré par un Conseil d'Administration (CA)[222] élu pour trois ans par les collectivités locales. Le SDIS est placé sous la double autorité du président du conseil général, qui préside le conseil d'administration (gestion administrative et financière), et du préfet, responsable de la mise en œuvre opérationnelle des moyens de secours du département (gestion opérationnelle). La direction du SDIS est confiée à un directeur départemental (DDSIS) inscrit sur une liste d'aptitude. Il est placé sous l'autorité du président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours pour la gestion administrative et financière de l'établissement. Le

---

[216] Le dispositif insaturé par la loi du oblige le SDIS « nouveau » de se doter de SDACR. Ce document, qui est synthétique et analytique des risques, doit être élaborer par le directeur du SDIS. Il est soumis à une large consultation locale puis validé par le préfet.
[217]DREVETON (C.), La gestion des crises de sécurité civile par le Maire : explosion d'usine chimique et inondation, *op. cit.,* p. 20.
[218] Selon les statistiques de SDIS, édition 2008- DSC ces interventions sont réparties en secours à victime- aide à personnes : 2 585 300 ; incendie : 330 600 ; accidents de circulation : 315 700 ; opérations diverses : 735 30.
[219] Article L. 1424-1 du CGCT.
[220] Le SSSM constitue 5% des effectifs des SDIS, les statistiques de SDIS, édition 2008- DDSC, p. 19.
[221] Article R. 1424-1 du CGCT.
[222] Article L. 1424-24 du CGCT.

DDSIS dispose des compétences de contrôle et de coordination l'ensemble des services d'incendie et de secours dans le département[223]. Pour assister le DDSIS dans la gestion du service, il est prévu une « équipe de direction » qui comprend, outre le DDSIS, le directeur départemental adjoint de SDIS, les chefs de groupement et le responsable des affaires administratives et financières, le médecin chef du Service de Santé et de Secours Médical (SSSM). Le corps départemental comprend deux types de sapeurs-pompiers civils, les sapeurs-pompiers volontaires et les sapeurs-pompiers professionnels[224]. En effet, la mixité permet une montée en puissance en cas d'événement grave ou de catastrophe.

a) - Les Sapeurs-Pompiers Volontaires (SPV)

Les Sapeurs-Pompiers Volontaires (SPV) sont des hommes et des femmes, aux professions diverses (exercées tant dans le secteur privé que dans les secteurs public et national), qui ont un jour accepté de se mettre au service de la collectivité en signant un engagement dans un corps de sapeurs- pompiers[225]. Ils répondent à tout moment en fonction de leurs disponibilités et à condition d'y être autorisés par leurs employeurs, à l'appel de leur autorité (président de conseil général et le préfet) pour assurer tous les secours du ressort de leurs missions. Ils doivent se maintenir et être dans de bonne condition physique[226]. Ils suivent régulièrement des formations et peuvent assurer tous les types de missions incombant aux services d'incendie et de secours. Le Conseil d'Etat précise que « *les SPV sont des agents publics contractuels à temps partiel qui exercent, dans les conditions qui leur sont propres, la même activité que les SPP. La circonstance que cette activité ne constitue pas pour eux une profession et repose sur le bénévolat ne permet pas de leur refuser le droit syndical (...) dès lors qu'ils ont des intérêts communs à défendre en ce qui concerne notamment leurs conditions d'emplois, les vacations qui leur sont dues ou la protection sociale dont ils*

[223] GUELLEC (A.), GUELLEC (J.), Le département, espace et institution, CNFPT, Paris, Dunod, 1993, p. 100.
[224] En France il n'y a que deux unités militaires de sapeurs-pompiers. Il s'agit de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris et du bataillon de marins- pompiers de Marseille. L'effectif des sapeurs-pompiers est de 250 400 dont 38 700 sapeurs-pompiers professionnels soit 15 % ; 199 200 sapeurs-pompiers volontaires soit 80% ; 12 100 militaires soit 5%, selon es statistiques de SDIS, édition 2008- DDSC.
[225] Cet engagement est quinquennal et renouvelable de 16 à 55 ans avec possibilité de prolonger à 57 ans pour les non officiers, et 62 ans pour les officiers si le contrôle médical le permet.
[226] JANVIER (B.), « L'organisation des sapeurs-pompiers en France », in : *La protection des populations face aux risques majeurs,* Versailles, France- Sélection, 1996, p. 153.

bénéficient »[227] . Les sapeurs-pompiers volontaires répartis sur tout le département permettent notamment un secours de proximité dans de très bons délais, favorisant une égalité des citoyens départementaux au regard du secours qu'ils peuvent solliciter.

Selon les décrets de 1875, 1903 et 1925, il n'y a aucune distinction entre sapeurs-pompiers volontaires et les professionnels. Néanmoins, le décret du 7 mars 1953 portant règlement d'administration publique pour l'organisation des corps de sapeurs-pompiers et statut des sapeurs-pompiers communaux a précisé des règles générales et des règles spécifiques pour chaque catégorie de sapeurs-pompiers. Ce décret était le premier qui a attribué un « statut » des sapeurs-pompiers volontaires, un statut qui a été modifié en 1990 par le décret du 10 décembre 1990 ; texte de référence dans ce domaine. Pour améliorer la situation des sapeurs-pompiers volontaires et promouvoir le volontariat, le législateur était lui-même intervenu. La première intervention a été réalisée par la loi du 13 décembre 1991[228] relative à la protection sociale du SPV en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service. La seconde fut la loi du 3 mai 1996[229] relative au développement du volontariat dans le corps de sapeurs-pompiers, qui a décidé le caractère obligatoire des vacations et institua une allocation de vétérance, à côté des mesures tendant à améliorer la relation entre le SPV et son employeur[230]. Malheureusement, ces mesures n'étaient pas suffisantes pour enrayer la crise du volontariat[231]. Pour y faire face, l'institution en juillet 2002 de la mission Fournier est venue déterminer trois axes d'actions prioritaires : tout d'abord donner aux SPV la reconnaissance qu'ils attendaient. Deuxièmement, faciliter l'exercice des missions et enfin rendre le volontariat plus attractif [232]. Pour apporter un certain nombre de garanties supplémentaires aux sapeurs-pompiers volontaires, le législateur a mis en place la loi de modernisation de la sécurité civile qui garantit leurs droits pour les accidents ou les maladies liées à ce métier[233]. Dans ce sens, l'absence de plafonnement de la durée du travail a été établie et la possibilité d'être recrutés par un SDIS, pour assurer un remplacement momentané ou exercer des

---

[227] CE, un avis rendu le 3 mars 1993.
[228]Loi n° 91-1389 du 31 décembre 1991 relative à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service. JO. n° 2 du 3 janvier 1992, p. 104.
[229] Loi n° 96-370 du 3 mai.
[230] VIRET (J.), « Le volontariat chez les sapeurs-pompiers», in : *AJDA,* n° 2, 1997, p. 178 et s.
[231] La crise du volontariat est moins caractérisée par une baisse important des effectifs de SPV que par la difficulté à les fidéliser et à obtenir qu'ils renouvellent leur contrat d'engagement.
[232] Cette mission, qui réunissait plusieurs élus, avait été mise en place à l'initiative du ministre de l'Intérieur de l'époque, Nicolas Sarkozy.
[233] Loi du 13 août 2004, article 78 et 80, paragraphe 2.

fonctions saisonnières ou occasionnelles, était réservé aux seuls SPV. La loi n° 2004-811 du 13 août 2004 a fait une avancée considérable en la matière. Elle a institué la prestation de fidélisation et de reconnaissance. « Ce régime permet l'acquisition de droits à pension exprimés en points et versés sous forme de rente viagère ». Ce régime est pris en charge financièrement par l'Etat, le SDIS et le SPV. Il est regrettable que le législateur n'ait pas profité pour lever les interrogations liées à la situation juridique des SPV. Les sapeurs-pompiers volontaires, au même titre que les sapeurs-pompiers professionnels, *« participent aux missions de sécurité civile de toute nature qui sont confiées aux services d'incendie et de secours »*[234] et prennent une part active à l'exécution du service public de la sécurité civile. Donc, leur qualité d'agent public contractuel ne fait pas de doute. Dans l'objectif d'améliorer la situation des sapeurs-pompiers volontaires, une autre loi a été publiée le 21 juillet 2011 au journal officiel[235]. Cette loi renforce l'organisation de la sécurité civile en France. Elle définit un nouveau statut juridique pour les 200 000 sapeurs-pompiers volontaires. Cette loi permet donc de pérenniser le système français du volontariat.

b) - Les Sapeurs-Pompiers Professionnels (SPP)

Les Sapeurs-Pompiers Professionnels (SPP) sont des fonctionnaires départementaux ayant pour mission exclusive d'assurer le fonctionnement des services d'incendie et de secours[236]. La situation juridique des SPP a été profondément modifiée par la réforme des dispositions statutaires applicables aux agents permanents des collectivités territoriales et de leurs établissements. Antérieurement à la loi du 26 janvier 1984 sur la fonction territoriale[237], leur régime statutaire était placé sous le signe de la disparité, suivant qu'ils étaient rattachés à une commune ou un établissement public de coopération intercommunale ou, au contraire, à un conseil général dans le cadre de la fonction publique territoriale. En 1984, le législateur a fait le choix d'unifier leur statut dans le cadre de la fonction publique territoriale. Le décret du 25 septembre 1990 est venu préciser l'ensemble des éléments essentiels[238]. Ce statut reprend

---

[234] Loi n° 96-370 du 3 mai 1996, article1.
[235] Loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique, JO. n° 0167 du 21 juillet 2011, p. 12451.
[236] JANVIER (B.), « L'organisation des sapeurs-pompiers en France », *op. cit*., 1996, p. 153.
[237] Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, JO. du 27 janvier 1984, p. 441.
[238] Décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels, JO. n° 223 du 26 septembre 1990, p. 11645.

les principes de la fonction publique territoriale avec l'organisation des SPP en trois cadres d'emplois. Ils ont fait auparavant l'objet des modifications importantes dans ce qu'on a appelé « la réforme de la filière » en 2001[239]. Il reprend les principes du concours avec inscription sur une liste d'aptitude pour accéder au statut de sapeurs-pompiers professionnels[240]. Les candidats qui sont inscrits sur la liste d'aptitude nationale, qui est valable trois ans, doivent ensuite postuler dans les collectivités territoriales de leur choix. Ils reçoivent une formation initiale puis une formation continue tout au long de leur carrière.

Les SPP, et notamment les officiers, relèvent d'une double hiérarchie : celle du président du conseil d'administration de SDIS comme autorité de gestion et celle du préfet comme autorité de police dans le département. Compte tenu des spécifiés du métier et du positionnement statutaire, le législateur a prévu qu'il puisse être dérogé autant que nécessaire aux règles de la fonction publique territoriale sur la base de l'article 117 de la loi du 26 janvier 1984, dès lors que les dispositions de la loi du 26 janvier 1984 sur la fonction publique territoriale *« ne répondraient pas au caractère spécifique des corps de sapeurs-pompiers et des missions qui sont dévolues à ces derniers »*. De telles dérogations existent notamment pour les officier. Outre les conditions de recrutement, leur formation est assurée par un établissement public national spécialisé placé sous la tutelle de la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises (DGSCGC)[241], leur nomination est tributaire de l'accord du représentant de l'Etat[242], leur régime disciplinaire fait intervenir des organes propres et une procédure associant autorité d'emploi et représentant de l'Etat[243].

---

[239] Les majors et lieutenants sont désormais regroupés dans un même cadre d'emploi de catégorie B. S'agissant du cadre d'emploi de catégorie C, le concours de sergent a été supprimé. Dans le cadre d'emploi de catégorie A, le concours externe de capitaine a lui aussi disparu.

[240] Le concours du recrutement de sapeurs-pompiers connaît deux modalités : le concours normal et le concours réservé aux volontaires dont les épreuves sont, pour partie, déférentes (décret n° 90-851 du 25 septembre 1990 modifié par le décret n° 2001-680 du 30 juillet 2001). Le décret n° 2007-1011 du 13 juin 2007, portant diverses dispositions statutaires applicables aux sapeurs-pompiers professionnels non officiers, a supprimé les grades de seconde et première classe. Le concours de lieutenants, qui est la seule autre voie d'accès externe, échappe complètement au CNFPT pour être entièrement géré par la Direction de la sécurité civile, c'est-à-dire par l'Etat, ce qui ne manque pas d'étonner s'agissant de fonctionnaires territoriaux.

[241] Il s'agit de l'Ecole Nationale Supérieur des Officiers de Sapeurs-Pompiers (ENSOSP).

[242] Suivant le grade, la conomination fait intervenir, outre le président du conseil d'administration en tant qu'autorité d'emploi, le préfet ou le ministre de l'Intérieur.

[243] Au sein du conseil de discipline, il doit y voir une partie, parmi les représentants de l'administration, entre les élus et les représentants de l'Etat ; la sanction disciplinaire suppose également une codécision.

B. Les collectivités territoriales, acteurs de proximité et collaborateurs primordiaux du SIDPC dans la prévention et la gestion des risques

Le SIDPC travaille en liaison avec les collectivités territoriales (communes, Conseil Général) pour remplir les missions de sécurité civile en matière de prévention, planification et gestion des crises. La prévention des risques et la gestion des situations d'urgences ne concernent pas seulement la préfecture. Elle s'inscrit dans une approche collective dont les relations avec les collectivités territoriales reposent sur une logique de complémentarité. Dans ce sens, les collectivités territoriales sont des collaborateurs essentiels du SIDPC pour la continuité de son activité et pour assurer la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement.

1 - Les communes

La compétence de maire de la commune en matière de protection civile est fondamentale. Il est le premier responsable de la sécurité de sa commune qu'il s'agisse de prévention des accidents et des fléaux de toute nature, de la distribution des secours ou de l'assistance aux personnes sinistrées. C'est le point commun entre le maire et le SIDPC, qui travaille pour assurer la sécurité des personnes, de biens et de l'environnement. Le SIDPC réalise un guide pour aider les communes à créer leurs propres outils qui sert à construire un Plan Communal de Sauvegarde (PCS) correspondant à la situation de chaque commune. Ce guide est élaboré dans chaque département en tenant compte des spécificités des communes dans le département. Le SIDPC assure aussi l'accompagnement des communes dans la réalisation de ces plans. Les PCS doivent être compatibles et complémentaires des plans ORSEC.

La maîtrise des risques commence par la connaissance de ces risques afin de mettre en place un cadre réglementaire pour les appréhender. Mais le point le plus important de la formation est l'exercice de simulation des plans de secours qui, à partir d'un scénario fictif, permet d'entraîner les différents acteurs qui sont censés répondre à un événement de sécurité

civile[244]. Les communes travaillent, pour leur part, en liaison avec le SIDPC pour réaliser ce type d'exercices et prévenir les risques. En matière de gestion de crise, l'Etat, les départements et les communes concourent aux tâches de protection des personnes, des biens et de l'environnement. Même si la crise est gérée par le préfet, le maire de la commune concernée par la crise met ses moyens à la disposition de ce dernier. A cet effet, il continue à héberger les sinistrés et assurer leurs besoins médicaux et alimentaires tant que cela est possible.

2 - Les conseils généraux

Les conseils généraux assurent de multiples missions en matière de sécurité civile qu'elles soient préventives ou opérationnelles. Parce qu'il vaut mieux prévenir que guérir, le conseil général prévoit les lieux et la nature des risques potentiels. Mais pour ce faire, il faut bien connaître les risques. Le conseil général soutient dans ce but un ensemble de recherches scientifiques sur les risques, qui s'appuie notamment sur l'analyse des catastrophes survenues dans le département. De plus, certains conseils généraux participent à la diffusion de la connaissance scientifique sur les risques. Pour les risques nucléaires, le conseil général, dans le cadre de ses compétences en matière de surveillance de l'activité nucléaire, préside et anime les Comités Locaux d'Information (CLI) du public sur les sites nucléaires dans les départements qui pratiquent ce type d'activité. Ces CLI assurent une mission générale de suivi et de concertation en matière de sûreté nucléaire, de radioprotection, et d'impact des activités nucléaires sur les personnes et sur l'environnement. Il essaye, par la sensibilisation, l'information et la formation, de développer chez tous les habitants du département une véritable culture du risque, qui leur permet de bien appréhender les dangers, d'avoir les bons réflexes de prévention et les bons comportements lorsqu'un accident survient. De même, le conseil général participe, avec le SIDPC et avec d'autres services, à l'élaboration de Schéma Départemental de l'Analyse et de la Couverture des Risques (SDACR). Il accompagne les communes dans la réalisation de leurs plans communaux de sauvegarde et dans l'élaboration du plan d'actions issu de la politique de gestion des risques en matière de sécurité des personnes et des biens. En coopération avec plusieurs services et opérateurs dans le

[244] VAUJOUR (J.), « La protection des populations et le rôle des collectivités territoriales », in : *La protection des populations face aux risques majeurs*, France-Sélection, Versailles, 1996, p. 47.

département, le conseil général participe aux exercices des plans de gestion des crises faits par le SIDPC pour vérifier leurs fiabilités. Lorsqu'un accident survient, le conseil général intervient vite et efficacement avec les acteurs présents sur le terrain en coordination avec le SIDPC, et met ses moyens disponibles auprès du directeur de crise. Lors de la tempête Xynthia du 27 au 28 février 2010, le président du conseil général de Loire-Atlantique a affirmé son soutien aux maires et aux habitants sinistrés lors de leurs déplacements sur deux des sites les plus touchés. Il s'agit du port du Collet (Les Moutiers) et de la digue des marais salants (Guérande). Pour mener à bien ses missions, il convient que le conseil général dispose de services bien répartis, organisés, entraînés et équipés de matériels modernes. C'est le cas des pompiers, des SAMU, etc. Pour sa part, le conseil général finance les pompiers. En effet, depuis la loi de « démocratie de proximité » du 2002[245] le conseil général préside et finance le Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS). Il travaille pour favoriser la disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires pour formation et intervention.

§2 - Les relations ponctuelles du SIDPC

Pour accomplir ses missions en matière de sécurité civile dans le département, le SIDPC assure des relations ponctuelles avec certains établissements publics (A) et opérateurs publics et privés (B). Les relations avec ces acteurs sont nécessaires pour que le SIDPC puisse compter sur eux afin d'assurer une prévention efficace contre les risques. Ces organisations mènent des actions qui participent à la prévention et à la prévision des risques en temps normal. Lors d'une crise, le SIDPC mobilise ses acteurs pour une gestion optimale.

A. Les relations du SIDPC avec les établissements publics

Certains établissements publics sont impliqués en matière de prévention des risques et le cas échéant, en matière de gestion des crises en concours avec le SIDPC dans le département. Ces établissements sont des établissements publics sanitaires comme l'Agence Régionale de Santé (ARS), l'Agence Nationale de Sécurité Sanitaire de l'Alimentation, de l'Environnement et du Travail (ANSES), les hôpitaux et les services rattachés à aux. Les

[245] La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JO. du 28 février 2002, p. 3808.

autres établissements publics partenaires du SIDPC pour la question de la sécurité civile sont notamment le Météo-France, SNCF, RFF, etc.

1 - Les établissements publics sanitaires, partenaires ponctuels du SIDPC

Les crises de la sécurité civile font souvent des victimes qui doivent être pris en charge par l'autorité responsable. A cet effet, le SIDPC développe des relations régulières avec les établissements publics sanitaires dans le département. Ces relations ne se limitent pas à la prise en charges des victimes suite à une crise de toute nature. Elles s'étendent également à la prévention et à la prévision des risques sanitaires. Plusieurs services hospitaliers tels que les hôpitaux et leurs services notamment les SMUR et les SAMU travaillent en collaboration avec le SIDPC pour assurer les missions de prévention et de prévision et, au cas échéant, de la gestion des situations exceptionnelles.

1 - 1 - L'Agence Régionale de Santé (ARS)

L'Agence Régionale de Santé (ARS) est un établissement public à caractère administratif de l'État français. Elle a la charge de la mise en œuvre de la politique de santé dans la région. Elle mène ses missions sous l'autorité du ministre de la Santé et celle du préfet. Le titre III du livre IV du Code de la Santé publique est le texte de référence pour la réglementation des agences régionales de santé depuis leur création le 1er avril 2010. Ces établissements, créés en vertu de la loi du 21 juillet 2009[246] dite « Hôpital, patients, santé et territoire » (HPST), ont pour objet *« d'assurer un pilotage unifié de la santé en région, de mieux répondre aux besoins de la population et d'accroître l'efficacité du système »*. Les agences régionales de santé sont créées pour remplacer différentes institutions. Les anciennes Agences Régionales de l'Hospitalisation (ARH), créées en 1996 et qui avaient le statut de groupements d'intérêt public sont totalement remplacées par les ARS. D'autres institutions sont également remplacées par les ARS dont elles reprennent tout ou partie des attributions. Les ARS remplacent notamment les services déconcentrés du ministère chargé de la Santé qu'étaient les Directions Régionales des Affaires Sanitaires et Sociales (DRASS) et les Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS).

---

[246] Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009.

Les ARS mettent en œuvre la politique de santé publique dans leurs zones de compétence en liaison avec le SIDPC et les services chargés de la santé au travail, de la santé scolaire et universitaire et de la protection maternelle et infantile. Elle travaille en étroite collaboration avec le SIDPC pour la délinéation locale et la mise en œuvre du plan blanc proposé par le ministère de la Santé. Le suivi de l'état sanitaire de la région, le contrôle du respect des règles d'hygiène ainsi que la participation à la prévention et à l'éducation des patients font partie des missions des ARS. L'inspection sanitaire (contrôle des actes médicaux et de la dispensation des produits de santé) est l'une des missions des ARS assurée pour le compte de l'Etat. A côté de ces missions, les ARS peuvent intervenir pour assurer la sécurité en cas d'urgence sanitaire. Elles évaluent les formations destinées aux professionnels de santé et les aide pour leur installation. Elles mènent les programmes régionaux de l'assurance maladie en ce qui concerne la gestion des risques. La création et l'activité des établissements de santé et des services de santé ont besoin de l'autorisation préalable des ARS. Ces dernières autorisent également la création de certaines catégories d'établissements et services sociaux et médico-sociaux et participent à leur contrôle et encouragent la mise en œuvre d'un volet culturel dans ces établissements.

1 - 2 - L'Agence Nationale de Sécurité Sanitaire de l'Alimentation, de l'Environnement et du Travail (ANSES)

L'Agence Nationale de Sécurité Sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)[247] est un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle des ministres chargés de la Santé, de l'Agriculture et de l'Environnement. L'ANSES participe à assurer la sécurité sanitaire humaine dans plusieurs domaines dont l'environnement, le travail et l'alimentation**,** la santé des animaux et des végétaux. Dans son champ de compétence, l'Agence a pour mission de réaliser l'évaluation des risques, de fournir aux autorités compétentes dont le SIDPC toutes les informations sur ces risques. Elle fournit également l'expertise et l'appui scientifique et technique nécessaires pour élaborer les dispositions législatives et réglementaires ainsi que celle nécessaires à la mise en œuvre des mesures de gestion des risques. L'ANSES assure aussi d'autres missions notamment la veille,

[247] L'ANSES est créée par l'ordonnance n° 2010-18 du 7 janvier 2010 portant création d'une agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, JO. n° 0006 du 8 janvier 2010, p. 453.

l'alerte, la vigilance et la référence, ainsi que la définition, la mise en œuvre et la finance des programmes de recherche scientifique et technique. Pour préserver la santé publique, elle propose aux autorités compétentes toute mesure estimée efficace.

1 - 3 - Les hôpitaux (plans blancs et canicules)

Les hôpitaux sont des établissements publics qui maintiennent la permanence des soins et accueillent tous les patients, même lors des situations exceptionnelles. Depuis 1987, ces services ont l'obligation de prévoir une organisation spécifique à la prise en charge d'un afflux massif de victimes selon la circulaire du 24 décembre 1987. En 2002, la circulaire du 3 mai a actualisé cette réglementation : elle a officialisé aussi la dénomination du « Plan Blanc». Le plan blanc a pour objectif de répondre à une activité accrue d'un hôpital, comme un afflux massif de victimes d'un accident ou d'une catastrophe qu'il se présente d'une façon spontanée au service des urgences ou qu'il soit évacué dans un cadre programmé d'un plan rouge qui organise les secours et leur médicalisation pendant la phase pré hospitalière. Il vise à faire face à une épidémie ou à un événement climatique meurtrier et durable comme une canicule. Le fonctionnement des services par la coordination, la répartition et le renforcement des capacités de soins font des objectifs principaux de ce plan. A cet effet, il comporte des annexes risques Nucléaire, Radiologique, Bactériologique et Chimique (NRBC)[248].

L'établissement de soins est confronté à deux impératifs à la fois. Il doit absorber un nombre important de victimes qui lui est adressé ou se présentant de lui-même. Il doit de même préserver au maximum l'activité quotidienne de soins et d'accueil des urgences ordinaires. Dans ce sens, la prévention est une procédure primordiale dont les moyens peuvent être mise en œuvre selon l'importance de la crise. Avec un plan blanc, le fonctionnement habituel de l'établissement de santé sera mieux organisé pour les secteurs d'activités. Il peut aller jusqu'à la suppression de toute activité médicale et chirurgicale non urgente.

[248]Les annexes NRBC décrivent les adaptations à apporter au Plan Blanc, précisent les personnes ressources et les services concernés, désignent un experts NRBC au sein de chaque cellule de crise hospitalière et définissent le matériel, les médicaments spécifiques à ces situations et les actions à entreprendre. Ces actions sont destinées à assurer la protection du personnel et de l'établissement d'une contamination extérieure, la décontamination des victimes et les traitements spécifiques (antidotes et chélateurs).

Sur une proposition du médecin régulateur du SAMU ou du médecin régulateur des urgences, le plan blanc sera déclenché par le Directeur général de l'établissement de santé si la situation le justifie. Il ne faut pas confondre ce plan avec le plan ORSEC ou le plan rouge dont le déclenchement relève du préfet[249]. Dès que la décision de déclenchement du plan blanc est prise, l'hôpital peut s'organiser en un minimum de temps avec la phase réflexe intégrée dans ce plan qui est non spécifique par rapport à l'événement causal. Chaque acteur applique les procédures qui sont décrites par des fiches réflexes. Le plan blanc comprend également une liste de matériels et les plans de l'établissement, les listes des services extérieurs utiles comme les administrations, les ambassades, etc., et les listes d'appels téléphoniques de l'ensemble du personnel. Les coordonnés des personnels doivent être mis à jour tous les semestres.

La direction de la cellule de crise est assurée par le Directeur général et par le médecin président de la Commission Médicale d'Etablissements. Ils coordonnent l'action de la cellule et assurent les relations avec les autorités de tutelle, celles de la préfecture, l'ARS et le Ministère de la Santé. La cellule regroupe les directeurs adjoints qui doivent gérer les services dans leur domaine de compétence. Cette cellule est informée de l'évolution de la situation par le Directeur des Secours Médicaux Hospitaliers (DSMH), secondé par un cadre supérieur de santé. Les médias participent aussi au déroulement du plan. Dans chaque établissement de santé, qu'il soit public ou privé, une personne désignée par l'établissement est chargée de définir les modalités du plan blanc. Ce plan est soumis aux différentes instances consultatives et délibératives de l'établissement comme le conseil d'administration, la commission médicale d'établissement, le comité technique d'établissement et la commission d'hygiène de sécurité et des conditions de travail.

L'ancien schéma départemental des plans blancs, actuellement dénommé le plan blanc élargi, est l'outil du SIDPC de la coordination départementale de l'ensemble du système de santé en vue de la gestion d'un évènement de ces plans. Une coordination faite sous l'autorité du préfet avec l'appui technique du SAMU. Selon le décret du 30 décembre 2005, sont également concernés par le plan blanc élargi, les établissements médico-sociaux et l'ensemble des

[249]UMBER (B.), Le rôle des services déconcentrés DRASS et DDASS dans la gestion des situations exceptionnelles, l'exemple de la Franche-Comté, *op. cit.,* p. 32 et s.

professionnels libéraux[250]. La gravité de l'évènement et sa localisation précisent les ressources départementales qui doivent être mobilisées. Ces ressources immobilières, matérielles et humaines seront mobilisées auprès de tous les acteurs du plan blanc élargi. Ce sont les établissements sanitaires, médico-sociaux, sociaux publics et privés, les services de l'Etat, les services des collectivités territoriales. Le plan blanc élargi élaboré est soumis au Comité Départemental d'Aide Médicale Urgente et des Transports Sanitaires (CODAMUPS-TS) avant la signature de l'arrêté par le préfet de département. Pour assurer l'efficacité du plan blanc, il convient qu'il fasse l'objet d'une large diffusion accompagnée d'une formation des urgences et de toutes les catégories professionnelles de l'établissement. Cette formation peut être renforcée par des exercices réguliers. Dans ce sens, un exercice total ou partiel doit être organisé une fois par an. Après la réalisation des exercices de ces plans, des modifications organisationnelles ou structurelles de l'établissement interagissant avec le plan blanc doivent faire l'objet d'un correctif qui doit apporter selon les analyses du déroulement des exercices.

Les plans canicule définissent les actions nécessaires à mettre en œuvre dans un département pour la prévention et la lutte contre les conséquences sanitaires d'une canicule. Il comporte quatre niveaux progressifs de réponse : vigilance (veille sanitaire), alerte (mobilisation des services)[251], intervention (mise en œuvre des mesures sanitaires) et réquisition. Le décret n° 88-622 du 6 mai 1988[252] met la réquisition dans la catégorie des plans des secours spécialisés. Ces plans s'adressent aux personnes pour lesquelles le risque de développer des pathologies liées à la chaleur est accru, soit en raison des facteurs personnels soit en raison des conditions de vie ou du travail[253]. Il reste à dire que la diffusion large de ces plans, la formation continue des professionnels de santé ainsi que la réalisation d'exercices réguliers sont les objectifs à atteindre pour donner à ces plans toute leur efficience, notamment en ce qui concerne les risques NRBC. Il convient aussi que ces plans prennent en considération les risques naturels comme l'émergence d'une épidémie mondiale à propagation rapide ou encore un épisode

---

[250] Décret n° 2005-1764 du 30 décembre 2005 relatif à l'organisation du système de santé en cas de menace sanitaire grave et modifiant le Code de la Santé Publique (dispositions réglementaires), JO. n° 304 du 31 décembre 2005, p. 20847.
[251] Circulaire interministérielle NORINTE 0700102C du 15 octobre 2007.
[252] Décret n° 88-622 du 6 mai 1988 relatif aux plans d'urgence, pris en application de la loi 87565 du 22-07-1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de l'incendie et à la prévention des risques majeurs, JO. du 8 mai 1988, p. 6636.
[253]UMBER (B.), Le rôle des services déconcentrés DRASS et DDASS dans la gestion des situations exceptionnelles, l'exemple de la Franche-Comté, *op. cit.,* p. 33.

climatique exceptionnel dont les conséquences dépassent les ressources sanitaires immédiatement disponibles.

Certains services sanitaires liés aux hôpitaux participent à la prévention et à la gestion des risques en relation avec le SIDPC. Ce sont : Les Services Mobiles d'Urgence et de Réanimation (SMUR) et les Services d'Aide Médicale Urgente (SAMU).

a) - Les Services Mobiles d'Urgence et de Réanimation (SMUR)

Les Services Mobiles d'Urgence et de Réanimation (SMUR) sont des services hospitaliers qui possèdent une ou plusieurs Unité Mobile Hospitalière (UMH) destinées à délivrer des soins intensifs, une aide médicale urgente sur les lieux d'un accident ou d'un malaise ou d'un accouchement extrahospitaliers, ou bien à effectuer des transports entre hôpitaux lorsqu'un patient nécessite des soins ou une surveillance médicale intensive pendant son trajet. En 1956, lors d'une épidémie de poliomyélite, il y eut un besoin de transport inter-hôpitaux de patients sous assistance respiratoire. Ce fut la cause de la création du premier service mobile de réanimation à Paris. On peut distinguer deux types du SMUR en France : les SMUR blancs qui sont implantés dans les hôpitaux et les SMUR rouges dans certains centres d'incendie et de secours des pompiers. Ils font partie du système intégré des urgences médicales (SIUM), qui comprend l'alerte et la régulation faite par le SAMU. Il comprend aussi les services d'urgence et de soins critiques spécialisés hospitaliers, les services spécialisés d'accueil et de traitement des urgences (SAU) ainsi que les permanences de soins des médecins généralistes et des sociétés privées d'ambulances.

Afin d'apporter au malade ou au blessé les meilleurs soins possibles sur place, une équipe mobile qui se compose d'un médecin urgentiste, d'un infirmier et d'un ambulancier est mis en place. En accord avec l'aide permanente du médecin régulateur du SAMU, cette équipe définit le service le plus adapté pour recevoir le patient et assurer son transport dans les meilleures conditions possibles. Les services du SMUR[254] assurent deux types d'interventions. Il s'agit d'interventions d'un caractère d'urgence, appelées interventions primaires ou d'interventions

[254] Il y a 370 services de SMUR, dont 380 ambulances, 500 médecins et 600 infirmiers.

secondaires en cas de transfert d'un patient de son domicile vers un établissement de soins, ou entre deux établissements hospitaliers. Quand un service ou une partie commune de l'hôpital souffre de détresse vitale, les personnels du SMUR effectuent aussi des interventions au sein de l'hôpital. Ils partagent les tâches avec les équipes des services de réanimation dans certains établissements.

Il ne faut pas confondre entre le SAMU et le SMUR. Les SMUR sont des services hospitaliers et les UMH sont leurs unités mobiles tandis que les SAMU sont des centres fixes de régulation. Dans chaque département il y a habituellement un SAMU unique, alors qu'il y a des SMUR dans plusieurs hôpitaux et centres de secours des pompiers de la région. Lors d'un incident le SMUR informe le préfet (SIDPC) pour mettre en place les mesures nécessaires. En cas de crise qui fait des victimes, ils jouent un rôle très important. Les SMUR sont tenus de mettre leurs moyens à la disposition du préfet si la situation le justifie.

b) - Les Services d'Aide Médicale Urgente (SAMU)

Les Service d'Aide Médicale Urgente (SAMU), qui relèvent du ministère chargé de la Santé, sont des centres de régulation médicale des urgences d'une région sanitaire. Il fonde son action sur cette régulation qui consiste à orienter la prise en charge de la situation médicale et fournir une réponse plus rapide et mieux adaptée aux problèmes médicaux urgents en coordonnant les services médicaux d'urgence (SMUR) et les acteurs de l'Aide Médicale Urgente (AMU)[255]. Les médecins du SAMU sont formés à la « médecine de catastrophe » qui se produit de façon officielle en France en 1985[256].

---

[255] Pour remplir leurs missions, les SAMU traitent les appelles du numéro d'urgence « 15 » ou à travers les autres lignes d'urgence : numéro général européen 112, 17 de la police, 18 des sapeurs-pompiers provenant des personnes malades (dans la rue, à domicile, sur le lieu de travail...) ou des victimes d'accidents ou d'affections soudaines en état critique (malaise, maladie, ou femmes enceintes). Les médecins aussi peuvent faire appel au SAMU pour la prise en charge d'un de leur patient. Le médecin régulateur du SAMU reçoit constamment des ressources de soins urgents. Il les régule et vérifie les disponibilités pour pouvoir orienter les patients vers les services les plus adaptés à leur besoin.

[256]MAHIEU (P.), « La médecine d'urgence », », in : *Les risques majeurs et la protection des populations, prévention, planifier, protéger, secours,* Paris, Edition du Moniteur, hors série, 1989, p. 43.

Les missions du SAMU sont définies par la loi n° 86-II du 6 janvier 1986 portant sur l'organisation des transports sanitaires et l'aide médicale urgente[257] et le décret du 30 novembre1987[258]. Les SAMU[259] ont une mission qui consiste, selon l'article R. 6311-1 du Code de la Santé Publique (CSP), à *« répondre par des moyens exclusivement médicaux aux situations d'urgence »*. Leur objectif est de faciliter la répartition d'un grand nombre de victimes d'un accident ou d'une situation anormale. Pour répondre à cet objectif, ils doivent s'arranger pour assurer les moyens d'hospitalisation publics et privés. Ils doivent de même organiser le transport des patients dans un établissement hospitalier public ou privé en cas de besoin. Ils garantissent leur transport sanitaire par services publics ou par une entreprise privée[260]. A cet effet, ils peuvent faire appel au SMUR. Nés depuis les années 1970, ces services sont devenus aujourd'hui des acteurs essentiels pour faire face aux crises sanitaires ainsi qu'aux urgences médicales collectives. A ce titre, ils déclenchent, en cas de besoin, les plans blancs dans les hôpitaux. Ils gèrent les postes médicaux mobiles, si nécessaire, pour les renforts de matériel des hôpitaux ou des postes médicaux avancés. Les SAMU peuvent déclencher les moyens du réseau des SAMU voisins et ceux des renforts nationaux du ministère de la Santé, si la situation le justifie. La France a une véritable base de défense civile sanitaire qui s'appuie sur un réseau national hospitalier et celui des SAMU. Ses réseaux font, avec l'ensemble des acteurs de sécurité civile, le pilier de la protection civile française. Leurs actions, cordonnées par le SIDPC, consistent à faire face aux situations exceptionnelles et à tout type de risque qui survient dans le département.

2 - Les services et les établissements publics non sanitaires

Des relations ponctuelles réunissent le SIDPC avec des établissements publics non sanitaires comme Météo-France, la SNCF et le RFF. Ils agissent de façon organisée et cordonnée par le SIDPC pour assurer la sécurité civile dans le département. Ils doivent

---

[257] LARENG (L.), « Les SAMU à l'aube d'une nouvelle décennie », in : *La protection des personnes et des biens, sécurité civile,* Après-demain, journal mensuel de documentation politique, n° 324-325, mai -juin 1990, p. 19.

[258]UMBER (B.), Le rôle des services déconcentrés DRASS et DDASS dans la gestion des situations exceptionnelles, l'exemple de la Franche-Comté, *op. cit.,* p. 25.

[259] Il ya 101 SAMU sur le territoire français qui s'appuient sur des effectifs de 955 médecins et plus du 2 003 des personnels.

[260]UMBER (B.), Le rôle des services déconcentrés DRASS et DDASS dans la gestion des situations exceptionnelles, l'exemple de la Franche-Comté, *op. cit.,* p. 25 et s.

prévoir les mesures nécessaires au maintien de la satisfaction des besoins prioritaires de la population lors de crise.

2 - 1 - Météo-France

Météo-France est un établissement public à caractère administratif [261] sous la tutelle du ministère du Développement durable et du Transport. Il s'est organisé autour des directions centrales[262], porteuses des principales missions et thématiques de l'établissement et d'un réseau territorial à même de décliner les grandes orientations et d'assurer la prise en compte de la dimension locale. On retrouve une délégation dans chaque département qui travaille en relation avec le SIDPC pour mener des actions qui assurent la sécurité civile dans le département. L'implantation principale de l'établissement est à Toulouse, ville où sont notamment rassemblés les services en charge de la prévision météorologiques.

Météo-France intervient dans plusieurs domaines : il s'agit de la connaissance du climat des siècles passés, la prévision du temps et du changement du climat de la Terre. Météo-France est un organisme d'un caractère scientifique et technique, vigie du temps et du climat. Il prévoit le temps avec précision, mesure les impacts du changement climatique, participe aux décisions des entreprises météo-sensibles, suit la navigation aérienne. Il prévient certains risques naturels. Dans ce sens, il alerte les risques de feux de forêts, accompagne les nappes de pollution marine, mesure la qualité de l'air, les risques d'inondations, en collaborant avec tous les acteurs concernés. Il avertit les autorités, notamment le SIDPC, et la population des risques météorologiques pour la sécurité des personnes et des biens. Météo-France ne peut pas se limiter aux frontières de la France. Ses modèles de prévision du temps sont mondiaux[263]. De plus, Météo-France travaille en coopération européenne, notamment pour financer et mettre en place des satellites d'observation météorologique, et pour développer des prévisions

---

[261]CHAMPON (M.), DOUARD (P.), SANSON (Ch.), Les collectivités locales et les risques naturels, connaissance, prévention, gestion de crise, réparation, *op. cit.*, p. 69.

[262] Ces directions centrales, sont : la direction en charge de l'observation et des systèmes d'information, la direction en charge de la prévision et de la climatologie, le centre national de recherches météorologiques, la direction chargée du commerce et l'Ecole nationale de la météorologie qui est un établissement d'enseignement supérieur.

[263] CHAMPON (M.), DOUARD (P.), SANSON (Ch.), Les collectivités locales et les risques naturels, connaissance, prévention, gestion de crise, réparation, *op. cit.*, p. 70.

à moyen terme[264]. Météo-France est responsable de la sécurité météorologique des personnes et des biens. Il est chargé d'anticiper l'arrivée et le développement des phénomènes météorologiques dangereux et d'améliorer la qualité de la prévision météorologique. Il consacre des moyens importants et multiples pour certains risques. Il s'agit des risques exclusivement météorologiques et les risques aggravés par les conditions météorologiques comme la pollution, les feux de forêt, etc. Il participe donc à la prévention des risques majeurs et à assurer la sûreté nucléaire. Aussi, il contribue à la prévention des risques sanitaires à côté de l'Institut national de Veille Sanitaire (InVS) et de la Direction Générale de la Santé en apportant sa compétence technique et en alertant la population sur certains risques sanitaires pour se protéger. Pour le risque de feu de forêt, il évalue, par ses prévisionnistes, ce risque à l'aide d'indices qui simulent le comportement des végétaux à partir de l'état de sécheresse du sol, calculés pour les zones de maquis et de garrigue afin de prévenir les services de sécurité notamment le SIDPC dans le département pour y faire face. De même, lors d'un accident sur des sites sensibles du type Seveso, Météo-France devient l'expert du directeur de crise en ce qui concerne le suivi des pollutions chimiques. En cas d'éruption volcanique, Météo-France est l'expert qui guidera l'autorité pour assurer la sécurité du trafic aérien contre les menaces des gaz toxiques et des nuages de cendres.

Le contrat d'objectifs et de performance 2009-2011, que Météo-France a signé avec l'Etat, s'inscrit dans un contexte renouvelé par le Grenelle de l'Environnement[265]. Pendant la durée de ce contrat, Météo-France a mobilisé toute sa capacité scientifique, technique et humaine afin de faire face aux attentes nouvelles d'une société moderne soumises aux conséquences du développement durable. Le contrat a aussi été l'occasion de préciser les principales priorités des prochaines années. Trois priorités sont énoncées :

- la prévention, l'anticipation et la gestion des risques météorologiques et climatiques. Ces activités qui appellent à la fois recherche et service opérationnel, demeure un axe majeur ;
- Météo-France devra également être un prestataire de référence dans l'espace aérien français et dans le ciel unique européen en contribuant à forger ce que sera la nouvelle gestion de l'espace aérien à l'horizon 2020 ;

---

[264]Ibid., p. 69 et s.
[265] Dans le cadre de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 (loi Grenelle I).

- la mobilisation pour répondre aux nouvelles demandes sur le changement climatique et ses impacts pour les territoires et les secteurs économiques.

Le dernier contrat d'objectifs et de performance de 2012-2016 que Météo-France a signé avec l'État témoigne à nouveau l'importance des missions de sécurité prises en charge par Météo-France. Il mène ses missions de vigilance météorologique et du soutien à la gestion des risques naturels, sanitaires et technologiques avec le service de la sécurité dans le département le SIDPC. A l'heure du développement des politiques d'adaptation au changement climatique, Météo-France fera valoriser avec détermination les compétences qu'il dispose pour en faire face.

2 - 2 - La SNCF et le RFF

La Société Nationale des Chemins de Fer français (SNCF) est l'une des principales entreprises publiques françaises, centrée sur le transport ferroviaire. Elle fait partie du groupe SNCF. Elle a été créée le 1er janvier 1938 pour une durée de 45 ans, comme une société anonyme d'économie mixte, dont l'État possédait 51 % du capital. Aujourd'hui, la SNCF un Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial (EPIC), qui par ailleurs détient des participations majoritaires ou totales dans des sociétés de droit privé regroupées dans le groupe SNCF. Le siège social de la SNCF est implanté à Paris.

Le Réseau Ferré de France (RFF) a été créé par la loi du 13 février 1997. Cette réforme ferroviaire française a créé, à compter du 1er janvier 1997, un établissement public industriel et commercial. Le RFF exerce, pour le compte de l'État, l'ensemble des responsabilités essentielles à l'aménagement, au développement et à la cohérence et à la mise en valeur des infrastructures ferroviaires dont il est désormais le prioritaire. Ces missions étaient auparavant prises en charge par la SNCF. Cette réforme vise aussi au maintien d'une entreprise ferroviaire unifiée (la SNCF) chargée, d'une part, d'exploiter les services ferroviaires sur le réseau ferré national et, d'autre part, d'exercer, pour le compte de RFF, les missions de gestionnaire de l'infrastructure délégué, à savoir la gestion du trafic et des circulations ainsi que l'entretien des installations techniques et de sécurité. En matière de prévention, la SNCF

dispose des différents plans de protection ou d'intervention en déclination de plans gouvernementaux[266]. Il établit des contrats de plan avec l'Etat. Selon la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, la SNCF précise, dans le cadre de la planification nationale, les objectifs de cette entreprise et du groupe qu'elle forme avec ses filiales. De même, elle précise les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre[267]. La SNCF participe aussi à la réalisation des exercices de sécurité civile avec le SIDPC. En cas de crise ou lorsque la sécurité du pays est menacée ce que nécessite un déplacement en urgence des troupes ou du matériel militaire vers l'un des points desservis par le chemin de fer, la SNCF doit mettre rapidement l'ensemble de ses moyens de transport à la disposition du gérant de crise, sur la demande du Président de la République, ou du Premier ministre, ou du ministre chargé de la gestion de crise[268]. La SNCF est tenue d'apporter, si besoin, des conseils et un appui au directeur de crise.

Suite à plusieurs blocages des personnes dans des trains ou des gares lors de perturbations comme des feux de forêts entrainant l'arrêt des circulation ferroviaires, des intempéries et des problèmes techniques, la Fédération Nationale de la Protection Civile et la Direction Régionale de la SNCF ont signé à Marseille le 11 février 2011 une convention afin de coopérer dans l'assistance en cas de crise grave. Cette convention nationale sera ensuite déclinée dans tous les départements qui souhaiteront passer un contrat avec les directions régionales de la SNCF pour venir en aide aux usagers de la SNCF bloqués durant leur voyage.

B. Les opérateurs publics et privés, acteurs partenaires du SIDPC

Certains opérateurs publics et privés sont tenus d'apporter leur concours à la prévention et à la gestion des risques liés au département en partenariat avec le SIDPC. Ces acteurs donnent des conseils au directeur de crise si la situation le justifie. Ce sont notamment l'Électricité de France (EDF), France Telecom et la Poste.

---

[266] HENRY (J.-J.), « La prise en compte de la sécurité nationale par un grand opérateur des réseaux d'importance vitale : La SNCF », in : *Administration,* n° 221, mars-avril, 2009, p. 70.
[267] Ce type de contrat doit être établi par l'obligation de l'article 29, annexe du décret n° 83-817 du 13 septembre 1983.
[268] Article 42, annexe du décret n° 83-817 du 13 septembre 1983.

1- Électricité de France (EDF), opérateur public en relation avec le SIDPC

Electricité De France (EDF) est la principale entreprise de production et de fourniture d'électricité en France[269]. Créée en 1946 comme établissement public, l'EDF est devenue une société anonyme à capitaux publics à partir du 19 novembre 2004[270]. Au sein d'EDF deux risques principaux sont identifiés : l'incendie et l'explosion. Ces deux risques sont pris en compte dès la conception des centrales nucléaires, et durant leur exploitation, pour protéger les salariés et garantir l'intégrité et la sûreté des installations. Pour ce faire, l'EDF exerce une surveillance rigoureuse et permanente. Cette surveillance est renforcée par un contrôle interne sur la sûreté nucléaire et la radioprotection et sur la sûreté hydraulique du groupe EDF. Ce contrôle est imposé avant, pendant et après la construction des ouvrages hydroélectriques et des centrales nucléaires. La sûreté de ses ouvrages est la préoccupation majeure et permanente d'EDF en vue d'assurer la protection des personnes, des biens et de l'environnement. Pour assurer la sécurité de leurs installations, « les exploitants des centrales nucléaires d'EDF appliquent deux réglementations majeures. Il s'agit de l'arrêté relatif à la «Réglementation Technique Générale » (RTGE) du 31 décembre 1999[271], qui est destiné à prévenir les nuisances et les risques environnementaux, résultant de l'exploitation d'une installation nucléaire. Quant au décret du 24 décembre 2002[272] (réglementation ATEX pour ATmosphère EXplosible), il définit les dispositions de protection des travailleurs contre la formation d'atmosphère explosive. Cette réglementation s'applique à toutes les activités, industrielles ou autres [273]». Pour les risques barrage, l'EDF est tenue d'effectuer, tous les deux ans, des rapports d'analyses des mesures réalisées sur les barrages à la demande du maître d'ouvrage.

---

[269] Dans son bilan de production, l'entreprise d'EDF est caractérisée par la prépondérance de l'énergie nucléaire. Son parc composé de 58 réacteurs nucléaires en fonctionnement aujourd'hui, participe à la production de l'électricité en France dont 79,6 % est d'origine nucléaire selon son rapport annuel de 2011. Rapport annuel d'EDF de 2011, p. 31.

[270] Elle a été créée le 8 avril 1946 à la suite de la proposition de nationalisation des biens de diverses entreprises de production, de transport et de distribution d'électricité. Jusqu'en novembre 2004, l'EDF était un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Elle a changé de statut par la suite pour devenir une société anonyme à capitaux publics.

[271] Arrêté du 31 décembre 1999 fixant la réglementation technique générale destinée à prévenir et limiter les nuisances et les risques externes résultant de l'exploitation des installations nucléaires de base, JO. n° 38 du 15 février 2000, p. 2359.

[272] Décret n° 2002-1553 du 24 décembre 2002 relatif aux dispositions concernant la prévention des explosions applicables aux lieux de travail et modifiant le chapitre II du titre III du livre II du Code du Travail (deuxième partie : Décrets en Conseil d'Etat), JO. n° 303 du 29 décembre 2002, p. 21939.

[273] La maîtrise des risques liés à l'utilisation de fluides industriels sur les centrales nucléaires, note d'information d'EDF, avril 2013, p. 1.

De même, l'EDF fait des visites décennales des grands barrages, en appliquant le décret du 11décembre 2007[274]. L'EDF est tenue également de renouveler chaque été sa campagne de prévention-sécurité dans le but d'attirer l'attention du grand public sur les principales règles à respecter à proximité des barrages et les recommander à la vigilance aux abords des installations hydrauliques.

Lorsqu'un accident se produit dans l'un des locaux d'EDF, elle n'intervient pas seule. Elle travaille avec les pompiers, la Police ou la Gendarmerie, le maire et la préfecture au travers le SIDPC pour y faire face si la situation le justifie. Mais quand l'événement nécessite l'intervention des secours externes à EDF, comme celle du Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS), ce service doit être guidés et accompagnés, selon l'organisation d'EDF, sur l'ensemble des installations par les équipes qui sont chargées de l'exploitation. En effet, en temps de crise, l'EDF se trouve devant l'obligation de maintien de la satisfaction des besoins prioritaires de la population[275]. Pour ce faire, elle s'est dotée d'une solide organisation fondée sur un processus de gestion de crise. Ce processus distingue les différentes phases de prise en charge des risques à savoir : la phase de prévention, l'alerte et la gestion de crise, la sortie de crise et le retour d'expérience. Les cellules de crise à différents niveaux (départemental, régional et national) interagissent entre elles et avec la cellule de crise tête de groupe, mise en place pour les crises les plus importantes. Un centre de crise dédié et de multiples plans de procédures existant et sont régulièrement révisés. L'EDF fait des exercices annuels avec plusieurs partenaires en coordination avec le pouvoir public (SIDPC en département). Dans le cadre de son action préventive, ces exercices permettront de mieux appréhender son rôle et ceux de ces partenaires, de visualiser les actions communes qui seraient mises en œuvre si un incident majeur se produisait. La réalisation des exercices plans urgence et la simulation dans des conditions proches de la réalité, sont très importantes afin de tester l'organisation qui en découle et les missions qui sont amenées à réaliser dans ce cadre, de vérifier l'efficacité du travail d'équipe composé de différents acteurs et d'améliorer la coordination entre les services qui participent à ces exercices. De plus, ces exercices permettent de sensibiliser les entreprises et les collectivités sur certains risques et de tester en même temps les plans propres de l'EDF.

---

[274] Décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques et au comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques et modifiant le Code de l'Environnement, JO. n° 0289 du 13 décembre 2007, p. 20113.

[275] Loi de la modernisation de la sécurité civile, art. 6, journal officiel du 17 août 2004.

Par ailleurs en 2006, l'EDF a décidé la mise en place d'une Force de Réflexion Rapide (FRR) pour aider les dirigeants à exercer leurs responsabilités de pilotage, notamment en situation « hors cadre », en leur fournissant une capacité d'anticipation, de questionnement et d'ajustement permanent. La démarche FRR est maintenant appréciée comme un élément authentiquement nouveau dans la gestion des crises et non comme un simple renforcement des moyens[276].

2 - Les opérateurs privés

Deux principaux opérateurs privés sont en relation ponctuelles avec le SIDPC pour assurer la sécurité civile dans le département. Ce sont : Orange et La Poste.

2 - 1 - Orange (ex-France Telecom)

Afin d'assurer ses missions, le SIDPC, travaille en relation avec l'opérateur privé Orange (ex-France Telecom)[277] qui est la principale entreprise française de télécommunications. Elle est l'actuel gestionnaire du service universel des télécommunications. Orange joue un rôle essentiel dans le maintien du bon fonctionnement des réseaux supports de télécommunications civiles ou administratives. En matière de prévention, Orange travaille en permanence pour assurer la sûreté du fonctionnement de ses réseaux. De plus, elle travaille en étroite liaison avec le SIDPC pour faire les exercices des plans d'urgence et ORSEC en partenariat avec les autres acteurs concernés. Ce type d'exercices permet aussi de tester les plans propres d'Orange pour vérifier sa fiabilité. Orange est tenue à l'application des mesures prévues par le plan gouvernemental de crise (ORSEC) pour les télécommunications, en particulier pour le maintien ou l'établissement prioritaire de circuits ou services indispensables à l'action gouvernementale, préfectorale ou militaire. Pour ce faire, elle possède un réseau spécialisé de transport des émissions qui fait l'objet de plans

---

[276] BEROUX (P.), « EDF : la mise en place, de la force de réflexion rapide », in : *Face aux nouvelles crises*, Paris, revue de la Gendarmerie nationale, n° 226, mars 2008, p. 74.

[277] Depuis 1990, France Télécom a été dotée d'une personnalité morale distincte de l'État avec la loi du 2 juillet 1990 qui l'avait transformée en un exploitant de droit public d'autonomie financière. Ainsi la loi votée en juillet 1996 avait l'a transformée en société anonyme dont l'État français est le seul actionnaire, afin de préparer l'ouverture à la concurrence au 1er janvier 1998. Quand l'État français a cédée une partie de ses actions en septembre 2004 afin d'arriver en dessous de la barre des 50 %, France Télécom est devenue un opérateur privé.

de crise, autre que les réseaux qui fonctionnent en temps normal. En temps de crise il y a la nécessité de réseaux spécialisés fiables pour relier les divers acteurs participants à la gestion de cette crise, qu'il s'agisse d'administration, de collectivités territoriales ou des personnes privées. De même, pour les alerter, évaluer la situation, organiser les secours et aider les populations, la direction de crise, le SIDPC au niveau de département, peut s'appuyer sur les réseaux spécialisés d'Orange aux côtés des réseaux gouvernementaux[278].

2 - 2 - La Poste

La Poste est l'entreprise nationale française[279] chargée de la distribution du courrier[280]. Elle a été organisée par l'Etat afin d'assurer la communication interne et la transmission des ordres et des rapports entre l'ensemble des niveaux des administrations. Le SIDPC s'appuie sur la coopération de la Poste en matière de prévention des risques et de gestion de crise, en participant à la diffusion rapide des ordres entre les différentes administrations en amont et pendant la crise. La Poste participe aussi aux exercices faits par le SIDPC et ses partenaires en temps normal. En cas de crise, la Poste est tenue de mettre tous ses moyens à la disposition du directeur de crise.

Le prochain chapitre est relatif aux compétences du préfet de département en matière de sécurité civile. Ces compétences qui se traduisent par la prévention et, le cas échéant, la gestion des crises liées aux départements pour assurer la sortie de la crise et le retour à la normale.

---

[278] DUMAS (R.), « Les réseaux de télécommunications en situation de crise », in : *La protection des populations face aux risques majeurs,* France-Sélection, Versailles, 1996, p. 75.

[279] La réforme de 1990 a transformée la Poste en un établissement public après une grande stabilité de son statut juridique. Depuis 1984 une proposition de doter la Poste statut d'Établissement Public Industriel et Commercial a été lancée afin de lui donner plus de marges de manœuvre dans ses activités marchandes. Cette proposition a eu une réponse par la loi du 2 juillet 1990. Mais ce n'ai qu'en 1er janvier 1991, la Poste a obtenu la personnalité juridique et l'autonomie financière. Depuis cette date, la Poste est un exploitant autonome de Droit Public. Un autre changement de son statut est reconnu en mars 2010, désormais, la Poste est devenue une société anonyme à capitaux publics (La loi n°2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique, La Poste et aux activités postales.. L'Assemblée nationale a votée la loi de transformation le 12 janvier 2010 et puis elle a été validée par le Conseil constitutionnel le 4 février de la même année. La loi du 9 février 2010 a désignée la Poste « opérateur du service universel postal » pour une durée de 15 ans (art. 19). Cette loi veut assurer que tous les usagers des services postaux peuvent avoir accès à ces services à des prix abordables de manière permanente sur le territoire national.

[280] Elle exerce ses activités dans les domaines du Courrier, Colis Express, services financiers, dans le cadre d'un contrat de Plan avec l'Etat.

Chapitre II: Le préfet de département, un acteur privilégié par les textes encadrant la sécurité civile

Tout le dispositif étatique, au niveau du département, est construit autour du préfet qualifié par les textes d'« unique représentant de l'Etat dans le département ». En effet, «*C'est vers l'Etat que se tournent nos concitoyens en cas de crise* » comme l'a signalé M. Nicolas Sarkozy quand il était ministre de l'Intérieur[281]. La sensibilisation croissante de la population aux risques naturels et technologiques entraîne une forte demande d'intervention publique afin de contrôler ces risques. « *Les citoyens souffrent d'une vulnérabilité accrue face aux risques : l'urbanisation, les modes de vie, la perte des réflexes d'autoprotection, la complexité même et parfois l'instantanéité des menaces y ont leur part. Cette vulnérabilité se traduit tout naturellement par une demande sociale accrue de sécurité* »[282]. Cette demande sociale accrue sur tout ce qui peut relever des questions de sécurité civile explique l'essor de la compétence préfectorale. L'étude du rôle du préfet en matière de sécurité civile laisse apparaître un acteur central, le personnage clé qui est au carrefour des questions locales et de l'intérêt général et au carrefour de préoccupations différentes. Intermédiaire entre les collectivités locales et l'Etat, représentant de ce dernier auprès de populations inquiètes et responsable déconcentré de la mise en œuvre d'une compétence interministérielle, le préfet est un acteur de la sécurité civile privilégié par les textes. Claude GILBERT constate, ainsi, que, les préfets « *ont vu leurs attributions s'élargir au cours des dernières décennies dans le domaine de la prévention des risques naturels et industriels, ainsi que dans celui de la gestion des crises* »[283].

Pour assurer ses différentes prérogatives, le préfet s'appuie sur la préfecture de département qui assure des missions essentielles : la continuité de l'Etat et la sécurité des citoyens, la

---

[281] De l'intervention de M. Nicolas Sarkozy à l'occasion du Congrès de la fédération nationale des sapeurs-pompiers le 27 septembre 2003.
[282] LEBESCHU (J.), « A propos des risques collectifs majeurs», in : *Le retour des préfets*, PU Grenoble, 1995, pp. 194 et 195.
[283] GILBERT (C.), « Traitement des risques collectifs et actions des préfets », in : *Le retour des préfets ?*, *op. cit.,* p. 130.

citoyenneté, la réglementation et la garantie des libertés publiques, le contrôle administratif des collectivités territoriales et des organismes publics, la conduite et la coordination des actions de l'Etat, la rationalisation de la gestion des ressources et moyens de l'Etat. Le préfet a également, à sa disposition, les services du secrétariat général, les services des sous-préfectures où la polyvalence est la règle, les services du cabinet chargé des questions de sécurité, des relations publiques et de l'information du Gouvernement. De même, il dispose des services de l'Etat dans le département. Confrontés aux situations de crise, quelle qu'en soit la nature, les pouvoirs publics se trouvent devant un impératif : préserver l'ordre public et rétablir la continuité de l'action administrative. L'intérêt général le commande. En effet, la sécurité civile privilégie l'intervention étatique puisque « *la préparation et la mise en œuvre des plans de secours relèvent, en application de la loi du 22 juillet 1987, de la compétence exclusive de l'autorité étatique. Dans le cadre du département, c'est au préfet qu'il incombe de préparer et, s'il y a lieu, de déclencher le plan ORSEC départemental et les plans d'urgence* »[284]. La loi de modernisation de la sécurité civile n° 2004-811 du 13 août 2004, comme celle n° 87-565 du 22 juillet 1987, ordonne un régime de pouvoirs de crise propre à la sécurité civile, en redistribuant le pouvoir de police et en renforçant le pouvoir de réquisition du préfet. Ainsi, le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et département, confie au préfet un rôle spécifique en matière d'ordre public, de sécurité et de protection des populations[285]. Ce dernier peut prendre toutes les décisions réglementaires ou individuelles qu'imposent les circonstances pour permettre le maintien ou le rétablissement de l'ordre public, vis à vis de pouvoir de police administrative générale à l'échelon du département. De même, le préfet dispose d'un pouvoir de substitution d'action dès lors que la capacité de la commune à faire face à la situation lui paraît être dépassée[286]. Ce pouvoir est encore plus affirmé en matière de sécurité civile sur la base de l'article 17 de loi du 13 aout 2004. Ainsi, lorsque les conséquences de l'accident, du sinistre ou de la catastrophe sont susceptibles d'affecter plusieurs départements, la compétence est alors dévolue au préfet de zone qui peut

[284] PRETOT (X.), « L'Etat, les collectivités territoriales et la sécurité civile », in : *Les cahiers du CNFPT*, 1993, n° 39, p. 21.
[285] Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004, relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, JO. n°102 du 30 avril 2004, p. 7755, article 11. Ce décret a été modifié par le décret n° 2010-146 du 16 février 2010, art. 5.
[286] Il sera ajouté qu'en cas de catastrophe en mer, la compétence est dévolue au préfet maritime.

déléguer tout ou partie de ses attributions à l'un des préfets des départements concernés[287]. Il convient de noter que, le préfet, qui constitue un pivot de l'organisation des secours, ne dispose pas de moyens propres autres que ceux des services civils déconcentrés de l'Etat. Ces moyens tendent à se restreindre considérablement depuis les transferts de compétences dont ont « bénéficié » les collectivités territoriales et la RGPP. La solution à cette situation passe par le renforcement du pouvoir de réquisition du préfet. Pratiquement, l'existence de ce pouvoir n'a jamais été véritablement contestée. Néanmoins, le législateur a voulu affirmer ce pouvoir au profit du préfet. L'article 3 de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure a permis d'insérer un 4e point nouveau à l'article L 2215-1 du CGCT ainsi rédigé : « *en cas d'urgence, lorsque l'atteinte au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publique l'exigent et que les moyens dont dispose le préfet ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police, celui-ci peut, par arrêté motivé, pour toutes les communes du département, ou plusieurs ou une seule d'entre elles, réquisitionner tout bien et service, requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin* »[288]. La loi du 5 mars 2007 a modifié cet article en rajoutant à la fin « *ou que les conditions de son maintien soient assurées* » [289]. Dans un même ordre d'idées, et pour les nécessités propres à la protection des personnes, des biens et de l'environnement, le législateur a donné compétence au préfet, d'une part pour recenser, dans le cadre du plan ORSEC, « *l'ensemble des moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre* (et définir) *les conditions et leur emploi par l'autorité compétente pour diriger les secours* »[290]. D'autre part, le législateur a prévu que le préfet puisse « mobiliser » les moyens de secours relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics[291]. Ainsi, il lui a donné le pouvoir pour réquisitionner les moyens privés nécessaires aux secours, chaque fois qu'un événement dépasse les limités ou les capacités d'une commune, lui confiant en ce cas la

---

[287] Décret n° 2010-225 du 4 mars 2010 portant modifications de certaines dispositions du Code de la Défense relatives aux préfets délégués pour la défense et la sécurité, aux états-majors interministériels de zone de défense et de sécurité, aux délégués et correspondants de zone de défense et de sécurité et à l'outre-mer ainsi que certaines dispositions relatives aux secrétariats généraux pour l'administration de la police et certaines dispositions du Code de la Santé Publique, JO. n° 0054 du 5 mars 2010, p. 4562, art. 4.

[288] Cette disposition a été soumise au Conseil constitutionnel qui l'a entièrement validée (décisions n° 2004-476 DG du 13 mars 2004, JO du19 mars 2004, p. 4 789.

[289] Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, JO. du 7 mars 2007, JO. n° 0056 du 7 mars 2007, p. 4297, art. 29.

[290] Loi du 13 aout 2004, article 14-11, le même recensement est prévu pour le plan ORSEC de zone (article 14-111).

[291] Loi du 13 août 2004, article 17.

direction des opérations de secours. La mobilisation des moyens publics placés sous l'autorité du préfet ne pose pas de problème. Néanmoins, la question qui se pose ici est de savoir comment le préfet peut mobiliser les moyens des armées, ou ceux de collectivité territoriales en vertu de la loi de modernisation de la sécurité civile qui ne semble envisager la réquisition que pour les moyens privés. La mobilisation des moyens publics qui ne relève pas de son autorité ne peut être envisagée qu'en les réquisitionnant en vertu de l'article 28-1 de la même loi qui paraît donner la possibilité de procéder *« à la réquisition des moyens nécessaires au secours »*[292]. Ainsi, le législateur a accordé au préfet le pouvoir de définir les conditions d'emploi des moyens publics ou privés recensés dans le plan ORSEC. Pourtant, *« l'autorité compétente pour diriger le secours »* est, au premier chef, le maire. Ce pouvoir du préfet parait incompatible avec le pouvoir de police administrative générale du maire et avec son pouvoir de procéder à des réquisitions de police municipale[293]. En tout état de cause, les accidents et les crises survenus ces dernières années ont montré l'importance de l'institution préfectorale en période de crise. Certaines crises ont montré que les communes sont incapables de gérer seules certains risques existant sur leurs territoires et la nécessité d'une gestion de crise par le préfet de département. Les tempêtes Kalaus du 23 janvier 2009 et Xynthia entre le 27 et le 28 février 2010 en sont des illustrations parfaites. Dans ce cadre, le préfet devient le chef d'orchestre qui coordonne l'ensemble des services impliqués dans la gestion de la crise. Le fonctionnement normal de la démocratie dépend d'une garantie de la sécurité des personnes et des biens, d'un maintien de l'ordre, des réseaux de communication et de transport, de la prévention et le traitement de tous types du risque (naturels, technologiques ou de vie quotidienne). Ces actions constituent une condition préalable à l'exercice de toute activité (section 1). Représentant de l'Etat, le préfet de département est un acteur privilégié de la sécurité civile. Il a, à côté de l'ordre public et de la protection des populations, un rôle essentiel dans la gestion opérationnelle des crises (section 2).

---

[292] L'article 28-1 de la loi du 13 août 2004 renvoie formellement au nouvel article L 2215-1 du CGCT : *« pour l'accomplissement des missions qui leurs sont confiées par les dispositions du présent titre, les autorités compétentes de l'Etat peuvent procéder, chacune en ce concerne, à la réquisition des moyens nécessaires au secours (sans qu'il précise s'ils sont publics ou privés) dans les conditions prévues à l'article L 2215-1 du CGCT »*

[293] Les réquisitions de police municipale sont inhérentes au pouvoir de police administrative générale du maire sur la base des articles L2212-2, L2212-4 et L2212- 5 du CGCT.

Section 1: Le préfet de département acteur central en matière de prévention et coordination

La meilleure gestion des situations exceptionnelles commence d'abord par la prévention des risques de toute nature et la protection des personnes, des biens et de l'environnement. Cette action, qui a longtemps été conçue comme relevant de la seule autorité locale, a connu une évolution caractérisée par le rôle dominant de l'Etat dans la prévision et la gestion de la crise résultant d'un accident majeur ou d'une catastrophe. Dans ce sens, le préfet est responsable, dans sa circonscription, de la préparation et de l'exécution des mesures non militaires de défense et de protection civile, c'est-à-dire de l'ensemble des actions qui en temps de paix concourent à la préservation de la sécurité des personnes, des biens ainsi qu'à la protection de l'environnement. Cette compétence recouvre l'information préventive, la prévention des risques de la vie courante ainsi que des risques majeurs d'origine naturelle ou technologique. Seul le risque inondation bénéfice d'un traitement administratif spécifique et novateur[294]. Pour la mise en œuvre de ces mesures de défense civile, le préfet dispose de l'ensemble des services dans le département. En temps normal, le Service Interministériel de Défense et de Protection Civile (SIDPC), placé sous l'autorité du préfet, traite des aspects de planification et d'application des plans de défense et d'urgence en concours avec différents services concernés. Ainsi, le Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS) est chargé de la prévention et de la lutte contre les accidents, sinistres et catastrophes et le centre opérationnel (CODIS) demeure activé 24h/24. De plus, dans chaque département, un Délégué Militaire Départemental (DMD) représente l'officier général de la zone de défense. Il est le conseiller militaire du préfet de département pour l'exercice de ses responsabilités de défense.

Les efforts de prévention des dommages sont essentiels en matière de sécurité civile, mais aucune politique de prévention ne peut réduire à zéro la probabilité d'occurrence des situations exceptionnelles. Même si ces efforts ne suffissent pas en soit, ils dépendent de la rapidité et l'efficacité des réactions contribuant à limiter les effets d'une catastrophe. Cet objectif nécessite une planification et une coordination adéquate des moyens de secours,

---

[294] PIPIEN (G.), groupe animé par, L'interministérialité au niveau local, promotion Nelson Mandela, séminaire d'administration comparé, groupe n° 1 : Sécurité du citoyen et risques naturels, ENA, juillet 2000, p. 7.

planification qui est d'ailleurs « *l'outil essentiel de l'organisation française des secours. Elle a pour but de permettre la mise en place rapide et efficace de tous les moyens de secours disponibles* »[295]. On ne peut manquer de constater la place privilégiée par la loi accordée au préfet, véritable coordonnateur de la prévention des dommages, en matière de planification et de distribution des secours. Ce rôle de coordination des moyens de secours public et la mise en œuvre des moyens privés est fondé sur la nécessité d'une cohérence entre les différentes mesures à prendre, puisqu'elles concernent plusieurs communes. Ce rôle se vérifie ainsi tant par la mission préfectorale de contrôle des mesures de police que par l'exclusivité de la compétence du préfet en matière d'élaboration de plans de secours. Il faut signaler que le préfet ne dispose, en principe, que d'une compétence d'attribution. Néanmoins, cette compétence a abouti à faire de lui le principal responsable de la sécurité civile. Au niveau du département, « *le préfet de département a la charge de l'ordre public, de la sécurité et de protection des populations* » affirme l'article 11 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfet, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements. Il convient de présenter le rôle du préfet en matière de prévention des risques de toute nature, et son rôle dans la planification et de coordination des moyens mis à sa disposition pour faire face aux risques.

§1 - La prévention, un moyen efficace d'éviter certains risques et diminuer leur probabilité

La France, comme tous les autres pays, n'est pas à l'abri d'une catastrophe naturelle ou d'un accident technologique grave. Le drame de Seveso, la catastrophe de Tchernobyl, le cyclone Hugo, etc. sont tous encore en mémoire. Il convient de préciser quels sont les risques naturels et technologiques (A) ainsi que les risques de la vie quotidienne (B) auxquels la société française est exposée et quelles sont les mesures mises en place par les pouvoirs publics pour les prévenir.

[295] DYE (V.), La sécurité civile en France, *op. cit*., p. 82.

A. La prévention des risques naturels et technologiques

La nature est plutôt favorable au développement technologique en France. Toutefois, elle engendre des phénomènes naturels périlleux voire destructeurs et des accidents technologiques nuisibles, mettant en jeu des puissances que l'homme ne peut pas contrôler. Le but de la sécurité civile est des mener à bien des opérations de prévention. Une prévention consiste à préparer et à étudier les risques, à les intégrer dans les documents d'urbanisme, à mettre en œuvre des dispositifs de surveillance et d'alerte de la population avant le déclenchement du phénomène. Ces outils sont mis en place pour faire en sorte que les risques majeurs naturels et technologiques ne se produisent pas, ou au moins, à diminuer leurs effets. La première définition d'un risque majeur n'apparaît que par voie de circulaire du 29 novembre 1984[296] *« Sont considérés comme majeurs, les sinistres nécessitant la mise en œuvre de moyens dépassant les dispositifs de lutte et de secours de la zone sinistrée et entrainant le recours à des moyens nationaux »*. Cette définition est aujourd'hui largement dépassée car limitée aux seuls moyens de secours. Un quart de siècle plus tard, le ministre de l'Ecologie et du Développement durable énonce dans son dossier de presse du 27 février 2007[297] qu'*« un risque majeur est une menace qui compromet le développement durable d'une société compte tenu de la gravité des phénomènes en cause et / ou de la vulnérabilité des populations et des biens exposés ».* L'existence d'un risque majeur est alors liée, d'une part, à la présence d'un événement qui est la manifestation d'un phénomène naturel ou anthropique ; d'autre part, à l'existence d'enjeux, qui représentent l'ensemble des personnes et des biens pouvant être affectés par un phénomène. Les conséquences d'un risque majeur sur les enjeux se mesurent en termes de vulnérabilité. Un risque majeur est caractérisé par sa faible fréquence et par sa gravité [298].

La maîtrise de l'urbanisation constitue l'un des axes fondamentaux de la prévention des risques. Le Plan de Prévention des Risques (PPR) apparaît comme le principal instrument réglementaire initié par l'État ayant vocation à s'appliquer à l'ensemble des risques naturels

---

[296] Circulaire du 29 novembre 1984 relative à la mission du secrétaire d'Etat chargé de la prévention des risques naturels et technologiques majeurs, JO. du 30 novembre 1984, p. 03673.
[297] Atelier-presse du ministère de l'Ecologie et du Développement durable, « L'information préventive sur les risques naturels et technologiques- Où en est-on 20 ans après la loi de 1987 ? », 27 février 2007.
[298] Préfecture de l'Isère, Dossier Départemental des Risques Majeurs (DDRM), *op. cit.*, p. 5.

prévisibles[299]. Les PPR ont été institués par la loi n° 95-101 du 2 février 1995[300]. Ils sont élaborés, avec le concours des services de l'État, sous l'autorité du préfet de département et en concertation avec les exploitants, les collectivités territoriales, les conseils généraux, les élus municipaux et les établissements publics de coopération intercommunale concernée, de façon à parvenir à une gestion partagée du risque[301]. En juin 2011, un décret est venu préciser les modalités de la concertation et de l'association de ces acteurs pour l'élaboration des PPR[302]. Les PPR poursuivent trois objectifs principaux. En premier lieu, il s'agit de délimiter les zones exposées aux risques et en fonction de la nature et de l'intensité du risque encouru, de limiter ou interdire toute construction, ouvrage d'aménagement agricole, commercial ou industriel. En deuxième lieu, il s'agit de délimiter les zones non directement exposées aux risques mais ou certains aménagements pourraient provoquer une aggravation des risques ou l'apparition de nouveaux risques. Enfin, il faut définir les mesures de prévention, de protection ou de sauvegarde qui doivent être mises en œuvre dans les zones directement ou indirectement exposées[303]. La loi Bachelot[304] a étendu cette procédure aux risques technologiques, en instituant le Plan de Prévention des Risques Technologiques (PPRT)[305] qui doit résoudre les situations délicates en matière d'urbanisme héritées du passé (usines englobées dans le tissus urbain) et mieux encadrer ou limiter l'urbanisation et la périurbanisation future. Il comprend deux grands volets : la prévention des risques technologiques et la prévention des risques naturels prévisibles. Il a fallu du temps pour que la méthode d'élaboration des PPRT voie le jour. La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 donnait jusqu'au 31 juillet 2008 pour réaliser 420 Plans de Prévention des Risques Technologiques (PPRT)[306]. Ces plans contribuent à définir une stratégie de maîtrise des risques sur les territoires accueillant des sites industriels classés Seveso « seuil haut ». Ils visent en priorité la réduction du risque à la source en prescrivant des mesures aux industriels afin d'assurer la protection des populations vivant à proximité des sites. Les PPRT prévoient également des

---

[299]CHAMPON (M.), DOUARD (P.), SANSON (Ch.), Les collectivités locales et les risques naturels, connaissance, prévention, gestion de crise, réparation, *op. cit*., p. 97.
[300] Loi n° 95-101 du 2 février 1995, aussi (article L. 562-1 du Code de l'Environnement). La procédure d'élaboration et de mise en œuvre des PPR sont fixées par le décret n° 95-1089 du 5 octobre 1995 relatif aux plans de prévention des risques naturels prévisibles, JO. n° 237du 11 octobre 1995, p. 14804.
[301] FOUGERAY (Ch.), Les risques technologiques majeurs en Basse-Normandie, *op. cit.*, p. 67.
[302] Décret n° 2011-765 du 28 juin 2011 relatif à la procédure d'élaboration, de révision et de modification des plans de prévention des risques naturels prévisibles, JO. n° 0150 du 30 juin 2011, p. 11104.
[303] PONDAVEN (Ph.), La commune et les inondations, *op. cit*., p. 58 et s.
[304] Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003.
[305] VIRET (J.), QUEYLA (J.-L.), Sécurité civile en France : organisation et missions, 2008, *op. cit.*, p. 175.
[306] http://litis.univ-lehavre.fr/.

restrictions ou des règles portant sur l'urbanisation future, mais aussi des mesures foncières telles que l'expropriation des habitations situées dans les zones exposées et le droit de délaissement. Il est regrettable que l'objectif des PPRT soit de protéger les personnes et non les biens, ce qui limite les possibilités d'y recouvrir. De même, la protection des populations n'est pas complète au niveau de la découverte des risques industriels et les moyens de les réduire. Les pouvoirs publics peuvent ainsi, d'une part, informer les populations en place pour les inviter à prendre les mesures comportementales et constructives préconisées, et d'autre part, orienter les nouvelles implantations vers les secteurs situés en dehors de ces zones à risques. L'approbation des plans de prévention est précédée d'une consultation des populations, des conseils municipaux et des organismes socioprofessionnels intéressés[307].

La consultation des populations des communes concernées et les intervenants locaux lors de l'élaboration de PPR, est une avancée considérable car l'amélioration de la prévention des risque naturels dépend d'initiatives qui sont par nature décentralisées. Mais le PPR qui est possible - mais non-obligatoire - que pour les Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) de type installation soumise à autorisation et servitudes d'utilité publique (AS)[308], ne répond pas à la logique de décentralisation. Force est de reconnaître que même si l'élaboration d'un PPRT nécessite une enquête publique[309] dont le but est de démocratiser la connaissance des risques industriels, cela n'est pas parfait dans l'outil PPRT. Or, cette enquête intervient à un moment où les enjeux sont faits car on arrive à la fin de la phase de stratégie. Il aurait fallu prévoir sa réalisation plus en amont. De plus, les procédures de PPR sont plus « étatisées », le préfet étant en situation d'imposer sa volonté au final. Ainsi, si l'urgence le justifie, le préfet peut rendre immédiatement opposables par anticipation des dispositions qui n'ont pas encore fait l'objet d'un débat public ; seuls les maires concernés sont consultés. Il rend ensuite le PPR applicable par un arrêté d'approbation[310]. Ce pouvoir accordé au préfet est, d'une part, mis en cause par les règlements tendant à améliorer la

---

[307] Article L.562-3 du Code de l'Environnement.
[308] BRILHAC (J.-F.), FAVRO (K.), sous la direction, Planifier le risque industriel, Paris,Victoires-Editions, 2009, p. 118.
[309] L'enquête publique est une procédure administrative qui permet à un commissaire enquêteur, désigné par le président du tribunal administratif, de conduire une enquête afin de permettre au public de prendre une connaissance complète du projet et de présenter ses appréciations, suggestions et contre-propositions. A la fin de délai d'enquête, le commissaire enquêteur rédige son rapporte comprenant les observations résumées du public, les conclusions motivées favorables ou défavorables. Ce rapport est transmis au préfet et tenu à la disposition du public.
[310] Article L.562-2 du Code de l'Environnement.

prévention. Or les collectivités territoriales concernées par le PPR et le préfet doivent participer ensemble et activement à son élaboration. D'autre part, le législateur a voulu faire face à une urgence qui ne peut pas attendre les procédures d'élaboration. En cherchant à trouver l'équilibre, il a exigé que les dispositions opposables ne puissent concerner que les projets nouveaux. Les PPR approuvés, constituent des servitudes d'utilité publique et sont obligatoirement annexés aux Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), selon l'article L. 126-1 du Code de l'Urbanisme.

En liaison avec le directeur du SDIS, le préfet rédige le Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques (SDACR) qui est un document important en matière de prévention des risques[311]. Ce document a pour objet d'évaluer et d'améliorer l'adéquation entre les risques identifiés dans le DDRM et l'organisation des moyens des services chargés de la gestion de crise. Ainsi le SDACR permet aux préfets de faire le choix de l'acquisition de moyens et de l'implantation d'un centre d'incendie et de secours grâce à des grilles d'évaluation nationales. Le Règlement National d'Urbanisme (RNU) comporte des dispositions (article R. 111-2), qui prévalent sur les dispositions d'un PLU approuvé. Ces dispositions permettent de refuser un permis de construire ou d'édicter des prescriptions en cas d'atteinte à la sécurité publique.

1 - Les risques naturels

La France a connu, ces dernières années, des catastrophes naturelles qui ont montré que ce pays est exposé à de nombreux risques naturels. Les inondations de l'Aude et la tempête qui a frappé durement la France à la fin de l'année 1999 et celle d'xynthia en 2010, ont attiré une nouvelle fois l'attention sur les conséquences dramatiques que peuvent entraîner certains phénomènes de grande ampleur. Ces événements mettent en péril des vies humaines, causant des dommages économiques importants. Depuis une soixantaine d'années, l'augmentation des richesses exposées mais aussi l'insuffisante prise en compte des risques dans la gestion de l'espace ont eu pour effet d'accroitre la vulnérabilité aux risques naturels et une vulnérabilité des sociétés modernes aux catastrophes naturelles n'est malheureusement plus à démontrer. Le nombre de victimes de catastrophes naturelles n'a cessé d'augmenter. Ce

[311] BRILHAC (J.-F.), FAVRO (K.), sous la direction, Planifier le risque industriel, *op.cit.*, p. 20 et s.

n'est qu'au détour d'une loi sur les assurances du 13 juillet 1982 [312] qu'on a instauré la garantie obligatoire des risques naturels dans les contrats couvrants les dommages aux biens, et qu'on été imaginés les premiers Plans d'Exposition aux Risques naturels (PER)[313] mais dont la portée était limitée. Ainsi, la loi du 22 juillet 1987, qui a renforcé considérablement les attributions du préfet en matière de gestion de crises aux dépens des maires, a consacré dans son volet de prévention, un nouveau principe : celui du droit des citoyens à l'information sur les risques auxquels ils sont exposés[314]. Il apparaît que la loi de Barnier de 1995[315] est la plus importante et la plus innovante en matière de prévention des risques naturels. Elle a renouvelé le dispositif de base de la prévention de ces risques en instituant un nouvel outil : les Plans de Prévention des Risques (PPR), qui ont remplacé tous les dispositifs antérieurs dont les PER.

La prévention des risques majeurs demeure fondamentalement de la responsabilité de l'Etat[316], aussi poussé que puisse être le processus de décentralisation. Le Préfet a une obligation, en tant que représentant de l'État dans le département, de mettre en place des Plans de Prévention des Risques Naturels prévisibles (PPRN) afin de réduire les conséquences de ces risques. Un PPRN doit être annexé au plan local d'urbanisme. Le PPRN est l'instrument unique pour faire face à n'importe quel risque naturel et la nouvelle génération de ces plans met l'accent sur la mitigation, c'est-à-dire les actions visant à réduire les dommages afin de les rendre supportables. Ils s'inscrivent dans la lignée directe du droit de l'urbanisme et se présentent comme des instruments d'aménagement concerté de l'espace, complémentaires voire assimilables aux documents d'urbanisme. Un nombre élevé des communes françaises est concerné par les risques naturels. Les risques naturels *« sont liés à l'existence de phénomènes naturels dont l'ampleur plus ou moins exceptionnelle peut engendrer des conséquences catastrophiques »*[317]. Ces risques sont notamment, en France, les risques de

---

[312] La loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles, JO. du 14 juillet 1982, P. 2242, a introduit ce régime dans le Code d'assurances pour les titulaires d'un contrat « dommage aux biens ».
[313]PATOUREAU (H.), « Etudes, prévention, planification », in : *Les risques majeurs et la protection des populations, prévention, planifier, protéger, secours*, Paris, Edition du Moniteur, hors série, 1989, p. 33.
[314] Loi n ° 87-565 du 22 juillet 1987, art. 21.
[315] Loi n° 95-101 du 2 février 1995.
[316] GILLET (F.), « Prévention et gestion des risques naturelles en France », in : *Regarde sur l'actualité*, n° 328, Paris, La documentation Française, 2007, p. 18.
[317] Colloque de Marly du 12 et 13 septembre 1978, Urbanisme et sécurité civile, Paris, centre de recherche de l'urbanisme, P. 14.

feux de forêt, les inondations, les éruptions volcaniques, les glissements de terrain, les avalanches, les séismes, les tempêtes et les cyclones.

1 - 1 - Les feux de forêt

Avec plus de quinze millions d'hectares de zones boisées, la France est régulièrement soumise à des incendies de forêt[318], plus particulièrement en région méditerranéenne, en Corse et dans les Landes. Face à ce constat, les pouvoirs publics ne sont pas restés inactifs. Ils ont cherché depuis toujours des solutions qui ont eu des succès mais quelquefois aussi des échecs. Actuellement, l'État mène une politique de prévention active qui s'articule autours de la lutte, de la gestion de la forêt mais aussi de l'espace entre la forêt et les habitations (interfaces habitat-forêt) et l'information du public et des usagers de la forêt. Bien que les incendies de forêt soient beaucoup moins meurtriers que la plupart des autres catastrophes naturelles, ils n'en demeurent pas moins dangereux[319]. Pour maîtriser les facteurs naturels à l'origine de départs de feux, la mise en place d'une politique globale d'aménagement et d'entretien de l'espace rural et forestier s'avère la solution la mieux adaptée. Les mesures de prévention sont prises par les pouvoirs publics dans le cadre de leurs compétences. Mais ces mesures peuvent également incomber aux particuliers. Le ministère de l'Agriculture assure la prévention de ce risque à travers certains services publics comme les Offices Nationaux des Forêts (ONF) qui sont des établissements publics chargés de la gestion durable des forêts de l'Etat, des communes et autres collectivités publiques. De même, ils sont chargés des grandes conventions d'intérêt collectif pour le compte de l'Etat (restauration des terrains en montagne, Défense des Forêts Contre l'Incendie, etc.) et de la gestion de divers espaces naturels et forestiers en France et à l'étranger.

---

[318] L'aléa relatif aux feux de forêts présent d'importantes différentes par rapport aux autres risques naturels qui peuvent être une cause de son déclenchement. Ils sont des sinistres qui se déclarent et se propagent dans des formations, d'une surface minimale d'un hectare pouvant être des forêts (formations végétales dominées par des arbres et des arbustes, d'essences forestières, d'âges divers et de densité variable) ou des formations sub-forestières (maquis, garrigue, les landes), Préfecture de l'Isère, Plan ORSEC départemental de l'Isère, 2008, p. 14.

[319] Leur dangerosité se manifeste pour les pompiers et dans une moindre mesure pour la population. En dehors de cet aspect, les incendies de forêt ont un réel impact économique, matériel et environnemental. Le constat de ces dernières années montre un lourd bilan de dégât économique causé par les feux de forêt qui sont énormément coûteux et nécessitent des matériels extraordinaires pour les combattre.

Les Plans Intercommunaux de Débroussaillement et d'Aménagement Forestier (PIDAF)[320] sont les principales structures de prévention des forêts contre les incendies. Ils ont notamment pour but de planifier et de hiérarchiser l'aménagement et l'entretien des massifs forestiers. Le Code forestier ou les PIDAF ne permettant pas de réglementer l'usage du sol, d'autres outils ont été créés dans ce but. Pour sa part, le Plan Départemental de Protection des Forêts Contre les Incendies (PDPFCI) s'inscrit dans une politique globale de prévention des risques. Il est l'outil privilégié[321] à mettre en œuvre au niveau départemental. Elaboré par les services de l'Etat en concertation avec les collectivités territoriales et pris en compte par le document d'urbanisme, son projet doit être soumis à une enquête publique et approuvé par le préfet. A ce titre, un PDPFCI prévoit les quatre axes d'intervention suivants[322] : connaître le risque, préparer le terrain pour la surveillance et la lutte, réduire la vulnérabilité et organiser la coordination des moyens. Son objet[323] est de délimiter les zones exposées directement ou indirectement au risque d'incendie de forêt (bassin de risque) et d'y règlementer l'utilisation des sols. Le risque incendie de forêt, au même titre que les autres risques doit être obligatoirement pris en compte dans les documents d'urbanisme (SCOT, PLU, carte communale) et par le Dossier Départemental des Risques Majeurs (DDRM). Il s'impose notamment lors de la délivrance des permis de construire car la prévention passe par un urbanisme qui tient compte du risque et évite la constriction dans les secteurs menacés dans le but d'en diminuer la vulnérabilité. Le préfet de département peut interdire la construction dans une zone à risque ou l'autoriser sous conditions. Dans ce sens, la sensibilisation de la population à risque reste essentielle. Il est indispensable de l'informer pour éviter de voir se multiplier des comportements à risques et pour qu'elle respecte ses obligations réglementaires afin que ne soient pas réduit à néant les efforts entrepris par les pouvoirs publics. Or la loi n° 2004-811 du 13 août 2004, dite la loi de modernisation de sécurité civile, qui précise que la sécurité est l'affaire de tous, insiste, dans l'article 4[324], sur le fait que les citoyens doivent être impliqués dans la prévention de tout risque voire dans leurs luttes. Cette implication constitue des facteurs permettant d'avoir de meilleurs résultats.

---

[320] http://www.paysdemartigues.fr/
[321] Art. L. 562-1 à L.562-9 du Code de l'Environnement, JO. n° 240 du 16 octobre 2007.
[322] http://www.gard.equipement.gouv.fr/
[323] Art. L. 562-1 du Code de l'Environnement, JO. n° 240 du 16 octobre 2007.
[324] Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, JO. n° 190 du 17 août 2004, p. 14626.

Quoi qu'il en soit, la prévention ne conduit pas à l'abandon de la lutte. Au contraire, il convient d'améliorer les moyens et les modes d'intervention. Or, l'instauration d'une bonne stratégie de lutte résulte du développement des actions préventives. La lutte nécessite d'importants moyens matériels et humains spécifiques en période estivale. La localisation de ce risque dans le sud de la France suppose la disposition des moyens de lutte auprès du risque, dans les départements de la zone sud. En effet, le succès des opérations de lutte repose sur les capacités à intervenir très rapidement sur un départ de feux (moins de 10 minutes après le départ de l'incendie)[325]. Il suppose d'une part, une surveillance permanente par des équipes terrestres fixes ou mobiles et des patrouilles aériennes et d'autre part, des moyens d'attaque immédiat au sol ou aérien. La France fournit des efforts très importants et obtient de ce fait un bilan encourageant par rapport aux pays dont les forêts Méditerranéennes présentent le même risque. Depuis l'été 1986 et après une difficile saison, les politiques de prévention et de lutte contre les feux de forêts sur les 15 départements du Midi Méditerranéen, sont confiés par le Gouvernement au préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Celui-ci a l'autorité sur les différents services dans la région. Chaque préfet de département a le pouvoir de prévention et de lutte contre ce risque dans son département en s'appuyant sur des plans départementaux de prévention. Pour ce faire, il dispose de l'ensemble des services dans le département, notamment le SDIS[326].

L'évaluation des incendies et feu de forêt a incité les pouvoirs publics à accorder des moyens de plus en plus importants pour la protection des forêts. Leurs efforts, depuis plusieurs années, pour lutter contre ce risque ont eu pour effet une diminution progressive des surfaces affectées par le feu et le nombre des victimes civiles ou professionnelles[327]. Au fil du temps, le ministère de l'Intérieur, chargé de lutter contre le risque feu de forêt, a mené certaines actions adaptées à l'ampleur du risque. Ces actions se traduisent notamment par le développement de la base avions bombardiers d'eau de Marignane[328], du Groupement d'Hélicoptères et du

---

[325] SAUZEY (Ph.), « Le groupement des moyens aériens de la sécurité civile », in : *La protection des populations face aux risques majeurs*, Versailles, France-Sélection, 1996, p. 163.
[326] MASSON (R.), « Le dispositif de lutte contre les feux de forêts du Midi Méditerranéen», in : *La protection des personnes et des biens*, sécurité civile, Après-demain, journal mensuel de documentation politique, n° 324-325, mai -juin 1990, p. 28.
[327]CHAMPON (M.), DOUARD (P.), SANSON (Ch.), Les collectivités locales et les risques naturels, connaissance, prévention, gestion de crise, réparation, *op. cit*., p. 53 et s.
[328] La base avions bombardiers d'eau de Marignane a été crée en 1963.

renfort des sapeurs pompiers locaux. Après chaque incendie, notamment les plus difficiles, afin d'élaborer les nouvelles dispositions plus efficaces pour y remédier, les pouvoirs publics (les préfets dans les départements) font le point sur les dysfonctionnements dus dans certains cas à des décisions prises à chaud, qui ne sont pas forcément les meilleures. Cette implication des pouvoirs publics dans la lutte contre les feux de forêt a permis de faire un progrès dans le domaine de la connaissance de ce type de risque. Une connaissance qui a permis d'identifier les différents axes de stratégie de lutte contre ce risque pour y faire face. Malgré les progrès réalisés en la matière, d'autres restent à faire. La fréquence du phénomène et le nombre des victimes, même moins élevé, préjuge de l'efficacité de la connaissance de ce phénomène, les formations des équipes d'intervention, l'organisation et les moyens de lutte. Il faut dire que la solution radicale à ce problème n'existe pas. Mais, une action déterminante passe par l'ensemble des mesures améliorées qui permettent tout d'abord de réduire le départ et la fréquence de feux et ensuite de baisser les pertes en vies humaines et en biens. Ces mesures se traduisent par, l'aménagement et l'entretien régulier et efficace de l'espace rural et forestier, la création des voies permettant l'accès plus rapide des secours, la création de plus en plus des points d'eau, le suivi des formations plus efficaces et des opérations plus complexes par les personnels et la disposition des moyens en nombre suffisant pour éteindre un début d'incendie avant qu'il se transforme en catastrophe. Cela suppose une coordination plus performante des différents moyens mobilisés par des centres opérationnels qui fonctionnent 24 H/ 24. Au niveau du département, le SDIPC qui est placé sous l'autorité du préfet, le CIRCOSC au niveau zonal, qui est placé sous l'autorité du préfet de zone et au niveau national, le Centre Opérationnel de Gestion Interministérielle des Crises (COGIC), assurent la coordination des moyens mobilisés et satisfont le besoin d'échanges d'informations permanent. Enfin, il apparaît que si la disparition de ce phénomène n'est pas accessible immédiatement, elle reste un objectif vers lequel il convient de tendre.

1 - 2 - L'inondation

Dans le cadre de la transposition en France de la directive du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évolution et à gestion des risques d'inondation, le Sénat a introduit de nouvelles dispositions dans le Code de l'Environnement en adoptant, le 8 octobre 2009, le projet de la loi portant engagement national pour l'environnement. L'article L. 566-1 dont les points I et II reprennent fidèlement le texte de la directive, sont ainsi

rédigés : *« I- Une inondation est une submersion temporaire par l'eau de terres émergées, quelle qu'en soit l'origine, l'exclusion des inondations dues aux réseaux de collecte des eaux usées y compris les réseaux unitaires.*
« Sur le littoral, l'inondation par submersion marine s'étend au-delà des limites du rivage de la mer définies à l'article L. 2111-4 du Code général de la propriété des personnes publiques.

« II- Le risque d'inondation est la combinaison de la probabilité de survenue d'une inondation et de ses conséquences négatives potentielles pour la santé humaine, l'environnement, les biens, dont le patrimoine culturel, et l'activité économique »[329].

Les inondations constituent un risque majeur[330] sur le territoire français et dans le monde entier (environ 20 000 morts par an)[331]. La moitié des catastrophes naturelles mondiales sont des inondations. C'est un risque prévisible dans son intensité, mais il est difficile de connaître le moment où il se manifestera[332]. En France, le risque inondation est le premier risque naturel[333]. Il concerne 800 communes et plus de 20 000 Km2[334]. Les catastrophes de la dernière décennie et de ce début de siècle montrent à quel point l'ensemble du territoire est vulnérable, qu'il s'agisse des zones urbaines ou rurales. La France a connu plusieurs inondations dramatiques et spectaculaires comme celle de Nîmes en 1988, celle de 1999 dans l'Aude, 2002 dans le Gard et encore en juin 2013 au sud-ouest de France. Suite au drame de Nîmes, à la fin des années 1990, le volet essentiel des politiques de gestion du risque d'inondation est devenu la réduction de la vulnérabilité. Une vulnérabilité provoquée par la présence des personnes en zone inondable et par la disparition ou l'absence d'une culture du risque. La mise en danger survient surtout lorsque les délais d'alerte et d'évacuation sont trop

---

[329] PONDAVEN (Ph.), La commune et les inondations, *op. cit*., p. 27.
[330] Le risque inondation est la conséquence de deux composantes: l'eau qui peut sortir de son lit habitue l'écoulement ou apparaître et l'homme qui s'installe dans la zone inondable. On peut distinguer trois types d'inondations : La montée lente des eaux en région de plaine par débordement d'un cours d'eau ou remontée de la nappe phréatique, la formation rapide de crues torrentielles consécutives à des averses violentes et le ruissellement pluvial renforcé par l'imperméabilisation des sols et les pratiques culturales limitant l'infiltration des précipitations. Les inondations, au sens large, comprennent également l'inondation par rupture d'ouvrages de protection comme une brèche dans une digue, la submersion marine dans les estuaires résultant de la conjonction de la crue du fleuve, de fortes marées et de situations dépressionnaires. Ce phénomène est possible dans les lacs, on parle alors de seiche.
[331] BOILEVE (M.), La terre face aux risques majeurs, Bagneux, Séléction du Reader's Digest, 2007, p. 41.
[332] Certaines résultent de phénomènes qui se renouvellent chaque année comme la mousson, d'autres sont le fait de circonstances particulières (cyclones, typhons, orages violents) ou de dérèglements climatiques (el niño).
[333] Le risque d'inondation appartient à la famille des risques naturels sauf lorsque la crue est la conséquence d'une rupture de barrage qui relève du risque technologique.
[334] PONDAVEN (Ph.), La commune et les inondations, *op. cit*., p. 11.

courts ou inexistants pour des crues rapides ou torrentielles. Pour y faire face, l'attention des pouvoirs publics a porté sur le développement d'outils d'information et de pédagogie dans ce domaine. Et pour aider les pouvoirs publics à atteindre cet objectif, chaque citoyen doit prendre conscience de sa propre vulnérabilité face aux risques et doit pouvoir l'évaluer pour la minimiser[335]. Pour cela il est primordial pour les citoyens de se tenir informés sur la nature des risques qui les menacent, ainsi que sur les consignes de comportement à adopter en cas d'événement. La prévention des risques reste l'outil essentiel des pouvoirs publics, notamment à travers la maîtrise de l'urbanisation en zone inondable et la protection des populations. Ceci nécessite que soient prises des mesures collectives et des mesures individuelles pour réduire la vulnérabilité. La prévention de ce risque requiert, à côté des mesures générales de prévention des risques naturels prévus par le législateur, des mesures spécifiques. Cela se situe dans un cadre juridique plus générale de la gestion de l'eau, en tant que ressource naturelle. Aujourd'hui, il existe un instrument pour une meilleure anticipation du risque inondation : il s'agit du dispositif de vigilances crues. La Direction Régionale de l'Environnement, de la Aménagement et du Logement (DREAL) élabore des cartes de vigilance crue qui représentent l'ensemble des cours d'eau sensibles que l'on appelle les cours d'eau réglementaires. Ils sont définis au regard des enjeux en termes de vulnérabilité sur le territoire, sous forme des Atlas des Zones Inondables (AZI)[336]. Les informations reportées sur fond cartographique[337] sont numérisées et organisées dans un Système d'Information Géographique (SIG)[338]. Les AZI, qui sont des éléments d'information sans valeur réglementaire[339], constituent un outil de référence pour les services de l'Etat dans les différentes tâches dont ils ont la responsabilité[340]. Ils sont censés en particulier améliorer la pertinence des « porter à connaissance » opérés par les services de l'Etat. Cela contribuant à la prise de conscience du risque par les opérateurs institutionnels dans le cadre de l'établissement des documents d'urbanisme. Cela contribuant également à guider les services dans la programmation des actions de l'Etat en matière

---

[335] Loi n° 2004-811 du 13 août 2004, art. 4.
[336] PONDAVEN (Ph.), La commune et les inondations, *op. cit*., p. 34.
[337] DUBOIS-MAURY (J.), CHALINE (C.), Les risques urbains, Paris, Armand Colin, 2ème édition, 2002, p. 63.
[338] L'apport du SIG au sein du Centre Inter Régional de Coordination Opérationnelle de la Sécurité Civile (CIRCOSC) permet de répondre à des besoins de connaissance du milieu et des enjeux. De plus, il retranscrit cartographiquement cette connaissance pour analyser et quantifier le risque afin de diffuser une information claire auprès des intéressés puis de coordonner de façon optimale les moyens de secours. Il permet par ailleurs de visualiser instantanément les zones inondées et d'afficher les informations relatives à un enjeu menacé en un seul clic sur l'écran au lieu de consulter fastidieusement des atlas de crues et des annuaires.
[339] Art. R121.1 du Code de l'Urbanisme.
[340] Les AZI ont pour objet de rappeler l'existence et les conséquences des inondations historiques et montrent également les caractéristiques des aléas, pour la crue la plus forte (de la crue centennale ou de la crue historique).

d'établissement de Plans de Prévention des Risques naturels prévisibles (PPR). Par ailleurs, les AZI permettent une bonne prise en compte du risque d'inondation dans l'application du droit des sols et enfin guident les services de l'Etat dans la programmation des aides aux travaux de protection. Les AZI guident aussi les collectivités territoriales dans leurs réflexions sur le développement et l'aménagement du territoire. Cela devant favorisant l'intégration du risque d'inondation dans les documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme, cartes communales, règlements de lotissement, permis de construire). Ils peuvent faciliter l'identification des zones de rétention temporaires des eaux de crues ainsi que les zones de mobilité du lit mineur des cours d'eau. Ils aident à la mise au point des plans communaux de sauvegarde. Enfin, ils contribueront plus généralement à l'information du public, des professionnels et des décideurs.

L'aménagement des zones inondables n'a pas toujours été réalisé avec la précaution qui s'imposait et avec le souci du développement durable. Mais suite aux intempéries et aux inondations de la Toussaint 1993, qui ont touché le département de la Corse du Sud, les efforts ont porté sur la connaissance du risque inondation et la détermination des zones sensibles (zone urbanistique ou à pression urbanistique) afin d'aménager le territoire en prenant en considération tous les risques. De même, en application des dispositions de la loi n° 87 565 du 22 juillet 1987 et au décret n° 95-1089 du 05 10 1995, l'élaboration des Plans de Prévention des Risques Inondations (PPRI) par les préfets, a été décidée. Leur objectif est le contrôle du développement en zone inondable - jusqu'au niveau de la plus forte crue historique connue ou au moins de la crue centennale - et la préservation des champs d'expansion des crues. Dans ces zones, le PPRI peut prescrire ou recommander des dispositions constructives. Le PPRI, élaboré sous l'autorité de préfet de département, interdit la construction dans les zones les plus exposées ou qui présentent un intérêt pour le laminage des crues. Il réglemente la construction dans les zones modérément inondables.

Le ministère de l'Écologie et du Développement durable a créé, en juin 2003, le Service Central d'Hydrométéorologie et d'Appui technique à la Prévision des Inondations (SCHAPI). Implanté à Toulouse pour favoriser les synergies avec Météo-France[341], ses principales missions consistent en l'appui aux services de prévision des crues ainsi qu'en une veille

[341] PONDAVEN (Ph.), La commune et les inondations, *op. cit*., p. 334 et s.

hydrométéorologique 24 heures sur 24 localisée sur les bassins rapides. Le centre météorologique de Toulouse publie quotidiennement une carte de vigilance météorologique à quatre niveaux, diffusée par les médias. Les informations sont transmises au préfet à travers le Service Interministériel de Défense et de la Protection Civile (SIDPC). Ce service est le premier à réceptionner ces informations. En cas d'événement majeur, la population est avertie au moyen du signal national d'alerte. Ainsi, l'Etat a engagé de profondes réformes pour mieux anticiper les crues depuis 2006. La création des Services de Prévision des Crues (SPC), qui prennent la succession des Services d'Annonce des Crues (SAC), s'inscrit dans ce sens. Le SPC[342] aide le préfet de département à remplir ses missions de contrôle de l'évolution et de l'annoncent les crues. Les SPC ont pour mission de surveiller en permanence la pluie et les écoulements des rivières alimentant les cours d'eau dont ils ont la charge. Depuis l'origine, c'est une responsabilité de l'Etat mais cette compétence n'a été officialisée que dans la loi de juillet 2003[343].

La protection contre l'inondation consiste en l'aménagement du cours d'eau ou du bassin versant en vue de contrôler le déroulement et les conséquences de la crue. Diverses mesures peuvent être prises pour contrôler les crues et leur développement. Dans la mesure où la conservation et la police des eaux relèvent de lui, le préfet coordinateur de bassin, doit assurer le libre cours d'eaux selon l'article L. 215-7 du Code de l'Environnement. Pour ce faire, il dispose d'un large pouvoir de délivrance des autorisations ou l'interdiction d'ouvrages sur le cours d'eau[344]. La circulaire interministérielle du 30 avril 2003[345] détaille les modalités de contrôle que doit exercer l'Etat sur les ouvrages de protection. Leur identification s'appuie sur le recensement du patrimoine des digues engagé à la fin des années 1990. La circulaire identifie comme critères déterminants de « classement », qui restent cependant sans valeur juridique, une présence humaine permanente, un danger lié à la hauteur d'eau ou une vitesse de courant importante, la proximité de l'ouvrage. Les protections sont efficaces pour une

---

[342] Le SPC peut définir, de manière prévisionnelle, une cote d'alerte de crue à l'aide des stations de mesures hydrométéorologiques implantées à des points stratégiques le long du cours. Ces stations de mesures recensent les hauteurs d'eau, les débits et la pluie, ainsi que des références des crues historiques et prévisionnelles, mais aussi, des données météorologiques fournies par Météo-France.

[343] GILLET (F.), « Prévention et gestion des risques naturelles en France », *op. cit*., p 21.

[344]CHAMPON (M.), DOUARD (P.), SANSON (Ch.), Les collectivités locales et les risques naturels, connaissance, prévention, gestion de crise, réparation, *op. cit.*, p. 136.

[345] Circulaire du 30 avril 2003 relative à l'organisation du contrôle des digues de protection contre les inondables fluviales intéressant la sécurité publique.

certaine intensité du phénomène, appelée crue de projet. En cas de dépassement de cette crue, les protections peuvent être inefficaces, voire dangereuses en cas de rupture. C'est le cas par exemple des digues[346] qui peuvent être submergées ou des barrages sécréteurs sur les grands fleuves, dont l'efficacité est relative en cas de crue majeure. Depuis maintenant plus d'une décennie, les systèmes de protection (barrages, digues) font l'objet de critiques et de remises en question dans leurs capacités, au point que le problème des inondations n'est plus tant celui de la crue, de l'élément naturel à maîtriser mais bien plutôt celui des ouvrages de protection et de leurs capacités ou non à contrôler la totalité des occurrences, même celles exceptionnelles[347]. L'ambition d'un contrôle maximal des eaux et d'une éradication du risque ne paraissant plus accessible, il convient que les solutions proposées pour la gestion de l'aléa et des enjeux soient profondément renouvelées en prenant en compte les nouveaux enjeux en la matière. A cet effet, le Gouvernement a présenté, en 2011, un programme visant à améliorer les systèmes de prévision, d'avertissement, de vigilance et d'alerte concernant la submersion marine.

1 - 3 - Les mouvements géographiques

Les mouvements géographiques concernent principalement : les risques volcaniques, les glissements de terrain, les avalanches, les séismes.

a) - Les risques volcaniques

Les éruptions volcaniques constituent un risque majeur[348] sur le territoire national français, particulièrement dans les départements d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique et Réunion), et à un degré moindre la Polynésie française et le Massif central. Bien que

---

[346] On qualifie des travaux de protection contre les eaux classiquement de « digues ».

[347] FOURNIER (M.), Le riverain introuvable! La gestion du risque d'inondation au défi d'une mise en perspective diachronique. Une analyse menée à partir de l'exemple de la Loire, Thèse d'aménagement soutenue à TOURS le 15 Novembre 2010, p. 42.

[348] Les menaces liées au volcanisme sont des menaces humaines, économiques et environnementales. Pour l'homme, les principales menaces sont les nuées ardentes, et les tsunamis, notamment parce qu'ils peuvent frapper des populations situées sur un littoral loin d'un volcan, donc non préparées à ce genre de situation. Du côté économique et environnemental, les dégâts matériels et sur l'environnement peuvent être très importants, même s'il n'y a pas de pertes humaines. Néanmoins les volcans ont également des aspects positifs, puisqu'ils sont une formidable source de minéraux divers (soufre, cuivre, or, argent) et d'énergie (géothermie).

généralement prévisible, ce phénomène n'en reste pas moins particulièrement dangereux et destructeur. Or, à côté de ses effets nuisibles, il peut également être accompagné des séismes et peut provoquer des glissements de terrain si les explosions sont violentes. Par conséquent, le risque volcanique est de nature complexe. Le volcanisme est en activité dans les DOM, mais en sommeil[349] dans les deux autres régions. La seule éruption catastrophique survenue en France est celle de la Montagne Pelée en Martinique en 1902 qui est considéré comme la seconde éruption volcanique la plus meurtrière de l'histoire[350]. Des éruptions relativement modérées se produisent régulièrement à la Réunion, sans causer de dégâts matériels ou humains importants. Les trois volcans en activité à la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion figurent parmi les plus surveillés au monde. La protection des populations contre ce risque nécessite que soient prises des mesures collectives et des mesures individuelles. Les pouvoirs publics, pour leurs parts, ont pris en compte de ce type de risque. Leurs politiques définies visent à interdire les implantations humaines dans les zones les plus dangereuses où la sécurité des personnes ne peut être garantie, sauvegarder l'équilibre et la qualité des milieux naturels. Pour prévenir ce risque, les pouvoirs publics s'appuient sur des cartes des zones menacées résultant d'une étude approfondie de l'histoire du volcan. A partir de ses cartes et sous l'autorité du préfet, les Dossiers Départementaux des Risques Majeurs (DDRM) seront réalisés par les Services Interministériels de Défense et de Protection Civiles (SIDPC). De même, des Dossiers d'Information Communaux sur les Risques Majeurs (DICRIM) sont établis par les maires. Ces deux documents doivent assurer l'information préventive aux populations[351].

L'étude en temps réel de l'activité d'un volcan peut permettre de prévenir la survenue d'une nouvelle éruption et la mobilisation des services de l'État, et ainsi la constitution d'un Poste de Commandement (PC) de crise et préparer l'évacuation de la population. Par ailleurs, pour éloigner la population des zones les plus exposées à des dommages potentiels du fait d'éruptions volcaniques, le préfet peut prendre des arrêtés interdisant l'accès à ces zones ou ordonnant leur évacuation sur le fondement de ses pouvoirs de police administrative

---

[349] Un volcan en sommeil se différencie d'un volcan éteint par le fait qu'il peut à nouveau entrer en éruption, même si les risques sont très faibles.

[350]CHAMPON (M.), DOUARD (P.), SANSON (Ch.), Les collectivités locales et les risques naturels, connaissance, prévention, gestion de crise, réparation, *op. cit*., p. 46.

[351] L'article D. 563-9 du Code de l'Environnement précise le champ d'application des mesures d'information préventive.

générale[352]. Outre la surveillance, des plans de secours sont mis en place par le préfet pour protéger les populations. Les Plans de Secours Spécialisé (PSS) ont été mis en place par la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987[353]. Établi par préfet via le SIDPC, ils ont pour objectif de prévoir les mesures de protection des populations à mettre en œuvre en cas d'activité volcanique dangereuse. Ainsi, le Préfet doit élaborer un Plan de Prévention des Risques Naturels prévisibles (PPRN) prenant en compte le risque volcanique[354]. Les PPRN sont des outils privilégiés permettant un développement durable des territoires et une sécurité maximale des personnes et des biens. Aujourd'hui, la seule réponse pour protéger contre ce risque, est l'évacuation des populations vers une zone hors d'atteinte. Malheureusement, la protection des biens face au risque volcanique n'est, à l'heure actuelle, pas réaliste.

b) - Le glissement de terrain

Les accidents dus aux glissements de terrain [355] sont peu fréquents. En revanche, ils sont possibles voire très destructeurs quelquefois, car les aménagements humains y sont très sensibles et les dommages aux biens sont considérables et souvent irréversibles. En Isère, par exemple, le glissement de terrain de la Salle en Beaumont en janvier 1994 a causé la mort de 4 personnes[356]. Pour prévenir ce type de risque, il convient d'abord cartographier les zones à risques [357]pour leur prise en compte dans les documents d'urbanisme afin d'assurer la sécurité des biens et des personnes. La cartographie est réalisée, par le préfet à travers ses services, dans le cadre de l'élaboration d'un PPR voire directement d'un PLU ou d'une carte

[352] C.E., 18 mai 1983, M. Rodes, n° 25308.
[353] Ces plans sont abrogés et remplacées par la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile.
[354] Article L. 562-1 du Code de l'Environnement.
[355] Les glissements de terrain sont des phénomènes géologiques, qui prennent une forme des déplacements lents d'une masse de terrain cohérente le long d'une surface de rupture généralement courbe ou plane. Après la mise en mouvement la masse conserve globalement sa consistance et sa physionomie. Elle est donc toujours reconnaissable, ce qui permet de différencier les glissements de terrain des coulées de boues qui résultent de l'évolution des glissements et prennent naissance dans leur partie aval. Ce sont des mouvements rapides d'une masse de matériaux remaniés. Les principaux facteurs d'apparition de ces phénomènes sont la nature géologique des terrains, l'eau et la pente. Les glissements peuvent entrainer des dégâts importants aux constructions. Dans certains cas, ils peuvent provoquer leur ruine complète (formation d'une niche d'arrachement d'ampleur plurimétrique, poussée des terres incompatible avec la résistance mécanique de leur structure).
[356] http://www.mementodumaire.net/01risques_naturels/RN4.htm.
[357] Préfecture de l'Isère, Dossier Départemental des Risques Majeurs (DDRM), *op. cit.*, p. 34.

communale. Elle permet d'interdire les constructions dans les zones où le risque est trop important et d'adapter les constructions et les pratiques dans les zones où le risque est faible.

La prévention consiste à maîtriser tous les rejets d'eau et à éviter tout terrassement susceptible de déstabiliser le terrain. Les méthodes mises en œuvre pour traiter les glissements déclarés, d'ampleur maîtrisable, sont principalement le drainage des terrains instables, le remodelage de la pente, le confortement des sols et le renforcement des structures[358]. Ces techniques, sont toutefois limitées quand l'intensité de ce phénomène augmente. Dans ce cas, la meilleure réponse consiste à s'éloigner des endroits à risque[359]. Les citoyens, de leur part, doivent respecter les règles précisées par les pouvoirs publics sur des sites à risque pour ne pas aggraver les conséquences[360]. Si la réalisation des cartographies de l'aléa sont souvent assurées par les « dire expert », force est de constater qu'elles sont établies de façon qualitative, sans avoir recours à des reconnaissances, des calculs ou des études complémentaires. Par conséquent, elles peuvent être, dans certains cas, insuffisantes sur les techniques à mettre en œuvre pour assurer la sécurité. Cette situation nécessite des études complémentaires approfondies et détaillées d'un projet précis de modélisation géotechnique, d'un sondage, etc.[361].

c) - L'avalanche

Les avalanches[362] sont parmi les catastrophes naturelles les moins meurtrières[363]. A côté l'avalanche déclenchée naturellement, on distingue un autre type d'avalanche qui est provoquée quand les personnes chargées de la sécurité des pistes, utilisent une technique pour faire partir préventivement l'avalanche, avec l'aide de charges explosives. Le Plan de

---

[358] Ministère de l'Environnement, Mesures de prévention, mouvements de terrain, La Documentation Française, Paris, 1987, p .158 et s.
[359]CHAMPON (M.), DOUARD (P.), SANSON (Ch.), Les collectivités locales et les risques naturels, connaissance, prévention, gestion de crise, réparation, *op. cit.*, p. 53.
[360] FLAGEOLLET (J.-C.), Les mouvements de terrain et leur prévention, Paris, Masson, 1988, p. 10.
[361]CHAMPON (M.), DOUARD (P.), SANSON (Ch.), Les collectivités locales et les risques naturels, connaissance, prévention, gestion de crise, réparation, *op. cit.*, p. 52.
[362] Une avalanche correspond à un déplacement rapide d'une masse de neige sur un sol en pente, provoqué par une rupture de l'équilibre dans le manteau neigeux. Les éléments nécessaires sont : la neige, la pente, la pesanteur et une rupture, préfecture de l'Isère, Plan ORSEC départemental de l'Isère 2008, p. 12.
[363] Les accidents sont généralement liés à la pratique des sports d'hiver et à l'augmentation de la fréquentation des zones de haute montagne. Les victimes sont principalement des skieurs des randonnées, des skieurs hors piste.

Déclenchement Préventif des Avalanches (PIDA) contient les règles applicables à ce type de pratique[364]. Ce PIDA comprend tous les éléments ordinairement requis, il comprend également une chronologie détaillée de toutes les actions à mener avec un timing précis. Ce document réglementaire autorise l'exécution de tirs préventifs par divers moyens afin de limiter les risques.

L'Association Nationale pour l'Etude de la Neige et les Avalanches (ANENA) assure des actions d'information et de sensibilisation des skieurs, ainsi que de formation des personnels chargés de la mise en œuvre de techniques de déclenchement préventif des avalanches à l'aide d'explosif[365]. La prévision est faite par les pisteurs-secouristes des stations de ski qui effectuent une surveillance des pistes et Météo-France qui diffuse quotidiennement bulletin d'estimation du risque d'avalanche exprimé sous forme de degré d'une échelle européenne de risque à cinq niveaux[366]. De même, le ministère de l'Ecologie et du Développement durable et de l'Energie pratique une observation de ce phénomène en France en s'appuyant sur les données de l'Institut public de Recherche en Sciences et Technologies pour l'Environnement et l'Agriculture (IRSTEA, anciennement CEMAGREF) et l'Office Nationale des Forêts (ONF)[367]. L'ONF est chargé de l'Enquête Permanente sur les Avalanches (EPA) et l'IRSTEA établit les cartes de localisation des phénomènes d'avalanches (CLPA)[368]. Les données de l'EPA servent principalement à l'analyse fréquentielle des événements, alors que la CLPA est utilisée pour l'étude des propriétés spatiales des phénomènes sur la base d'études faites par photo-interprétation et enquêtes sur le terrain. Si cette cartographie n'est pas une carte d'aléa, elle constitue toutefois un outil précieux pour apporter une solution aux problèmes d'urbanisme, de sécurité dans l'équipement et l'aménagement de la montagne. La CLPA ne reporte que des informations sur des phénomènes observés basés sur l'observation des sites d'avalanches et sur le recueil de témoignages. Ces cartes sont actualisées régulièrement à partir des informations recueillies annuellement par les services départementaux de

---

[364]CHAMPON (M.), DOUARD (P.), SANSON (Ch.), Les collectivités locales et les risques naturels, connaissance, prévention, gestion de crise, réparation, *op. cit.*, p. 158.
[365] http://www.anena.org/.
[366] Préfecture de l'Isère, Dossier Départemental des Risques Majeurs (DDRM), *op. cit*., p. 15.
[367] http://www.developpement-durable.gouv.fr/.
[368]CHAMPON (M.), DOUARD (P.), SANSON (Ch.), Les collectivités locales et les risques naturels, connaissance, prévention, gestion de crise, réparation, *op. cit.*, p. 38 et s.

Restauration des Terrains en Montagne (RTM) auprès de stations de sports d'hiver, des agents de l'ONF. Leurs informations sont publiques et consultables sur l'internet.

La prévention se fait aussi par l'aménagement du territoire. Le préfet de département peut interdire de construire dans les zones à risque au travers le PLU. Le PPR avalanche est un outil de prévention élaboré, sous l'autorité du préfet, par les services de l'Etat, les élus des collectivités territoriales et les experts scientifiques, etc.[369]. Le PPR oblige à la réalisation de travaux sur les constructions existantes, pour un délai maximum de 5 ans, lorsqu'il y a des cas extrêmes d'insécurité des personnes. Des mesures de protection sont aussi mises en place, qu'elles soient permanentes comme les ouvrages de génie civil ou reboisement, ou temporaires comme le déclenchement préventif pour les accès et les domaines skiables (plan PIDA), l'évacuation pour les zones habitées (plan alerte avalanche), la fermeture de pistes, de remontées, de routes, etc.[370]. Malheureusement, les mesures de prévention ne sont pas toujours suffisantes. Pour cela, il est préférable d'utiliser des matériels de secours efficaces et maîtrisés, qui permettent de minimiser les conséquences. Tel est le cas des Appareils de Recherche de Victimes d'Avalanche (ARVA).

d) - Le séisme

En France le risque sismique[371] est potentiellement le risque susceptible de faire le plus de victimes[372]. Les départements de la Guadeloupe et de la Martinique sont concernés par une sismicité forte. Malheureusement, on ne peut, jusqu'à présent, avoir de prédiction des séismes, même avec quelques heures d'avance. Plus rares sont les séismes dus à l'activité

---

[369] Article 562-1 du Code de l'Environnement.
[370] Préfecture de l'Isère, Dossier Départemental des Risques Majeurs (DDRM), *op. cit.*, p. 15.
[371] Un séisme est un tremblement soudain plus ou moins brutal d'une partie de l'écorce terrestre. Il se traduit en surface par des vibrations du sol. Il provient de la fracturation des roches en profondeur et les frictions des différentes plaques lithosphériques (dont le volcanisme est une autre conséquence). Cette fracturation est due à une grande accumulation d'énergie qui se libère, en créant ou en faisant rejouer des failles, (une faille est le résultat de la rupture des roches en surface), au moment où le seuil de rupture mécanique des roches est atteint[371]. Le séisme se caractérise par : un foyer (point de départ de séisme), une magnitude (elle mesure l'énergie libérée par le séisme), une intensité (elle mesure les dégâts provoqués par le séisme), fréquence et durée des vibrations, et faille provoquée, voir Préfecture de l'Isère, Dossier Départemental des Risques Majeurs (DDRM), *op. cit.*, pp. 10 et 36.
[372]CHAMPON (M.), DOUARD (P.), SANSON (Ch.), Les collectivités locales et les risques naturels, connaissance, prévention, gestion de crise, réparation, *op. cit.*, p. 43.

volcanique ou d'origine artificielle tels que les explosions[373]. Pour mettre en place une politique de prévention des catastrophes visant à minimiser les conséquences d'un séisme et la sauvegarde d'un maximum de vies humaines, il convient de localiser et d'évaluer le risque, de développer la recherche en matière de construction parasismique. Il convient aussi d'informer et de préparer les populations des zones à risques sur ces événements. Dans le même ordre d'idées et depuis 1985, les pouvoirs publics, pour maîtriser la construction parasismique, ont établi un zonage sismique de la France. Il s'agit d'une division du territoire métropolitain en cinq zones[374] de risque très faible à risque fort[375]. La carte obtenue et la signification des zones ne forment pas une carte de l'aléa sismique, mais une carte traduisant la prise en compte de l'aléa sismique dans l'objectif d'une protection parasismique répondant à un souci politique et à la prise en compte des contraintes économiques. Les règles parasismiques sont obligatoires à partir des zones à risque très faible. Toutefois, il est regrettable qu'elles ne fassent pas l'objet de vérifications systématiques par les autorités, sauf dans le cas des établissements recevant du public et des immeubles de grande hauteur. Cette avancée est devenue officielle sous la forme d'une liste cantonale annexée au décret n° 91-461 du 14 mai 1991 relatif à la prévention du risque sismique[376]. Depuis lors, des efforts importants ont été faits dans ce domaine. Cela a abouti à un ensemble de lois votées en 1992 et qui forme la législation parasismique actuelle dite P.S. 92.

La protection contre les séismes, avec le nombre d'installations industrielles et d'équipements collectifs qui ne cesse de s'accroître, devient de plus en plus nécessaire pour limiter les pertes en vies humaines et maintenir les pertes économiques à niveau acceptable. Les derniers séismes survenus au Japon et en Turquie en 2011 ou encore plus récemment la série de séismes de mai 2012 dans la région d'Emilie-Romagne en Italie témoignent du caractère destructif et nuisible de ce phénomène et la nécessité de renforcer les efforts dans ce domaine, notamment pour consolider les ouvrages à caractère spécial et dangereux.

---

[373] Il se produit de très nombreux séismes tous les jours, mais la plupart ne sont pas ressentis par les humains. Environ cent mille séismes sont enregistrés chaque année sur la planète. Les plus puissants d'entre eux comptent parmi les catastrophes naturelles les plus destructrices.
[374] Annexe 4.
[375] Préfecture de l'Isère, plan ORSEC départemental de l'Isère, 2008, p. 16.
[376] Modifié par le décret n° 2000-892 du 13 septembre 2000, portant modification du Code de la Construction et de l'Habitation et du décret n° 91-461 du 14 mai 1991 relatif à la prévention du risque sismique, JO. n° 214 du 15 septembre 2000, p. 14495.

La prise en compte de risque sismique n'est pas identique. Elle dépond d'une part, du type d'installation prise en compte qu'il s'agit d'une installation nucléaire, d'une installation classée pour la protection de l'environnement, ou d'une installation dont la ruine ne présente pas de danger pour l'environnement. D'autre part, si une installation prise en compte existe déjà, les prescriptions techniques visant à l'adaptation ou au renforcement de bâtiments existants[377], tandis que les installations nouvelles doivent être construites de façon à résister à un tremblement de terre[378]. Le préfet de département, selon les articles R 562-1 à R 562-12 du Code de l'Environnement, peut prescrire l'établissement d'un PPR en précisant le périmètre d'étude et la nature des risques sismiques pris en compte. Et pour garantir la qualité du contenu scientifique des PPR sismiques, ceux-ci pouvant se substituer partiellement à la réglementation nationale par une réglementation locale plus adaptée[379], il est important de s'assurer que ces plans réglementaires soient basés sur des études scientifiques de qualité. Ainsi, plusieurs outils ont été mis en place afin de concourir à la bonne qualité des PPR sismiques. Afin de se préparer de faire face à un séisme, il convient que des simulations de catastrophes avec des exercices d'évacuations auprès de la population ayant lieu, en concertation entre la préfecture et les acteurs publics concernés. De même, les unités de secours vent être préparées à agir vite. Les consignes essentielles de sécurité à suivre en cas de séisme doivent être diffusées aussi largement et aussi régulièrement que possible pour informer la population[380]. Il convient ainsi d'impliquer la population, d'une part, et les organismes de secours, d'autre part. Force est de constater que les actions dans ce sens restent des cas isolés en France.

Pour limiter l'accroissement de la vulnérabilité au risque sismique, le Gouvernement a décidé d'engager sur la période 2005-2010 un programme national de prévention du risque sismique appelé plan séisme et s'appuyant sur l'ensemble des acteurs de la prévention du risque sismique. De même, depuis le 1er mai 2011, afin d'améliorer la prévention du risque sismique,

---

[377]Article L. 562-1 du Code de l'Environnement, mais ces règles sont impliables uniquement à des aménagements limités : le coût des travaux imposés ne peut dépasser 10% de la valeur de la construction, R.562-5 du Code de l'Environnement.

[378] Article L563-1 du Code de l'Environnement.

[379] http://www.planseisme.fr/.

[380]Décret n° 2010-1254 du 22 octobre 2010 relatif à la prévention du risque sismique, JO. n° 0248 du 24 octobre 2010, p. 19086, impose la mise à jour des informations délivrées par les préfets et les maires dans le cadre de l'information préventive des populations et des acquéreurs et locataires de biens immobiliers sur les risques naturels et technologiques majeurs.

les pouvoirs publics prévoient un nouveau zonage sismique en France ainsi que de nouvelles règles parasismiques pour les bâtiments. Plus de 21 000 communes sont concernées par la nouvelle réglementation contre un peu plus de 5 000 par la réglementation précédente[381]. La réglementation a été révisée pour notamment répondre aux exigences du nouveau code européen de construction parasismique : l'Eurocode 8 [382].

En tout état de cause, la limitation des dommages, en cas de séisme, passe par le respect des mesures de prévention imposées et recommandées, et le choix d'un bon terrain sur un bon sol avec des fondations adaptées, sans oublier la maintenance régulière. Force est de connaître que, malheureusement les études de sol ne sont pas obligatoires sauf pour les ouvrages publics et le nombre d'architectes et d'ingénieurs sensibilisés à la conception parasismique reste faible en France.

1 - 4 - Les cyclones et les tempêtes

Le cyclone est un risque majeur[383] que l'homme ne peut pas empêcher de naître. Les cyclones[384] font partie des phénomènes naturels les plus dévastateurs. Ils engendrent des préjudices en termes de pertes en vies humaines et économiques colossales. Les tempêtes, pour leur part, sont des phénomènes météorologiques. Plusieurs d'entre elles ont marqué l'humanité au cours des dernières années. Elles se sont multipliées à la surface du globe, à la fin des années 80 et des années 90. Et tout récemment encore, le 3 août 2008, la tornade dans le département du Nord a causé la mort de 4 personnes et provoqué des dégâts importants. Et en 2009, 1,5 milliard d'Euros sont perdus à cause de la tempête Kalaus. De même, la nuit du 27 au 28 février 2010, la tempête Xynthia a causé la mort de 53 personnes, 1 disparu, 79 blessés et des dégâts matériels considérables (environ 1,5 milliard d'euros) dans le sud-ouest de la France[385]. Le cyclone de 3 janvier 2013 à la réunion a provoqué également des dégâts matériels importants sans victimes. Ces événements ont été montrés l'importance de la prévention et de la planification des risques naturels prévisibles.

---

[381] http://www.tropeco.fr/p/60-des-communes-francaises-situees-en-zone-sismique
[382] http://groupe-socialiste-alpes-maritimes.blogspirit.com/
[383] BOILEVE (M.), La terre face aux risques majeurs, Bagneux, Séléction du Reader's Digest, 2007, p. 31.
[384] Le cyclone se déplace à une vitesse moyenne de 20 km/h. Il résulte d'une chute importante de la pression atmosphérique.
[385] FOUGERAY (Ch.), Les risques technologiques majeurs en Basse-Normandie, *op. cit.*, p. 2 avis.

La gestion des risques cyclone et tempête repose en grande partie sur la surveillance météorologique[386] et sur une mise en alerte progressive de la population exposée. Elle repose également sur les actions d'information sur la conduite à tenir avant, pendant et après leur passage et aussi, à long terme, sur la construction d'infrastructure qui résistent à ces risques[387]. Météo-France dispose aujourd'hui d'un éventail de moyens d'observation et de prévision qui lui permet d'annoncer les tempêtes et les précipitions avec une bonne précision afin de diminuer les nombres des victimes et l'ampleur des dégâts. Depuis octobre 2001, la récente procédure Vigilance Météo est mise en œuvre en service opérationnel pour souligner et décrire les dangers des conditions météorologiques des prochaines 24 heures [388]. Le préfet joue un rôle important dans l'information des populations en temps utile, une information conçue comme primordiale pour prévenir ce risque. Dans ce sens, le maire élabore le DICRIM, réalisé à partir du DDRM que le préfet a porté à sa connaissance sur les risques dans la commune. Le DDRM présente les mesures de prévention de ces risques[389]. Ainsi, comme pour les phénomènes tempétueux des régions tempérées, la prévention cyclonique s'appuie en grande partie sur la surveillance de l'évolution des perturbations atmosphériques. La coordination de la veille cyclonique est assurée au plan international par l'Organisation Météorologique Mondiale (OMM). Celle-ci a désigné dans chaque bassin océanique un Centre Météorologique Régional Spécialisé (CMRS)[390].

Finalement, les dégâts humains et matériels dus aux vents, aux précipitations et aux inondations peuvent être limités. D'une part, par l'aménagement adapté et prudent du territoire. D'autre part, par la mise en œuvre de stratégies constructives adaptées et la maîtrise rigoureuse de l'occupation des sols. Ces dispositions ont permis d'une réduction considérable des bilans humains et économiques par rapport aux bilans terrifiants des siècles, voire des décennies, antérieurs[391].

---

[386]CHAMPON (M.), DOUARD (P.), SANSON (Ch.), Les collectivités locales et les risques naturels, connaissance, prévention, gestion de crise, réparation, *op. cit.*, p. 28 et s.
[387]Ibid., *op. cit.*, p. 30.
[388] BESSON (L.), Les risques naturels, De la naissance pratique à la gestion administrative, Voiron, Edition techni.cités, 2005, pp. 83-84.
[389] PONDAVEN (Ph.), La commune et les inondations, *op. cit.*, p.70.
[390] http://www.cyclonextreme.com/.
[391]CHAMPON (M.), DOUARD (P.), SANSON (Ch.), Les collectivités locales et les risques naturels, connaissance, prévention, gestion de crise, réparation, *op. cit.*, p. 28 et s.

2 - Les risques technologiques

Les activités humaines aussi développées à nos jours créent des risques technologiques divers. La fréquence des accidents s'est accélérée parallèlement à l'apparition des techniques nouvelles, porteuses de progrès mais aussi de dangers considérables. Un risque est dit « technologique » lorsqu'il est associé à toutes les activités humaines et industrielles. Ces risques n'étaient pas considérés comme susceptibles de présenter un caractère majeur. Puis, au fur et à mesure de l'évolution des techniques et du progrès de l'industrialisation, la population et les pouvoirs publics ont pris conscience de l'existence de ces risques. Même si l'accident de l'usine d'AZF à Toulouse en septembre 2001 a été la révélateur de la nécessité de la prévention des risques technologiques, c'est n'est qu'en 2003, avec la loi dite « Bachelot »[392] que la procédure des PPR a été étendue à la prévention de ce type des risques en instaurant des Plans de Prévention des Risques Technologiques (PPRT)[393] avec pour objectif, à terme de couvrir les 891 communes concernées[394]. Un autre élément significatif de cette prise de conscience tardive est le DICRIM que le maire se doit de réaliser et de rendre public. Environ 10 milles les communes qui l'ont élaboré, alors qu'elles sont plus du double à être exposées à un risque majeur. Plus récemment en mars 2012, la nouvelle directive SEVESO III a reçu un accord institutionnel européen. Elle entrera en vigueur en juin 2015.

Les risques technologiques peuvent être regroupés en quatre grandes familles : Les risques nucléaires, les risques industriels, les risques des barrages, les risques de transport de matière dangereuses.

2 - 1 - Les risques nucléaires

Les produits radioactifs[395] peuvent être des substances naturelles ou artificielles, mais le risque nucléaire majeur provient principalement des centrales nucléaires génératrices d'électricité, des installations destinées à fournir le combustible de ces centrales, des installations destinés à retirer les déchés combustibles usés pour récupérer les matières

[392] Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003.
[393] BRILHAC (J.-F.), FAVRO (K.), sous la direction, Planifier le risque industriel, *op.cit.*, p. 23.
[394] Le numéro spécial de La Gazette des communes (fascicule n° 2/ 1855 du 2 octobre 2006 sur les « risques ».
[395] La radioactivité fait partie de l'environnement quotidien de l'homme puisqu'elle est présente dans les rayonnements cosmiques, dans l'écorce terrestre, dans l'eau, l'aire, le corps humain et de nombreux aliments.

réutilisables et enfin de laboratoires de recherche sur le nucléaire. Depuis le début des années 90, le risque Nucléaire, Radiologique, Biologique et Chimique (NRBC) est devenue un nouveau paradigme de la sécurité. Un risque nucléaire provient de la survenue d'accidents, conduisant à un rejet[396] d'éléments radioactifs à l'extérieur des conteneurs et enceintes prévus pour les contenir. Si l'homme inhale des éléments radioactifs ou ingère des aliments contaminés[397], il y a contamination interne de l'organisme[398]. Un accident nucléaire a également de graves conséquences sur l'outil économique et engendre des coûts importants, notamment pour la restauration du site, la perte des biens et des cultures.

Un risque nucléaire provient de la survenue d'accidents, conduisant à un rejet d'éléments radioactifs à l'extérieur des conteneurs et enceintes prévus pour les contenir. Ce rejet provoque une contamination de l'air et de l'environnement (dépôt de particules sur le sol, sur les végétaux, dans l'eau des cours d'eau, des lacs et des nappes phréatiques). Si l'homme inhale des éléments radioactifs ou ingère des aliments contaminés, il y a contamination interne de l'organisme. Les rayonnements émis par ces produits irradient ensuite de l'intérieur les organes sur lesquels ils se sont temporairement fixés : il y a irradiation interne.

Les lois relatives à la sûreté[399] nucléaire sont communes avec celles des installations industrielles à l'exception de certaines mesures réservées aux installations nucléaires dues aux caractéristiques particulières de fonctionnement d'un réacteur nucléaire[400]. La sûreté nucléaire recouvre la prévention des accidentes et la limitation de leurs conséquence[401]. Elle concerne les Installations Nucléaires de Bases (INB) et le transport de matière radioactive. Selon la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et la sécurité nucléaire, le préfet joue un rôle important en matière de suivi des INB[402]. Dans ce sens, pour les installations

---

[396] Ce rejet provoque une contamination de l'air et de l'environnement (dépôt de particules sur le sol, sur les végétaux, dans l'eau des cours d'eau, des lacs et des nappes phréatiques).
[397] Les rayonnements émis par ces produits irradient de l'intérieur les organes sur lesquels ils se sont temporairement fixés : il y a irradiation interne. Voir, Préfecture de l'Isère, Dossier Départemental des Risques Majeurs (DDRM), *op. cit.*, p. 42.
[398] FOUGERAY (Ch.), Les risques technologiques majeurs en Basse-Normandie, *op. cit.*, p. 119.
[399] Le terme « sûreté » qui est utilisé dans le domaine nucléaire est correspondant à ce de « sécurité » dans le domaine industriel.
[400] FOUGERAY (Ch.), Les risques technologiques majeurs en Basse-Normandie, *op. cit.*, p. 127.
[401] GINOT (P.), « La gestion du risque nucléaire : élargir le cercle », in : *Les cahiers de la sécurité intérieur,* n° 6 août-octobre, La documentation Française, 1991, p. 83.
[402] Loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, dite « loi TSN », JO. n° 136 du 14 juin 2006, p. 8946.

nouvelles (INB), l'exploitant doit fournir une étude d'impact[403] qui tend de réduire au minimum les nuisances causées par le fonctionnement de l'installation et une étude de dangers qui identifie tous les accidents pouvant survenir dans l'installation et leurs conséquences. Cette étude détaillée fait l'objet d'une enquête publique sur l'installation sous le contrôle de l'autorité de sûreté nucléaire. Le dossier de demande de création d'une INB est soumis à l'autorité de sûreté nucléaire pour avoir une autorisation du préfet[404]. Pour les installations existantes, tous les phénomènes physiques de l'installation sont en permanence mesurés, surveillés et analysés.

Pour toutes les installations nucléaires, il y a obligation d'établir un Plan d'Urgence Interne (PUI) par l'exploitant qui est le premier responsable de la sécurité de l'installation. A partir de l'étude de danger et du PUI, le préfet établit, pour les risques particuliers connus et analysés sur un site fixe, un Plan Particulier d'Intervention (PPI). Ce plan définit les moyens et l'organisation nécessaires pour protéger les populations et l'environnement en cas d'accident nucléaire ayant des conséquences à l'extérieur de l'établissement et pour apporter à l'industriel exploitant l'installation accidentée l'appui des moyens d'intervention extérieurs (pompiers, police, gendarme, SAMU...). De même, en cas d'accident, le préfet coordonne l'action des préfets des départements voisins qui peuvent être impliqués dans la gestion de la crise. A ce titre, il est responsable de la coordination des moyens engagés, publics et privés, matériels et humains. De plus, il assure l'information des populations et des élus. L'autorité de sûreté nucléaire fournit aux préfets les bases techniques (risques présentés par les installations, accidents possibles, effets à l'extérieur du site) qui leur permettent d'établir leurs PPI. Dans le cadre du PPI, le préfet donne l'ordre, si la situation le justifie, afin que la population puisse être amenée à prendre un comprimé d'iode stable qui sature la thyroïde et empêche l'iode radioactif rejeté de se fixer sur la thyroïde[405]. De ce fait, les populations doivent être alertées tôt, afin d'aller chercher leur comprimé, qui ne doit être pris qu'après la décision de préfet. Ce dispositif est lourd et loin d'être mis en place[406]. Le préfet de département élabore ainsi de

---

[403] Décret 2007-1557 du 2 novembre 2007 relatif aux installations nucléaires de base et au contrôle, en matière de sécurité nucléaire, du transport d substances radioactives, JO. n° 255 du 3 novembre 2007, p. 18026.
[404] MICHIL (X.), CAVAILLE (P.), Management des risques pour un développement durable : Qualité, Santé, Sécurité, Environnement, Paris, Dunod, 2009, p. 312.
[405] COLLIN (C.), Risques urbains, UE Prévention et gestion des risques, Paris, Edition Continent Europe, 1995, p. 77.
[406] VARASCHIN (D.), sous la direction, Risques et prise de risques dans les sociétés industrielles, Bruxelles, PETER LANG, 2007, p. 149.

PPRT organisée par le décret n° 2005-1130 du 7 septembre 2005. Les PPRT permettront de délimiter de zones où les constructions sont interdites ou subordonnées au respect de prescriptions et d'appliquer des mesures de sécurisation aux constructions nucléaires existantes. Les PPRT sont approuvés, après enquête publique, par le préfet et annexés aux Plans Locaux d'Urbanisme (PLU).

Les installations nucléaires civiles sont sous le contrôle de l'Autorité de Sûreté Nucléaire (ASN) qui est une autorité administrative indépendante[407] avec des missions élargies et crées par la loi du 13 juin 2006. Cette loi donne aux citoyens un droit d'accès à l'information sur les risques des activités nucléaires et les mesures de prévention associées et conforte les Commissions Locales d'Informations (CLI) comme pilier central de la transparence autour les INB. Or la surveillance de l'activité nucléaire est assurée par les CLI, présidés par les préfets qui recueillent et de diffusent auprès de la population toutes les informations concernant le fonctionnement, les incidents, l'impact sur l'environnement des rejets de l'installation ainsi que toutes autres informations contribuant à assurer vis-à-vis du public, la transparence de la vie de l'installation[408]. D'ailleurs, l'expérience de l'accident de Tchernobyl a montré que l'information du public constituait un point crucial de la gestion d'une catastrophe et justifiait ainsi la mise en œuvre rapide de recueils fiables de données[409]. S'agissant des installations nucléaires de défense, elles sont soumises aux règlements qui ordonnent les installations nucléaires civiles. Quant à leur contrôle, elles sont soumises à l'autorité de sûreté indépendante : le Délégué à la sûreté nucléaire et à la sûreté radioprotection, qui est le pendant de l'ASN civil[410].

Concernant le transport des matières radioactives, son contrôle pose des difficultés particulières dans la mesure où les transports sont très nombreux, les colis transportés sont de dimensions variées et les matières radioactives transportées sont très diversifiées. Par ailleurs, dans la mesure où les travailleurs et le public peuvent être directement touchés par leurs

---

[407] GUEGUINOU (J.), QUIN (J.), sous la coprésidence, La politique et la gestion des risques : vues françaises et britanniques, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 45.
[408] VARASCHIN (D.), sous la direction, Risques et prise de risques dans les sociétés industrielles, *op. cit.*, p. 146.
[409] DE TERSSAC (G.), GAILLARD (I.), sous la direction, La catastrophe d'AZF, L'apport des sciences humaines et sociales, Lavoisier, 2008, p. 167.
[410] FOUGERAY (Ch.), Les risques technologiques majeurs en Basse-Normandie, *op. cit.*, p. 190.

événements, le niveau d'exigence de l'ASN est très élevé. Pour ce faire, l'ASN participe à l'élaboration de la réglementation internationale, assure l'instruction et la délivrance des autorisations et agréments de transport. Elle assure le contrôle en situation normale et de crise par le biais des inspections et par l'organisation régulière d'exercices de crise. Elle propose et organise l'information du public. De même, le préfet a l'obligation d'élaborer un Plan de Secours Spécialisé Transport de Matières Radioactives (PSS-TMR) qui a pour objet de protéger à court terme les populations en cas d'accident sur un transport de matières radioactives. Il précise les missions des différents services concernés, les schémas de diffusion de l'alerte et les moyens matériels et humains.

En somme, les résultats des politiques menées pour répondre aux risques nucléaires semblent globalement satisfaisants dans la mesure où le nombre des accidents et des atteintes aux hommes et à l'environnement reste limité. De plus, tous les événements significatifs pour la sécurité nucléaire sont déclarés sous 24 heures par les exploitants. Force est de constater que, la gestion du risque nucléaire est fortement centralisée, car elle est considérée comme le risque majeur entre tous. L'autorité publique était depuis longtemps en faveur de centralisation de la décision. La création en 1990 de la Direction de Sûreté des Installations Nucléaires (DSIN), remplacée par la Direction Générale de la Sûreté Nucléaire et de la Radioprotection (DGSNR)[411], n'a fait que renforcer cette démarche. Le fait de centraliser toutes les autorisations d'exploitation des centrales par cette direction - ASN depuis 13 juin 2006 - qui se situe au niveau central, prive le préfet du pouvoir de décision. Cette situation est choquante et contradictoire avec la logique de déconcentration.

2 - 2 - Les risques industriels

Le risque industriel majeur peut se définir comme *« un événement accidentel, susceptible de se produire sur un site industriel, entraînant des conséquences graves sur le personnel du site, ses installations, les populations avoisinantes, les biens et l'environnement »*[412] . Les dangers divers induits par l'industrialisation ne cessent de

[411]Le décret 2002-255 du 22 février 2002, modifiant le décret n° 93-1272 du 1er décembre 1993 et créant une direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, JO. n° 48 du 26 février 2002, p. 3589 a créé la Direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection (DGSNR), qui remplace la DSIN.
[412] Préfecture de l'Isère, Dossier Départemental des Risques Majeurs (DDRM), *op. cit*., p. 47.

progresser au rythme du développement économique. Un site industriel peut regrouper deux grandes catégories d'activités : les industries chimiques et les industries pétrolières (ou pétrochimiques). Les installations industrielles relèvent d'une classification spécifique fixée par le Code de l'Environnement qui permet de distinguer en fonction des substances et des activités des installations classées soumises à déclaration (contrôle *a posteriori*) et les installations classées soumises à autorisation (nécessitent une évaluation du risque *a priori*).

La réglementation des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) positionne l'Etat, à traverse le préfet, dans le lien d'autorité qui s'établit avec l'exploitant dès la procédure d'autorisation et pendant la durée de l'exploitation. Selon l'article L. 512-1 du Code de l'Environnement, le préfet, qui détient le pouvoir de police spéciale des ICPE, délivre l'autorisation de construction[413], veille au respect des conditions d'exploitation des ICPE et assure leurs inspections en s'appuyant sur les inspecteurs des installations classées, notamment la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL)[414]. De même, il doit mettre en œuvre toutes mesures permettant de limiter les dangers ou les nuisances qui peuvent être produites par les ICPE soumise à déclaration. La directive européenne du 24 juin 1982 dite « Seveso », qui modifié la loi française en ce qui concerne les risques majeurs, a insisté sur l'information préventive des populations et la planification opérationnelle qu'elle qu'en soit interne (POI), ou externe (PPI) à travers une étude de danger réalisée par l'exploitant. La directive « Seveso II» du 9 décembre 1996[415], transposée en droit français[416] par l'arrêté du 10 mai 2000[417], n'a fait que renforcer cette mesure en répondant aux notions d'étude de dangers, de plans d'urgence, de maitrise de l'urbanisme, etc. Cette directive a attiré l'attention sur la nécessité de mettre en place un système de gestion de la sécurité pour faire face à un risque majeur, mais elle n'a pas prescrit les formes que devraient prendre les évaluations et la gestion des risques[418]. Selon la directive

---

[413] VIRET (J.), QUEYLA (J.-L.), Sécurité civile en France : organisation et missions, 2008, *op. cit*, p. 62 et s.
[414] Centre National de Prévention et de Protection (CNPP), La fonction sécurité: guide pour la gestion de la santé, de la sécurité, de la sûreté et de l'environnement, *op. cit*., p. 197.
[415] Directive Européenne 96/82/CE du 9 décembre 1996 dite SEVESO 2.
[416] Préfecture de l'Isère, Plan Particulier d'Intervention, de l'établissement multifert engrais sud vienne à salaise sur sanne (9/ 2008), p .53.
[417]Arrêté du 10 mai 2000 relatif à la prévention des accidents majeurs impliquant des substances ou des préparations dangereuses présentes dans certaines catégories d'installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation, JO. n° 141 du 20 juin 2000, p. 9246, modifié par l'arrêté du 29 septembre 2005.
[418] BRILHAC (J.F), FAVRO (K), sous la direction, Planifier le risque industriel, *op. cit*., p. 9.

européenne Seveso II, on peut distinguer entre les établissements classés Seveso « seuil bas » qui présentent une quantité de substances dangereuses moindre par rapport à celle des établissements classés Seveso « seuil haut » ou Seveso autorisation avec servitude (AS). Le règlement français issu de cette directive considère ainsi que seuls les sites Seveso « AS » constituent des risques majeurs et font l'objet d'un règlement renforcé alors que les autres établissements non classés Seveso peuvent présenter des hauts risques et par conséquent, ne sont pas à l'abri des accidents. Ils mériteraient dès lors des dispositifs réglementaires équivalant aux PPRT pour maîtriser l'urbanisme en trouvant un équilibre entre le développement économique et la protection des populations et l'environnement autour des sites[419].

La prévention de ce risque passe d'abord par la connaissance des phénomènes via l'étude de danger - réalisée lors de toute demande d'autorisation d'exploitation - qui permet de recenser et d'évaluer les risques susceptibles de se produire dans l'établissement et d'en déduire les moyens de prévention adaptés, retenus par l'exploitant pour leur maîtrise. La prévention s'articule autour de quatre axes principaux : la maîtrise du risque à la source, la maîtrise de l'urbanisation autour des sites à risques, l'information des populations et l'organisation des secours. Dans ce sens, pour mieux maîtriser les risques à la source, l'industriel a l'obligation de présenter aux services de la DREAL des solutions d'amélioration de la sécurité de ses procédés. Quant au préfet, il porte à la connaissance des collectivités locales les risques présentés par des installations autorisées. Ces dernières adaptent par la suite leurs documents d'urbanisme pour limiter l'urbanisation dans les zones les plus exposées car la proximité d'habitations est un facteur essentiel d'aggravation du risque industriel. De même, la mise en place de Plans de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) par le préfet va permettre de la maîtrise de l'urbanisation.

Les exploitants des sites classés Seveso « seuil haut » doivent prévenir les populations dans la zone à risques par une information sur la nature de ces derniers et les consignes à appliquer. Les consignes font l'objet de renouvellement tous les 5 ans par l'exploitant[420]. L'enquête publique préalable à l'autorisation de construction des installations de ce type ordonnée par le

[419] FOUGERAY (Ch.), Les risques technologiques majeurs en Basse-Normandie, *op. cit.*, p. 89.
[420] Article 8 du décret 2005-1158 du 13 septembre 2005.

préfet qui participe à cette information. Dans le même ordre d'idées, l'exploitant d'un établissement classé Seveso « seuil haut » doit mettre en place d'une organisation interne de secours via un Plan d'Opération Interne (POI) afin qu'il puisse faire face à un événement accidentel. Le POI est établi, sous la responsabilité de l'exploitant[421], à partir de l'étude de danger établie en concertation avec les services de l'Etat compétents en la matière.

Il convient de dire que l'organisation des secours sur les sites industriels à hauts risques ne repose pas seulement sur un dispositif interne, mais aussi sur un dispositif externe. Ce dernier prévoit les modalités d'intervention de l'exploitant, aux côtés des services des secours, les services de l'Etat et les moyens de secours publics mis en œuvre par le préfet. Cette organisation externe, qui consiste en une réponse opérationnelle pour garantir la sécurité, est définie par le Plan Particulier d'Intervention (PPI) et déclenchée par le préfet si l'accident dépasse les limites de l'établissement et peut menacer les populations riveraines, les biens et l'environnement. Concernant les installations classés Seveso qui ne font pas l'objet de PPI, des Plans de Secours Spécialisés (PSS), doivent être élaborés par le préfet pour faire face aux risques potentiels de ces installations[422].

Pour tout bassin industriel comprenant une ou plusieurs installations Seveso «AS », la loi Bachelot-Narquin du 30 juillet 2003[423] institue des Comités Locaux d'Information et de Concertation (CLIC). Créé par le préfet avec les moyens que lui donne l'État, le CLIC a comme mission d'améliorer l'information, la participation et la concertation des différentes parties prenantes des représentants de l'Etat, des élus locaux, des industriels et notamment les riverains sur la prévention des risques d'accidents tout au long de la vie de ces installations[424]. Il propose des mesures contribuant à la réduction des dangers et nuisances environnementales et l'information du public en cas d'accident. Leur création est une véritable transformation des pratiques démocratiques dans le domaine de traitement des risques et de la sécurité. Souffrant de leur jeunesse en raison de leur récente création par la loi du 30 juillet 2003, certains CLIC trouvent des difficultés à organiser les informations et la concertation en matière de risque. De même, ils n'accordant pas suffisamment de place aux acteurs de

---

[421] Centre national de prévention et de protection, *op. cit.*, p. 200 et s.
[422] Ibid., p. 202.
[423]Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003, art. 2.
[424] VIRET (J.), QUEYLA (J.-L.), Sécurité civile en France : organisation et missions, 2008, *op. cit*., p. 173.

proximité. Le préfet est en mesure de désigner les membres du CLIC pour transcender les clivages entre techniciens et non-techniciens.

2 - 3 - La sécurité des barrages

Une rupture de barrage, de probabilité extrêmement faible mais possible[425], présent une menace d'inondation brutale[426]. Certaines mesures sont mises en place pour la prise en compte de ce risque potentiel. Une réglementation stricte en la matière impose un contrôle avant, pendant et après la construction des barrages. Puis, les barrages seront surveillés en permanence durant leur exploitation soit par l'exploitant de barrage, principalement (EDF)[427], soit par le contrôle effectué, sous l'autorité du préfet, par les visites techniques des DREAL[428]. Le règlement actuel oblige la réalisation d'une étude de danger pour les risques barrage[429]. De même, pour protéger les populations vivant en aval des grands barrages, l'élaboration d'un PPI par le préfet, à partir d'une étude de danger, est rendue obligatoire[430]. L'objectif du PPI barrage est d'organiser et prévoir les mesures à prendre et les moyens de secours à mettre en œuvre pour l'alerte et l'évacuation des populations concernées.

---

[425] Préfecture de l'Isère, plan ORSEC départemental de l'Isère, 2008, p. 18.

[426] Un barrage est un ouvrage, souvent artificiel, disposé au travers d'un cours d'eau. Il permet d'en arrêter l'écoulement, de créer une retenue ou d'élever le niveau de l'eau en amont. Ainsi, la construction d'un barrage est justifiée par ses nombreuses fonctions qui sont: produire d'électricité à partir de l'énergie hydroélectrique, alimenter en eau des villes, stocker, puis amener l'eau des rivières vers des canaux et des systèmes d'irrigation, lutter contre les incendies, augmenter la profondeur des rivières pour la navigation, contrôler le débit de l'eau pendant les périodes de sécheresse et de crue et créer des lacs artificiels destinés aux loisirs pour développer le tourisme. Pour des causes diverses qui peuvent être des problèmes techniques, des causes naturelles ou même humaines, une rupture de barrage peut se produire. Voir, Institut des Risques Majeurs, « La maîtrise des risques associés aux barrages en Rhône-Alpes », in : *Risques infos*, n° 20, juin 2008.

[427] TOUTAIN (C.), Prévenir les accidents technologiques ?, *op. cit.*, p. 36.

[428] Ces visites doivent être faites une fois par an pour les barrages de classe A avec un rapport d'auscultation au moins une fois tous les deux ans. Pour les visites des barrages de classe B, des visites doivent être faites tous les deux ans avec un rapport d'auscultation au moins tous les 5 ans, FOUGERAY (Ch.), Les risques technologiques majeurs en Basse-Normandie, *op. cit.*, pp. 238-242.

[429] Cette étude devait être réalisée pour chaque barrage de classe A avant le 31 décembre 2012 et doit être actualisée tous les 10 ans. Pour les barrages de classe B et C, la réalisation de l'étude de danger doit être achevée avant le 31 décembre 2014, Ibid., p. 240.

[430] Décret n° 2005-1158 du 13 septembre 2005 relatif aux plans particuliers d'intervention concernant certains ouvrages ou installations fixes et pris en application de l'article 15 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile. JO. n° 215 du 15 septembre 2005, p. 14949.

2 - 4 – Le Transport de Matières Dangereuses (TMD)

Le Transport de Matières Dangereuses (TMD) s'applique au déplacement de substances qui, en fonction de leurs propriétés physico-chimiques ou de par la nature même des réactions qu'elles sont susceptibles de produire, peuvent présenter un risque grave pour les populations, les biens ou l'environnement[431]. Le transport de matières dangereuses ne concerne pas que les produits hautement toxiques, explosifs ou polluants. Il concerne également tous les produits dont la population a régulièrement besoin comme les carburants, le gaz, les engrais, etc. Ces matières peuvent comporter des risques divers[432] tels que incendie, explosion, radioactivité ou même la pollution de l'atmosphère, du sol et de l'eau[433]. Les conséquences d'un accident de transport de matières dangereuses peuvent être d'origine variées techniques, humaines ou extérieures dues à la défaillance du mode de transport, conditions météorologiques, etc.[434]. La France a connue plusieurs accidents de TMD comme par exemple en 1973 à Saint-Amand-les-Eaux le renversement d'une semi-remorque de propane (gaz explosif) lors duquel 9 personnes ont trouvé la mort ainsi que 9 véhicules et 13 maisons ont été détruite et en 1997, la collision entre un camion-citerne de produits pétroliers et un train au niveau d'un passage à niveau à Port-Sainte-Foy (Dordogne) a causé la mort de 12 personnes et 43 blessées. Il convient que les mesures de prévention, de contrôle et de sécurité de TMD soient sévères car un accident peut se dérouler en quelques minutes en un lieu imprévisible. Pour cela, il préférable d'avoir une réponse sûre pour lutter contre ce risque afin d'éviter au maximum l'accident et ses conséquences. La réglementation en vigueur impose différentes obligations comme la signalisation précise des véhicules TMD afin de permettre, en cas d'accident, l'identification rapide des produits dangereux et optimiser ainsi l'efficacité d'intervention des secours sans les exposer de façon inconsidérée aux risques encourus. De plus, il impose de la formation spéciale des conducteurs, la Servitude d'Utilité Publique (SUP) autour des canalisations. Ainsi, la restriction de circulation des poids-lourds

[431] Préfecture de l'Isère, plan ORSEC départemental de l'Isère, *op. cit.*, p. 19.
[432] Compte tenue des différentes modalités de transport de matières dangereuses que soit par canalisation, route, voie ferrée, voie maritime ou fluvial, même aérien, et la diversité des lieux d'accidents probables (autoroutes, routes départementales, voies communales).
[433] FOUGERAY (Ch.), Les risques technologiques majeurs en Basse-Normandie, *op. cit.*, p. 91.
[434] Ibid., p. 96 et s.

aux heures de pointes peut limiter certain accidents. De même, il existe une autre obligation[435] de réalisation d'un Plan Particulier d'Intervention (PPI) pour les matières dangereuses qui présentent des risques spécifiques qui doivent faire l'objet d'une étude de danger[436]. Ce plan peut être déclenché par le préfet si le Plan d'Urgence Interne (PUI), Plans locaux Marchandises Dangereuses (PMD), n'ai pas suffisant. Ainsi, le préfet, suite au Grenelle de l'Environnement, peut imposer des prescriptions constructives au vu des études de dangers effectuées autour des infrastructures de transport comme les parkings.

La circulation des matières dangereuses est moins réglementée et moins sécurisée par rapport aux établissements à risque et les véhicules TMD. Seules les matières dangereuses transportées par chemin de fer font l'objet d'une autorisation de circuler[437]. Or l'appréhension du risque TMD est difficile sur le territoire dans la mesure où celui-ci est mobile et diffus ; ce qui entraine des difficultés voire impossibilité de connaître les TMD en circulation. Il y a une absence de réglementation qui oblige la déclaration ou l'autorisation des produits transportés, sauf certains produits spécifiques, dû à la « libre-circulation » des marchandises ; ce qui est regrettable. La prise en compte des risques TMD dans les documents d'urbanisme n'existe pas du fait de l'absence d'outils réglementaires en la matière. La solution peut passer par le traitement de ce risque à travers les PLU ou les SCOT. En revanche, il y a une obligation de maitriser l'urbanisme près des réseaux de transport souterrains pour épargner les dangers qui peuvent présenter les fuites de ces réseaux[438]. En pratique, la SNCF assure la sécurité des matières dangereuses transportées par chemin de fer. Elle peut mettre en place des Plans de Marchandises Dangereuses (PMD) dans les plateformes concernés par le TMD qu'elle estime importantes. Malheureusement, ces plans ne sont pas établis dans plusieurs gares et plateformes[439]. Certaines mesures de contrôle sont réalisées aussi par les services de la Direction Régionale de l'Équipement en collaboration avec les services de police et de gendarmerie. Le protocole TRANSAID, signé le 4 décembre 1987

---

[435] Décret n° 2005-1158 du 13 septembre 2005 relatif aux plans particuliers d'intervention concernant certains ouvrages ou installations fixes et pris en application de l'article 15 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile, JO. n° 215 du 15 septembre 2005, p. 14949.
[436] Article L. 551-2 du Code de l'Environnement.
[437] Arrêté du 29 mai 2009 relatif au transport de marchandises dangereuses par voie terrestre dit « arrêté TMD », JO. n° 0147 du 27 juin 2009, p. 10735, cet arrêté transpose en droit français la Directive européenne 2008/68/CE relative au transport de marchandises dangereuses.
[438] FOUGERAY (Ch.), Les risques technologiques majeurs en Basse-Normandie, *op. cit*, p. 116.
[439] Ibid., p. 112.

entre le ministère de l'Intérieur et l'Union des Industries Chimiques, prévoit l'assistance d'entreprises volontaires, en matière de conseils et de moyens, aux services de secours et de protection civile. Il permet ainsi de répondre efficacement et rapidement en cas d'accident de TMD lorsque l'expéditeur et le destinataire de la marchandise s'avèrent inconnus ou défaillants. Au niveau européen, un Accord relatif au transport international des marchandises Dangereuses par Route, dit ADR, est traduit dans la directive 94/55/CE[440] modifiée par l'arrêté ADR du 5 décembre 2002[441].

B. La prévention des risques de la vie quotidienne

Dans leur quotidien, les hommes sont confrontés à un grand nombre de risques qui menacent leur existence. Les accidents de la vie quotidienne peuvent survenir n'importe où : école, salles de sport, établissement recevant des publics, hôpital, et même à la maison où les risques sont les plus élevés. Les pouvoirs publics, pour répondre aux préoccupations liées à ces accidents, ont mis en place certaines mesures pour prévenir ces risques.

1 - Les risques liés aux bâtiments

Ce type de risques concerne notamment : les Immeubles de Grande Hauteur (IGH), les Etablissements Recevant du Public (ERP) et les accidents de vie domestique. Le feu constitue sans doute l'un des fléaux aux effets dévastateurs les plus craints par l'homme. Ce phénomène n'a fait que s'amplifier au fil des évolutions et du progrès technique, causant chaque année dans les établissements qu'ils soient industriels ou commerciaux plusieurs milliards d'euros de dégâts matériels et un nombre non négligeable de victimes[442]. Différents risques sont présents dans les ERP, IGH et à la maison, mais l'incendie présent le risque de bâtiment le plus important. Pour cela, il convient de mettre en œuvre des mesures préventives pour pouvoir intervenir dans le minimum de temps en cas de sinistre éventuel. De même, il convient d'avoir des mesures de protection contre l'incendie dès la construction, par exemple, l'utilisation des matériaux susceptibles de résister de plus en plus longtemps au feu. Il convient que cette préoccupation soit permanente dans la conception du bâtiment et de ses

---

[440] Modifié par la directive 2003/28 /CE de la Commission du 7 avril 2003.
[441] Modifié par l'arrêté du 7 juillet 2003.
[442] VIRET (J.), QUEYLA (J.-L.), Sécurité civile en France : organisation et missions, 2008, *op. cit*., p. 182 et s.

installations au même titre que les autres préoccupations. Pour assurer la sécurité contre l'incendie, il est préférable de prévoir toute mesure pour empêcher le feu de se déclarer ou, d'empêcher sa propagation d'une part. Et d'autre part, de mettre en place tous moyens susceptibles de juguler rapidement un début d'incendie.

Les ERP doivent disposer d'un équipement d'alarme et des consignes de sécurité conforme à la norme NF S 60-303, tandis que les IGH doivent établir et afficher les consignes d'incendie dans les circulations horizontales communes, près des accès aux escaliers et aux ascenseurs et doivent être pourvus de dispositifs sonores conformes aux normes ou de dispositifs reconnus équivalents par la commission de sécurité[443]. De même, les mesures de contrôle doivent être renforcées, notamment à l'échelon local. Le préfet assure cette police, car il joue le rôle d'acteur principal de la lutte contre les risques au niveau de son échelon territorial. Même si les règles sont respectées dès la construction, au fil de temps, certains matériaux peuvent être abimés ou hors service. Cela constitue des facteurs de risque pour les habitants. La sensibilisation des habitants de leurs devoirs face aux risques fait office de pierre angulaire en matière de prévention. Néanmoins, le fait de responsabiliser l'habitant ne suffit pas en soi. Il convient de créer un bureau qui peut être attaché à un service de prévention au niveau local près des citoyens, ou au moins un numéro vert pour recevoir les appels signalant tout genre de problème concernant un bâtiment. Il convient également d'y avoir une prise en charge sérieuse par la suite afin de maîtriser la situation avant qu'elle ne se transforme en accident. Le décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la Commission Consultative Départementale de la Sécurité et d'Accessibilité (CCDSA)[444], modifié par le décret n° 97-645 du 31 mai 1997[445], a changé en profondeur l'organisation des commissions chargées de veiller au respect des règles de sécurité dans les établissements recevant du public. Il a instauré, d'une part, dans chaque département une CCDSA présidée par le préfet et en laissant, d'autre part, aux préfets le soin d'organiser les différents niveaux de commission et donc d'en préciser les attributions.

---

[443] Centre National de Prévention et de Protection (CNPP), La fonction sécurité: guide pour la gestion de la santé, de la sécurité, de la sûreté et de l'environnement, *op. cit*., p. 296 et s.

[444]Ces commissions ont été initialement instituées par le décret nº 65-1048 du 2 décembre 1965 portant réorganisation des commissions administratives fonctionnant dans le cadre du département et rap pour l'application de certaines dispositions législatives, JO. du 4 décembre 1965, p. 10855, modifié par le décret nº 70-818 du 10 septembre 1970. Le préfet crée, après consultation de cette commission, des commissions de sécurité d'arrondissement et éventuellement des commissions communales ou intercommunales. Ce sont ces commissions « locales » qui effectuent les visites.

[445] STREBLER (J.-P.), WENDLING (M.), Le maire et les établissements recevant du public, Voiron, Edition de « La lettre du Cadre Territorial » S.E.P.T, 1998, p. 6.

Les commissions de sécurité interviennent à plusieurs étapes : avant les travaux, lors de la demande du permis de construire, à la fin des travaux, avant que le maire ne délivre l'autorisation d'ouverture, et enfin, lorsque l'établissement est ouvert au public, sous la forme de visites régulières ou inopinées destinées à vérifier qu'il est toujours en conformité avec les normes de sécurité. L'autorisation de travaux sur des IGH, prévue à l'article L. 122-1, est délivrée par le préfet. Enfin, le Préfet n'a pas d'obligation de suivre les avis de la CCDSA sauf en ce qui concerne l'avis préalable à la délivrance du permis de construire et les dérogations au règlement de sécurité.

Si les citoyens français ont droit à l'information concernant les risques auxquels ils sont exposés, il convient également qu'ils soient informés des mesures de prévention et de sauvegarde prévues par les pouvoirs publics et des mesures qu'ils peuvent prendre pour réduire leur vulnérabilité. L'objectif est de responsabiliser l'ensemble des acteurs concernés et de développer une culture du risque. En effet, le pouvoir public ont pour objectif d'engage une démarche de prévention pour provoquer chez chacun un réflexe de précaution et d'informer sur les accidents les plus fréquents et sur les moyens d'y faire face. La politique de prévention est assurée par un groupe interministériel sur la sécurité domestique dans le cadre de la loi n° 83-660 du 21 juillet 1983 relative à la sécurité des consommateurs, modifiée en juillet 1993. Dans le même ordre d'idées, le SDACR, instauré par l'article 9 du décret du 6 mai 1988, est un outil à la disposition du préfet, du président du conseil d'administration du SDIS et du DDSIS. Il permet d'analyser et couvrir les risques courants, l'organisation territoriale du SDIS, légitime le règlement opérationnel et conduit à la réalisation des plans d'équipement, etc.

Malgré certains bons résultats des règlements consécutifs qui ont tenté d'améliorer la couverture des risques courants, des progrès restent à effectuer notamment par l'implantation des nouveaux centres d'incendie et de secours, la mise en place des nouveaux moyens, etc.

2 - Les autres risques de vie quotidienne

La pratique de certains sports et loisirs, certaines maladies et les réseaux de gaz et de l'eau peuvent être des facteurs essentiels de risque.

2 - 1 - Les accidents liés à la pratique de certains sports et loisirs

La pratique de certains sport et loisirs présente des risques[446]. La prévention de ces risques est complexe. Cette la complexité est due à la diversité de ces risques, le nombre important des intervenants de prévention et le fait que ces risques sont mal perçus par les citoyens. Néanmoins, pour prévenir ce type de risque, certaines mesures sont mises en place telles que la surveillance des plages et piscines pour prévenir la noyade, le contrôle renforcé des stations de ski, etc. Même si les mesures de prévention sont bien respectées, certains accidents peuvent émerger. Face à cette situation, des plans de secours, notamment les plans de secours en montagne et les plans de secours spécialisés spéléologie, sont mis en place par le préfet.

2 - 2 - Les risques de réseaux

Il y a un grand nombre de travaux effectués à proximité de réseaux enterrés, aériens, voire subaquatiques[447]. Si ces travaux sont préparés ou exécutés sans précaution, ils peuvent endommager des réseaux et provoquer des incidents dont les conséquences peuvent être plus ou moins graves sur les travailleurs mêmes ou les riverains. Ils peuvent provoquer l'interruption plus ou moins prolongée de la continuité des services apportés par le réseau et des atteintes à l'environnement et aux biens. Depuis quelques années, des accidents mortels ont montré combien la sécurité des réseaux de gaz et la prévention de leur endommagement doivent être une priorité pour tous. Les accidents urbains les plus graves, avec mort d'hommes, sont souvent liés à la présence de gaz domestique[448]. L'arrêté ministériel du 4 août 2006[449] impose aux exploitants d'établir des études de sécurité, en vue d'identifier d'éventuels renforcements de la sécurité. De plus, suite aux accidents graves survenus en 2007 et 2008

---

[446] Les activités sportives et loisirs à la montagne (ski, spéléologie etc.), le camping, la natation, etc. présentent des risques réels d'accidents corporels graves. Cette nouvelle catégorie d'accidents a émergée en particulier chez les adolescents.

[447] Le territoire national français est traversé par 50 000 km de canalisations de transport de gaz, de produits pétroliers et de produits chimiques. Ces canalisations présentent de forts enjeux de sécurité compte tenu des produits et des quantités transportés à haute pression. Voire, PIPIEN (G.), groupe animé par, L'interministérialité au nouveau local, promotion Nelson Mandela, *op. cit*., p.7. Les réseaux d'alimentation en eau potable, les réseaux d'acheminement des eaux usées, des eaux pluviales, les réseaux d'électricité et de téléphone, présentent moins de risque que les autres réseaux.

[448] COLLIN (C.), Risques urbains, UE Prévention et gestion des risques, *op. cit*., p. 82.

[449] Arrêté du 4 août 2006 portant règlement de la sécurité des canalisations de transport de gaz combustibles, d'hydrocarbures liquides ou liquéfiés et de produits chimiques, JO. n° 214 du 15 septembre 2006, p. 13593.

(Bondy, Niort, Noisy-le-Sec, Lyon[450]) et dans le prolongement des actions sensibilisation et de contrôle réalisé en 2008 et 2009, le ministère du Développement durable a engagé une réforme du cadre réglementaire applicable aux travaux situés à proximité de réseaux, qu'ils soient aériens ou enterrés, qu'il s'agisse de canalisations de transport ou de réseaux de distribution, notamment de gaz. Dernièrement, des actions de sensibilisation sur la prévention des endommagements des réseaux ont eu lieu le 14 avril 2011 en Bretagne. Ces actions ont été lancées par l'État à travers la DREAL et par l'exploitant du réseau de distribution GrDF et la Fédération Régionale des Travaux Publics (FRTP). Pour autant, les résultats, bien qu'en amélioration constante ces dernières années, ne sont pas encore satisfaisants au regard des risques encourus. Chaque atteinte à des canalisations représente un danger potentiel pour la sécurité des citoyens. De manière générale les réseaux sont tenus à fonctionner et être accessibles à tout moment. Pour ce faire, le préfet prescrit un Plan de Prévention des Risques (PPR) qui comprenne ces risques. Le PPR est un outil réglementaire, arrêté par l'Etat, afin de garantir la sécurité des biens et des personnes et la gestion cohérente des risques. De plus, les réseaux peuvent présenter un risque de pollution qui est pris en compte par le préfet en établissant de plan de secours spécialisés de lutte contre la pollution.

2 - 3 - Les risques sanitaires

Les risques d'origine sanitaire sont devenus des facteurs de déstabilisation massive pour la population et les pouvoirs publics. Ils sont susceptibles d'engendrer une désorganisation des échanges économiques. Ils présentent des coûts de prévention et de protection très importants. Les risques sanitaires sont multiples [451] et constituent de fait un risque majeur par leur ampleur et leur grande envergure[452]. Aucun pays, aussi développé soit-

---

[450] En fin 2007 et début 2008, quatre accidents tragiques ont successidés à Bondy, Niort, Noisy-le-Sec et Lyon entraînant des décès et dégâts matériels importants dus à l'endommagement des réseaux de distribution de gaz. Pour cela et afin d'améliorer la prévention, l'Etat a renforcé l'encadrement réglementaire liés aux travaux réalisés à proximité de réseaux.

[451] Ils peuvent être liés à des maladies infectieuses, à des pollutions environnementales, à des contaminations alimentaires, à des facteurs climatiques.

[452] La propagation de nouvelles souches virales ou bactériennes ou la réapparition sur le continent européen de souches anciennes résultent de l'ouverture des frontières, de la fluidité des transports et de la rapidité des échanges internationaux. Dans ce sens, les risques sanitaires méritent un traitement fin, porteur d'avantages non négligeables.

il, n'est pas à l'abri d'une épidémie majeure[453], de maladies peuvent faire des ravages en quelques semaines[454]. Le cas de la grippe H1N1, qui s'est propagé sur toute la planète en 2009, en est une illustration criante. Les crises sanitaires se sont succédées à un rythme accéléré depuis le début des années 80. C'est le cas du SIDA, le sang contaminé, la vache folle, l'hormone de croissance, l'amiante, la canicule, la grippe à viaire, la grippe H1 N1, etc. Face à ces risques les pouvoirs publics ont adoptés des mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque dans les domaines de l'environnement, de la santé ou de l'alimentation. Cette réaction due à l'insuffisance du système de veille et d'alerte qui ont été soulignées. Depuis, souvent sous la pression de l'opinion, le système de veille et de sécurité sanitaire s'est progressivement constitué et réformé. La loi du 1er juillet 1998[455] et la loi du 9 mai 2001[456] ont joué un rôle fondamental dans ce domaine. Elles mettent en place des organismes permanents, établissements publics le plus souvent, pour des missions d'observation, d'analyse et d'alerte. De même, le premier Plan National Santé-Environnement (PNSE), qui a été présenté par le Gouvernement le 21 juin 2004, a répondu aux engagements pris par la France au niveau international et européen. Il a été consacré par l'article 53 de la loi de santé publique du 9 août 2004. En plus, la création de l'Agence Nationale de Sécurité Sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) en 2010 [457] a contribué à assurer la sécurité sanitaire qui est défini comme *« l'ensemble des décisions, programmes et actions visant à protéger la population contre touts les dangers et les risques considérés comme échappant au contrôle des individus et définis à ce titre comme relevant de la responsabilité des pouvoirs publics et de leur régulation »*[458].

L'Etat est le garant de sécurité y compris la sécurité sanitaire qui concerne des produits et des activités qui représentent un danger pour la santé des populations. C'est l'Etat qui doit

---

[453] Le risque de contaminations est partout présent au quotidien, aussi bien dans l'alimentation que dans notre environnement. Souvent invisible et indécelable par les commun des mortels, le danger provient d'agents pathogènes qui peuvent contaminer des certaines, voire des milliers de personnes, et entrainer des graves conséquences économiques.

[454] BOILEVE (M.), La terre face aux risques majeurs, *op. cit.,* p. 167.

[455] Loi n° 98-535 du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle des produits destinés à l'homme, JO. n° 151 du 2 juillet 1998, p.10056.

[456] Loi n° 2001-398 du 9 mai 2001 créant Agence française de sécurité sanitaire environnementale. JO. n° 108 du 10 mai 2001, p. 7325.

[457] Ordonnance n° 2010-18 du 7 janvier 2010.

[458] VACHEY (L.), DELOMENIE (P.), CARRE (A.), GAGNEUX (M.), CHEREAU (C.), BOUVIER (M.), Evaluation de l'application de la loi du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille et du contrôle sanitaires, Rapport n° 2004061 mai, 2004, p. 9.

intervenir par une action régulatrice sur la source de ces produits ou activités[459]. Pour ce faire, le préfet de département joue un rôle important en matière de prévention des risques sanitaires. Il est le responsable, dans le département, de la sécurité des personnes et conserve ses compétences en matière de salubrité et d'hygiène publiques. Les compétences attribuées aux préfets lui donnent un rôle central, à vocation opérationnelle, dans la préparation et la gestion des urgences sanitaires et en font l'interlocuteur privilégié des acteurs de terrain. Dès lors, pour l'exercice de ses compétences en matière de sécurité et de défense sanitaire, le préfet dispose à tout moment des moyens de l'ARS. De même, il prépare et arrête les plans secours en concertation avec des directions et services compétents en la matière comme la Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations (DDCSPP). Cette dernière a, sous l'autorité du préfet, pour but la protection sanitaire de la population et participe à l'élaboration des plans blancs. La DDCSPP anticiper et gère les crises multiformes auxquelles sont exposées les populations, protège les consommateurs en veillant à la loyauté des transactions commerciales, à l'égalité d'accès à la commande publique et en contrôlant les pratiques commerciales réglementées, assure le contrôle de la sécurité sanitaire et de la qualité de l'alimentation, prévient les risques environnementaux liés aux productions animales et à leur transformation et crée un guichet unique pour les professionnels, veille à la santé et à la protection des animaux en contrôlant l'alimentation, la traçabilité et l'utilisation des médicaments vétérinaires.

Ainsi, le préfet élabore des plans rouges en s'appuyant sur les organismes qui participent à l'aide médicale urgente et les transports sanitaires[460]. C'est à lui aussi qu'il incombe, selon l'article 10 de la loi du 29 décembre 1979[461], de contrôler l'exécution des lois et règlements qui se rapportent à la santé publique à l'intérieur des établissements de santé. En effet, c'est à lui qu'appartient la police sanitaire dans le département. Il doit assurer la sécurité des malades et la qualité des soins dans les établissements sanitaires et médico-sociaux publics ou privés[462]. Malgré le progrès fait dans ce domaine, il reste encore beaucoup à faire car en

---

[459] BORRAZ (O.), Les politiques du risque, Paris, Science Po. Les Presses, 2008, p. 161.
[460]UMBER (B.), Le rôle des services déconcentrés DRASS et DDASS dans la gestion des situations exceptionnelles, l'exemple de la Franche-Comté, *op. cit.,* p. 23.
[461] Loi n° 79-1140 du 29 décembre 1979 relative aux équipements sanitaires et modifiant certaines dispositions de la loi n° 70-1318 du 31 décembre 1970 portant réforme hospitalière, JO. du 30 décembre 1979, p. 3311.
[462] JEZEQUEL (N.), RAYMOND (J.-L.), Risques et vigilances sanitaires : Organisation et coordination dans les établissements de santé, Bordeaux, Les Etudes Hospitalières, 2002, p. 38.

matière de sécurité sanitaire, les attentes de citoyens sont croissantes. Il convient à la fois que : les services de l'Etat, en liaison avec les autres acteurs concernés, renforcent leurs actions en matière de protection contre les risques environnementaux, veillent aux exigences de la sécurité alimentaire et se mettent en état de faire face aux différentes crises sanitaires susceptibles de survenir.

§2 - Le Préfet, véritable coordinateur de la prévention et de prévision des dommages dans le département

En matière de sécurité civile, la prévention des dommages est essentielle. Mais la rapidité et l'efficacité des réactions dépendent, d'une part, de la planification qui tend à améliorer le système, à éviter de reproduire les erreurs et tente d'envisager des situations nouvelles. Cette planification est, selon Vincent DYE, « *l'outil essentiel de l'organisation française des secours. Elle a pour but de permettre la mise en place rapide et efficace de tous les moyens de secours disponibles »*[463]. L'efficacité des réactions dépend, d'autre part, d'une coordination adéquate des moyens de secours qui permet, de manière forte, de limiter les effets d'une catastrophe. Dans cette optique, il est préférable que l'effort soit, en priorité, porté sur la mobilisation de tous les acteurs et la coordination de l'ensemble des actions et sur l'animation du dispositif par l'Etat via son représentant le préfet. Ce dernier a, selon les textes français relatifs à la sécurité civile, la mission de la planification et de la coordination. Son rôle se vérifie ainsi tant par la mission préfectorale de contrôle et de conseil des collectivités (A), que par l'exclusivité de la compétence du préfet en matière d'élaboration de plans de secours (B).

A. Le contrôle et le conseil des collectivités

Les préfectures assurent localement une mission d'information et de conseil en direction des exécutifs territoriaux en considération du fait que les irrégularités sont souvent le fait d'une méconnaissance ou d'une maîtrise insuffisante du droit. La figure du représentant de l'Etat est un rouage essentiel de la relation Etat/collectivités locales. Dans ce sens, il a

[463] DYE (V.), La sécurité civile en France, *op. cit.,* p. 82.

l'obligation de porter à connaissance des communes sur les risques auxquels ils sont exposés et de contrôler la légalité des actes de collectivités territoriales.

1 - La procédure du « porter à connaissance (PAC) »

Depuis l'entrée en vigueur de la loi de décentralisation, l'obligation est faite au préfet de porter à connaissance (PAC), en particulier les risques, dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme (SCOT, PLU, ZAC.) ainsi que les servitudes imposées par ces risques. Le porter à connaissance est, par définition, *« l'opération par laquelle le préfet porte à la connaissance de la commune les informations nécessaires à l'exercice de ses compétences en matière d'urbanisme »*[464]. C'est un document public transmis par le préfet à la commune afin d'élaborer un document d'urbanisme sur son territoire (plan local d'urbanisme ou carte communale) et à l'EPCI compétent lors de l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale. Cette procédure est fondamentale en ce qui concerne les risques naturels, dans les mesures où elle conduit à transférer toute information relative aux risques naturels en vue de déterminer les zones constructibles. La procédure porter à connaissance permet au préfet, d'une part, de signaler aux élus locaux l'existence de risques majeurs faisant l'objet de projets d'intérêt général et de toutes dispositions réglementaires ou servitudes en vigueur, visant à prévenir ces risques, comme les PPR. D'autre part, il peut informer également sur des études techniques dont dispose l'Etat notamment en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement. L'absence des cette procédure ne délie pas les communes ou leurs groupements de leur obligation de prendre les mesures nécessaires à la prévention des risques naturels, à travers leurs documents d'urbanisme. Ainsi, le préfet peut se substituer au maire, si ce dernier n'a pas tenu compte d'éléments indiqués dans le PAC et ayant trait à des impératifs de sécurité civile. La circulaire du 4 mai 2007, qui a abrogé la circulaire du 24 juin 1992[465], vise à adapter la démarche en matière de PAC aux risques technologiques liés aux installations classées, et à mettre en cohérence les démarches de

[464] L'article L. 121-2 du Code de l'Urbanisme prévoit que : *« le préfet porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme »* et qu'il *« fournit notamment les études techniques dont dispose l'État en matière de prévention des risques [...]. ».*

[465] Circulaire du 24 juin 1992 relative à la maitrise de l'urbanisation autour des sites industriels à risques, qui incitait les préfets à mettre en place un processus de maitrise de l'urbanisation autour de ces sites.

maitrise de l'urbanisation autour des sites industriels à risques en y intégrant désormais la probabilité d'occurrence du risque.

2 - Le contrôle de la légalité des actes municipaux

Les actes municipaux[466] sont soumis au principe de légalité et au contrôle du juge. Les mesures de police doivent être prises par l'autorité compétente, sur le fondement des textes en vigueur à la date de leur édition et respecter les procédures et formes prescrites[467]. Le contrôle de la légalité des actes municipaux est une procédure par laquelle le préfet s'assure de la conformité à la loi des actes pris par les collectivités territoriales et certains établissements publics[468]. Cette disposition est liée à l'article L. 2131-2 du CGCT qui fonde le contrôle de légalité. Ce contrôle (*a posteriori)*, prévu par la loi du 2 mars 1982[469], est un pouvoir propre du préfet qui se fonde sur l'article 72, dernier alinéa, de la Constitution du 4 octobre 1958[470]. Selon cet article, *« dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois »*[471]. Le préfet dispose, par ce contrôle, d'un large pouvoir de contrôle de l'action municipale spécialement en matière d'urbanisme et peut ainsi vérifier le respect des impératifs de sécurité civile par les conseils municipaux. En matière de sécurité civile, le préfet assure une mission de vigilance sur le SDIS. De fait, il peut déférer devant le juge administratif, afin d'obtenir son annulation, toute décision prise par le SDIS et soumise à une obligation de transmission au préfet, lorsqu'il estime illégale. Ce pouvoir de contrôle de légalité s'étend ainsi aux associations de sécurité civile[472]. Ce contrôle intervient (*a posteriori*) et ne porte que sur la légalité des actes[473].

---

[466] Il s'agit ici notamment des décisions prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police (sauf circulation et stationnement), des permis de construire et des certificats d'urbanisme.
[467] ROUAULT (M.-Ch.), Droit administratif, Paris, lextenso édition, 7e édition, 2011, p. 178.
[468] FANACHI (P.), Recueil de jurisprudence du contrôle des actes des collectivités territoriales, Tome 1, Paris, Edition Dalloz, 1996, p. 31.
[469] La loi de décentralisation du 2 mars 1982 a remplacé la tutelle administrative (contrôle *a priori*) par le contrôle de légalité (contrôle *a posteriori*).
[470] PIAN (F.), Les pouvoirs de police du maire, *op. cit.*, p. 135.
[471] La procédure est précisée dans le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT).
[472] VIRET (J.), QUEYLA (J.-L.), Sécurité civile en France : organisation et missions, 2008, *op. cit*., pp. 123-124.
[473]Il s'exerce au plan de la légalité interne (erreur de droit, erreur de fait et le détournement de pouvoir) et à celui de la légalité externe (compétence de l'auteur de l'acte, respect de règles de forme et des dispositions législatives et réglementaires en vigueur…).

Il y a deux grandes catégories d'actes soumis au contrôle de la légalité [474]: les actes soumis à obligation de transmission[475] et les actes exclus de l'obligation de transmission[476]. Si ce contrôle exercé par le préfet permet d'assurer la prééminence des intérêts nationaux sur les intérêts locaux et de faire prévaloir l'unité de l'ordre juridique, il doit néanmoins être concilié avec le principe de libre administration des collectivités territoriales, qui a lui aussi valeur constitutionnelle. Le décret du 9 septembre 1993[477] a énuméré avec précision les documents que les collectivités doivent transmettre au préfet et les contrats soumis au contrôle de légalité. La liste d'actes soumis à l'obligation de transmission a été réduite par la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Cette modification s'explique par la volonté de recentrer ce contrôle, souvent jugé insuffisamment efficace, sur les principaux enjeux. Dans le même ordre d'idée, l'ordonnance n° 2009-1401 du 17 novembre 2009 portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité vient d'alléger, avec effet au 1er janvier 2010, la liste des actes obligatoirement transmis au contrôle de légalité par les collectivités territoriales. Force est de constater que le contrôle de légalité est quantitativement insuffisant. Le nombre global d'actes contrôlés est très faible et très inégal d'un département à l'autre. Toutefois, l'efficacité du contrôle n'est pas si faible qu'il n'y paraît, car elle a été renforcée à l'égard du juge administratif et à l'égard du préfet. Le préfet de département défère au tribunal administratif les actes qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission[478]. Car les actes administratifs qui sont soumis au contrôle de légalité donnent lieu, le cas échéant, à l'intervention du juge administratif.

B. Une mise en place rapide et efficace des moyens permise par la planification

Le législateur s'est, depuis longtemps, intéressé à la prévention des risques pour éviter leurs conséquences, mais aucune politique de prévention ne peut réduire à zéro la probabilité d'occurrence des situations exceptionnelles. Dans ce sens, la préparation des réponses pour

---

[474] Deux catégories d'actes des collectivités territoriales et certains établissements publics sont exclus du contrôle de légalité. Il s'agit des actes dits « de droit privé » et des actes pris au nom de l'Etat (Article L. 122-23 à L. 122-27 du Code des Communes).
[475] Article L. 2131-2 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT).
[476] FANACHI (P.), Recueil de jurisprudence du contrôle des actes des collectivités territoriales, *op. cit*., p. 6.
[477] Décret n° 93-1080 du 9 septembre 1993 fixant la liste des pièces relatives aux conventions de marchés des collectivités territoriales et de leurs établissements publics qui doivent litre transmises au représentant de l'Etat, JO. n° 215 du 16 septembre 1993, p. 12921.
[478] Article L. 2131-6 du Code Général des Collectivités Territoriales.

faire face aux situations d'urgences est nécessaire. Cet objectif peut être atteint par la conjugaison de deux moyens : une planification opérationnelle efficace et la mise en place d'un potentiel de réponses adaptées. Le champ d'application de la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 a, malheureusement, été limité à certains risques ; ce qui a entrainé un grand manque d'outils de gestion. Pour remédier à cette situation, le législateur, n'a pas cessé depuis de chercher les meilleures solutions pour faire face aux risques. Mais quand la prévention paraît insuffisante pour éviter une catastrophe, il faut anticiper l'organisation des secours par la détermination d'une chaîne d'alerte, de commandement et les missions de chaque intervenant. La prévision repose, en effet, essentiellement sur l'élaboration d'une planification de secours. La réussite d'une opération dépend, pour beaucoup, de sa préparation. Tel est l'objectif de la planification. Dans ce sens, pour gérer les conséquences des risques naturels ou technologiques, les préfets, responsables de la protection des personnes, de la sauvegarde des installations et des ressources d'intérêt national et des mesures relatives à la protection, élaborent, en collaboration avec des services déconcentrés de l'Etat et des établissements publics, des plans ORSEC et des plans d'urgence. Ces plans visent à organiser le commandement et à prévoir les moyens pour faire face à une situation traitant non seulement le risque, mais aussi les mesures de protection pour les populations impliquées et pour l'environnement. Dans le cadre du plan ORSEC, chaque personne publique et privée doit s'organiser pour faire face aux risques en préparant des plans internes. Le Gouvernement aussi a ses propres réponses pour certains risques, il s'agit de plans pirates. Les plans internes et plans pirates ne font pas partie du plan ORSEC.

1 - Les plans ORSEC

Le plan ORSEC est fondé sur l'instruction interministérielle du 5 février 1952[479], confirmée par la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 et le décret n° 88-622 du 6 mai 1988. La loi n° 2004-811 du 13 août 2004, dite la loi de modernisation de sécurité civile et le décret d'application n° 2005-1157 du 13 novembre 2005 ont conduit à modifier le plan ORSEC qui est devenu[480] désormais, le dispositif ORSEC (Organisation de la Réponse de SEcurité

[479] GILBERT (C.), « Traitement des risques collectifs et action des préfets : entre procédures formelles et pratiques réelles », *op. cit*., p.134.

[480] Avec la loi n° 2004-811 du 13 août 2004, le terme ORSEC signifie l'Organisation de la Réponse de SÉcurité Civile. Avant cette loi ce terme a été utilisé pour signaler l'*ORganisation des SECours*. De même, avant la loi n°

Civile). Il s'inscrit dans le dispositif général de la planification de défense et de sécurité nationale[481]. A l'inverse du système précédent où le plan ORSEC était le sommet de la pyramide de réponse face à un événement, il devient, dans le nouveau dispositif, la base de réponse quelle que soit la situation d'urgence. Ces évolutions s'illustrent au travers la traduction du terme « ORSEC » lui-même : il ne signifie plus simplement « ORganisation des SECours » mais de manière plus large « Organisation de la Réponse de SEcurité Civile ». Cette dénomination ORSEC remplace toutes les appellations du type « plan de secours », « plans d'urgence » ou « plan de secours spécialisé ». Désormais on peut dire que le préfet « prend la direction des opérations de secours » dans les cas définis par la loi. Il met en œuvre ou active les éléments du dispositif ORSEC adapté à la situation. Le dispositif ORSEC s'inscrit ainsi dans la continuité de l'action quotidienne des services.

Le dispositif ORSEC départemental se compose d'un recensement et d'une analyse préalable des risques et des conséquences des menaces. Il est constitué par le Dossier Départemental des Risques Majeurs (DDRM) et le volet « risques particuliers et sites à risques » du Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques (SDACR) du Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS)[482]. Il comprend également un dispositif opérationnel constituant une organisation globale de gestion des événements est adaptée à la nature, à l'ampleur et à l'évolution de l'événement par son caractère progressif et modulaire. Cette organisation prévoit des dispositions générales traitant des éléments nécessaires à la gestion de tout type d'événement - prises en charge de nombreuses victimes dans le cadre du plan rouge ou du plan blanc, déplacements massifs des populations, etc. - complétées par des dispositions spécifiques pour faire face aux conséquences prévisibles de chacun des risques et menaces recensés (PPI, TMD, etc.)[483]. Le dispositif ORSEC départemental comprend aussi des phases de préparation, d'exercice et d'entraînement nécessaires à la mise en œuvre opérationnelle, car la connaissance mutuelle et préalable à l'événement, des multiples participants au dispositif ORSEC est indispensable. Il faut se préparer à faire travailler

---

2004-811 du 13 août 2004 on parlait de déclenchement du plan ORSEC. Aujourd'hui l'Orsec est un système polyvalent de gestion de la crise (organisation des secours et recensement des moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre en cas de catastrophe). De plus, désormais on parle de l'activation du dispositif ORSEC.

[481] Préfecture de l'Isère, plan ORSEC départemental de l'Isère, *op. cit*., p. 6.

[482] VIRET (J.), QUEYLA (J.-L.), Sécurité civile en France : organisation et missions, 2008, *op. cit*., p. 199.

[483] PONDAVEN (Ph.), La commune et les inondations, *op. cit*., p. 300 et s.

ensemble dans des circonstances difficiles les services de l'Etat, des collectivités territoriales et des personnes privées (associations, entreprises, gestionnaires de réseaux...) afin d'aboutir à la démarche de planification. Les plans qui sont des références rassurantes en temps de paix, doivent être des véritables outils opérationnels en temps de crise. Pour cela, les exercices sont des techniques privilégiés. Ils permettent de vérifier la qualité des disposions générales et spécifiques du dispositif opérationnel impliquent la participation périodique de la population. Le préfet de département arrête un calendrier annuel ou pluriannuel d'exercices généraux ou partiels de mise en œuvre des dispositifs opérationnels ORSEC[484].

Les dispositions spécifiques ORSEC du département reprennent en partie le contenu des deux catégories de plans d'urgence précédemment définies par la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 : les Plans de Secours Spécialisés (PSS) et les Plans Particuliers d'Intervention (PPI). Si l'appellation Plan Particulier d'Intervention (PPI) est conservée de plein droit (art.15 de la loi du 13 août 2004), l'appellation Plan de Secours Spécialisé (PSS) est appelée à disparaître progressivement au fur et à mesure de leur révision réglementaire. Il en est de même du plan rouge qui fait partie du dispositif opérationnel général ORSEC qui organise la prise en charge médicale de victimes en grand nombre, en organisant les secours et leur médicalisation pendant la phase pré hospitalière.

1 - 1 - Les Plans Particuliers d'Intervention (PPI)

Les Plans Particuliers d'Intervention (PPI) ont comme objectif de planifier les secours en cas d'accident majeur susceptible d'avoir de graves conséquences hors des enceintes des établissements à risque. Ces plans inscrivent dans les processus de prévention qui débute avec l'étude des dangers[485]. Les PPI doivent être réalisés autour des installations ou ouvrages fixes dont les risques particuliers sont connus et analysés[486]. Sont notamment concernées les installations nucléaires, les grands barrages, les installations classées (SEVESO seuil haut), les lieux de transit ou d'activités présentant un risque pour l'environnement[487]. Les exploitants

---

[484] Ibid.
[485] GILBERT (C.), « Traitement des risques collectifs et action des préfets : entre procédures formelles et pratiques réelles », *op. cit.,* p. 137.
[486] Préfecture de l'Isère, Plan ORSEC départemental de l'Isère, *op. cit*., p. 9.
[487]COURTOIS (D.-G.), « Le rôle de l'Etat dans la gestion de crise », in : *Gestion de crise*, Levallois-Perret, Direction de la sécurité civile, mars 1995, pp. 12 et 13.

des installations dangereuses ont l'obligation de réaliser une étude de danger et un Plan d'Organisation Interne (POI) ou un Plan d'Urgence Interne (PUI) comme première réponse aux accidents qui peuvent survenir à l'intérieur de l'installation. Ceci afin d'éviter que l'accident n'atteigne pas à l'extérieur de l'installation. A partir d'une étude de danger et d'un POI (ou PUI), le préfet élabore des PPI pour pouvoir les déclencher lorsque les conséquences d'un accident interne dépassant l'enceinte du site concerné menacent les populations avoisinantes[488]. Des exercices de PPI doivent être réalisés[489], sous l'autorité de préfet, par les services de sécurité civile afin de sensibiliser les populations locales sur les risques auxquels elles sont exposées.

1 - 2 - Les Plans de Secours Spécialisé (PSS)

Les Plans de Secours Spécialisés (PSS) sont des plans qui, au moment de leur approbation, relevaient des dispositions du décret n° 88-622 du 6 mai 1988 modifié, alors en vigueur, relatif aux plans d'urgence. Ils sont élaborés, sous la responsabilité du préfet de département, par les services préfectoraux en concertation avec l'ensemble de services et organismes publics chargés de leur mise en œuvre et sont révisés tous les cinq ans. Ils définissent les modalités de mise en œuvre de l'ensemble des moyens d'intervention publics et privés dans le département pour faire face aux risques technologiques qui n'ont pas fait l'objet d'un plan particulier d'intervention ou aux risques définis mais leur localisation ne peut pas être précisée. Ces risques peuvent être liés à un accident ou à un sinistre de nature à porter atteinte à la vie ou à l'intégrité des personnes, aux biens ou à l'environnement[490] (TMD, SNCF, voies TGV, SATER…)[491].

---

[488]Direction de défense et de protection civile en Isère, Plans Particuliers d'Intervention–P.P.I. établissements « SEVESO seuil haut », mémento Tome S.1.1, août 2007, p. 18 et s.
[489]Direction de défense et de protection civile en Isère, Plans Particuliers d'Intervention–P.P.I. établissements « SEVESO seuil haut », mémento Tome S.1.2, août 2007, p. 97.
[490] Centre National de Prévention et de Protection (CNPP), La fonction sécurité: guide pour la gestion de la santé, de la sécurité, de la sûreté et de l'environnement, *op. cit*., p. 202.
[491] Pour aller plus loin, voir UMBER (B.), Le rôle des services déconcentrés DRASS et DDASS dans la gestion des situations exceptionnelles, l'exemple de la Franche-Comté, *op. cit*., pp. 29, 30.

1 - 3 - Les plans rouges

Le plan rouge a été créé en 1978[492] afin d'organiser les moyens de secours en présence de nombreuses victimes. Il est destiné à secourir un nombre important de victimes dans un même lieu, et à organiser les moyens de premiers soins par rapport à cette concentration des victimes[493]. Le plan blanc, qui est destiné à l'organisation des soins à l'arrière, est fréquemment déclenché avec le plan rouge afin de faire face à l'afflux de victimes évacuées par avance par le dispositif plan rouge. Elaboré et mis en œuvre sous l'autorité du préfet[494], le plan rouge a pour objectif de remédier aux conséquences d'une situation accidentelle déclarée, en prenant en compte les impératifs suivants : la rapidité de la mise en place de moyens adaptés, l'organisation du commandement et la coordination dans la mise en œuvre de ces moyens et une bonne organisation de la régulation médicale. Il est déclenché par le préfet du département sur demande du premier médecin SMUR ou du premier officier sapeur-pompier arrivé sur les lieux de la catastrophe. Il est déclenché lorsqu'au moins dix victimes sont impliquées[495]. Les plans rouges reposent sur trois axes : le ramassage des victimes, le trie et les soins aux victimes via le Poste Médical Avancé (PMA), l'évacuation des victimes[496].

Le préfet de département joue un rôle essentiel en matière de coordination. Il est l'autorité unique[497] qui mobilise et coordonne tous les acteurs : les services d'incendie et de secours, les services sanitaires et sociaux, les services de police et de gendarmerie, le Conseil Général, les services de l'équipement, le délégué militaire départemental, les associations agréées de sécurité civile, et d'autres acteurs en fonction du type de situation. Ces acteurs possèdent chacun leur propre organisation, appelée « réponse opérationnelle propre des acteurs ». Cette réponse permet de satisfaire à la réglementation. Chaque personne publique ou privée

---

[492] Il a été créé en 1978 par la Brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), suite à des explosions lors d'un incendie (rue Raynouard, Paris 16e), ayant fait 13 morts et de très nombreux blessés. Son principe a été étendu à toute la France par le circulaire n° 86-318 du 28 octobre 1986 relative à « la planification des secours immédiats en présence de nombreuses victimes ».
[493] Préfecture de l'Isère, Plan ORSEC départemental de l'Isère, *op. cit*., p. 9.
[494] BUISSON (Y.), sous la dir. Les risques NRBC savoir pour agir, Montrouge, 2004, p. 204.
[495] DAUTUN(C.), Organisation de la gestion de crise, « Les secours face à une crise de grande ampleur », Thèse professionnelle, sous dir. Gilles DUSSERRE et Jérôme TIXIER, soutenue en septembre 2004, p. 22.
[496]UMBER (B.), Le rôle des services déconcentrés DRASS et DDASS dans la gestion des situations exceptionnelles, l'exemple de la Franche-Comté, *op. cit*., p. 28.
[497] Préfecture de l'Isère, Plan ORSEC départemental de l'Isère, *op. cit*., p. 6.

recensée dans le plan ORSEC prépare sa propre organisation de la gestion de l'événement et en fournit la description sommaire au représentant de l'État. Ses propres réponses ne relèvent pas au plan ORSEC. Il s'agit du plan de gestion interne et des plans pirates.

2 - Les plans qui ne relèvent pas de l'ORSEC

Les plans qui ne font pas partie de l'ORSEC sont des plans internes à certains services (les plans de gestion) et les plans gouvernementaux dits « plans pirates ».

2 - 1 - Les plans de gestion

Dans le cadre du plan ORSEC, chaque personne publique ou privée recensée apporte sa réponse opérationnelle pour éviter les crises. Il en résulte l'établissement de plans adaptés à chaque service. Ces plans sont appelés les plans de gestion. Les Plans d'Opération Interne (POI) font une réponse des exploitants de l'installation industrielle pour faire face à un événement qui peut survenir dans l'installation. Les Plans d'Urgence Interne (PUI) répondent à un événement survient dans une installation nucléaire. Les plans blancs sont spécifiques aux établissements hospitaliers et les plans PPMS concertent les établissements scolaires, etc. Ces plans doivent être transmis au préfet pour qu'il puisse, si nécessaire, élaborer un PPI correspondant à un risque particulier.

2 - 2 - Les plans pirates et de défense civile

Ces plans ne font pas partie de plan ORSEC, mais peuvent y être associés en cas d'accident. Les plans pirates sont des plans gouvernementaux de prévention et de mise en place de parades antiterroriste déclenchées par le premier ministre[498]. Les plans pirates, qui sont élaborés par le Gouvernement à l'échelle nationale contrairement aux autres plans, ne sont pas rendus publics, sauf certaines mesures qui peuvent toucher les publics. Les plans pirates peuvent être appelés : Piratox quand la menace est toxique ou Piratom pour la menace nucléaire ou encore Piratair pour le détournement d'avion. Le préfet est le responsable de la mise en œuvre de ces plans gouvernementaux dans le département et doit élaborer, si besoin,

[498]UMBER (B.), Le rôle des services déconcentrés DRASS et DDASS dans la gestion des situations exceptionnelles, l'exemple de la Franche-Comté, *op. cit*., p. 31.

une déclinaison locale[499]. Ces plans sont renforcés en 1995 à la suite des attentats dans le métro japonais, afin de prendre en compte la réaction opérationnelle[500].

Il reste à dire que, les plans de secours doivent faire l'objet des exercices[501] réguliers de sécurité civile. Ces exercices sont organisés par la préfecture afin de tester la pertinence des solutions qui seraient mises en œuvre après avoir observé les points forts et les lacunes. Ils permettent d'entraîner les différents acteurs, de vérifier leur capacité de répondre à une crise et de sensibiliser les populations. En effet, il convient que les exercices de crise, qui sont la clé de voûte des plans de gestion des crises, soient approchés le plus possible de la réalité pour préparer les dirigeants à gérer les incertitudes lorsque le jour viendra. Quand les mesures de prévention ne suffissent pas à empêcher la survenance d'un événement de sécurité civile, le préfet doit mettre en œuvre les plans nécessaires pour y faire face. Dans ce sens, il alerte la population et les autorités concernées par les plans de secours. Il mobilise les moyens départementaux pour répondre à l'événement. Il communique la crise et assure la sortie de celle-ci.

[499] Préfecture de l'Isère, Plan ORSEC départemental de l'Isère, *op. cit*., p. 10.
[500] DAUTUN(C.), Organisation de la gestion de crise, « Les secours face à une crise de grande ampleur », *op. cit*., p. 22.
[501] Annexe 2, « Orientation de la politique de sécurité civile » de la loi du 13 août 2004.

Section 2 : La réponse aux catastrophes par le préfet de département directeur des opérations de secours

L'objet de cette section porte sur les crises résultant de la matérialisation d'un risque pour lequel une réponse opérationnelle de la sécurité civile, sous l'autorité du préfet de département, est mise en place. La réponse aux situations d'urgence exige la mobilisation rapide de tous les moyens publics et privés et leur coordination efficace sous une direction unique. La direction de commandement doit être unique, claire et issue d'une logique d'homogénéisation et de suivi afin d'assurer la continuité de traitement de crise. D'ailleurs, l'arrêté du 1er février 1978[502] affirme le principe de l'unité de commandement. Elle prévoit ainsi que *« le principe de l'unité de commandement, lors des interventions, est le facteur primordial de l'efficacité des secours ».* Ce principe, qui a été renforcé par la loi de la modernisation de la sécurité civile, exprime la légitimité et la compétence juridique de l'autorité de police responsable de l'intervention. Il présente également le commandement des opérations des secours comme un élément opérationnel subordonné à l'autorité de police, chargé de l'organisation du dispositif de secours. La loi de modernisation de la sécurité civile investit les maires et les préfets, autorités de police générale, de pouvoirs étendus en situation de crise[503]. Ainsi, la Direction des Opérations de Secours (DOS) repose dans le cas général, le plus fréquent, sur le maire au titre de ses pouvoirs de police. Néanmoins, le préfet prend la direction des opérations de secours selon des hypothèses précisées par la loi. Il sera conseillé par le Commandant des Opérations de Secours (COS), un officier sapeur-pompier.

Le préfet détient quatre titres de compétences dont deux trouvant leur fondement actuel dans l'article L 2215-1 du CGCT. Aux termes de cet article, le préfet dispose d'un pouvoir de police générale portant sur les mêmes matières que celui de l'autorité municipale. Ce pouvoir est exercé à titre subsidiaire. Les deux autres titres de compétences trouvant leur fondement dans l'article 17 de la loi de modernisation de la sécurité civile n° 2004-811 du 13 août 2004.

---

[502] Arrêté du 1er février 1978 approuvant le règlement d'instruction et des manouvres des sapeurs-pompiers communaux.
[503] Loi n° 2004-811 de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004.

La première hypothèse est celle où une ou plusieurs communes sont affectées par un même événement[504]. Il peut en être ainsi en cas d'inondation ou de feu de forêt par exemple. Elle réaffirme l'idée que le préfet est l'autorité de police générale dans le département[505]. Cette situation s'impose en matière de sécurité civile dans la mesure où l'intervention du préfet permet de répondre aux nécessités de coordination opérationnelle. Dans cette hypothèse, le préfet peut intervenir sans devoir procéder à une mise en demeure préalable. La deuxième hypothèse est celle dans laquelle le préfet, après mise en demeure restée sans résultat, se substitue au maire lorsque ce dernier s'est abstenu de prendre les mesures nécessaires. Dans ce sens, deux conditions doivent être présentes : la première est la carence du maire et l'autre est la mettre en demeure, par le préfet, de ce dernier de faire usage de ses pouvoirs de police. Le pouvoir de substitution du préfet en cas de carence de maire est l'illustration la plus parfaite de la persistance d'un pouvoir de tutelle que le législateur a pourtant prétendu vouloir supprimé dans la loi de décentralisation du 2 mars 1982. Ce pouvoir est plus remarquable que la condition de prévue par le CGCT, à savoir que la mise en demeure préalable du maire s'efface, en cas d'urgence, et que la responsabilité de la commune demeure seule engagée. Il n'y a que les cas dans lesquels le préfet se serait substitué au maire « dans des hypothèses ou selon des modalités non prévues par la loi » que la commune pourrait voir sa responsabilité supprimée ou atténuée[506]. La troisième hypothèse correspond au cas classique où, face à un événement de vaste ampleur, le préfet décide de prendre la situation en main et de mobiliser ou réquisitionner tous les moyens nécessaires, qu'ils soient public ou privés. Il « déclenche » alors le plans ORESC ; cette décision lui conférant automatiquement la direction des opérations de secours[507]. Dans le cadre d'un dispositif qui se veut souple et progressif, certaines disposions du plan ORSEC pouvant être activées en fonction de l'évolution de la situation, le préfet dispose d'un véritable pouvoir d'évocation en fonction de l'aggravation de la situation. Ce dernier peut décider discrétionnairement du moment où il estimera nécessaire de prendre la direction des opérations et de le signifier aux différents intervenants[508]. La dernière hypothèse s'inscrit dans la même logique que la précédente, à ceci près que le facteur

---

[504] Il est stipulé à l'article L 2215-1-3° du CGCT que *« le représentant de l'Etat est seul compétant pour prendre les mesures relative à l'ordre, à la sécurité et à la salubrité publiques dont le champ d'application excède le territoire d'une commune ».*

[505] L'article 9 du décret du 14 mars 1986 porte la même formule.

[506] L'article L. 2216-1 du CGCT.

[507] L'article 17 de la loi n° 2004-811 de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004.

[508] L'article L. 17 de la loi n° 2004-811 et article 9 du décret n° 2005-1157 du 13 septembre 2005 relatifs au plan ORSEC.

déclenchant l'intervention du préfet n'est pas la gravité de l'événement mais l'incapacité supposée de la commune à gérer seule la situation. Ce nouveau pouvoir de tutelle par substitution d'action, conféré par la loi au préfet, est proprement extraordinaire car il peut ne reposer que sur une appréciation purement subjective du préfet. Néanmoins, dans la pratique, c'est souvent l'inverse qui devrait se produire : un maire, estimant ne pas avoir les moyens de faire face à la situation avec les seuls moyens de la commune, pourrait prendre l'initiative de demander au préfet d'intervenir.

Lors d'une catastrophe dirigée par le préfet, ce dernier diffuse l'alerte et déclenche, si la situation le justifié, le plan ORSEC qui définit le cadre général d'organisation des secours. Le plan rouge concerne quant à lui, l'organisation de la chaîne des secours médicalisés en présence d'un nombre important de victimes. Aux côtés des services institutionnels de secours tels que les sapeurs-pompiers, les SAMU, la Police, la Gendarmerie, et des autres services de l'Etat, interviennent également fréquemment les associations, notamment, la Croix Rouge, le secours populaire et le secours catholique, etc.

En tout état de cause, la bonne gestion d'une crise repose sur la personnalité de celui qui la gère, car *« la crise est avant tout une affaire d'homme »*[509]. Dans ce sens, la personnalité du préfet est primordiale. C'est celui qui va décider, gérer, alerter et coordonner les autres acteurs concourant à mettre fin à la crise. Cette section est destinée à analyser les obligations du préfet en matière d'alerte et de gestion des crises.

§1 - L'alerte et la mise en œuvre les plans de secours par le préfet de département en cas d'urgence

Sous l'autorité du préfet, une veille est organisée en permanence dans le département. Cette veille est assurée par l'ensemble des acteurs du dispositif ORSEC échangeant les informations avec la préfecture via le SIDPC. L'objet de cette surveillance est de prévoir des phénomènes anormaux et leurs conséquences, ou d'annoncer leurs déclenchements à temps pour que, dans les mesures du possible les personnes et les biens soient protégés ou mis à

[509] DECHARRIERE (Ch.), « La gestion des crises », in : *Administration*, n° 166, janvier-mars, 1995, p. 101.

l'abri et que les secours soient, s'il y a lieu, organisés très rapidement[510]. De fait, la réussite d'une pré-alerte est le fruit de l'accumulation ou du croisement sur des événements potentiels provenant de plusieurs services. Pour ce faire, le SIDPC, qui reçoit tous les jours des informations de météo-France, de services de prévision des crues et des établissements à risque en cas d'événement, etc.[511] traite, analyse et transmet ces informations, si nécessaire, aux services concernés afin d'anticiper les situations de crise et de réagir de la meilleure façon possible en mobilisant des moyens et de renfort ou en déclenchant d'une procédure ORSEC avec engagement des moyens exceptionnels. Une liste des acteurs concourants à la gestion de crise est consignée dans l'annuaire de crise. En cas d'un événement grave dans le département, le préfet déclenche l'alerte à travers le SIDPC et mobilise les services concernés (A). Il peut de même mettre en place une cellule de crise qui, selon la nature et l'importance de l'événement, se structure et se renforce jusqu'à sa forme la plus élaborée qui est le Centre Opérationnel de Défense départemental (COD) afin de gérer au mieux l'événement (B).

A. La diffusion de l'alerte

L'alerte constitue la dernière étape avant la catastrophe[512]. Il a pour objet de délivrer un signal d'attention et un message en cas de menace imminente mettant en jeu la sécurité de la population. Ainsi, elle pourra mettre en œuvre les consignes de l'information préventive[513]. Pour atteindre cet objectif, les préfectures élaborent des plans d'alerte départementaux pour les permettre d'activer le dispositif [514]. La diffusion de l'alerte doit être effectuée aux acteurs participant à la gestion de crise ainsi qu'à la population.

---

[510] Institut des risques majeurs « Vigilance et alerte, Se préparer en cas de crise », in : *Risques infos*, n° 21 Septembre 2008, p. 4.
[511] DAUTUN(C.), Contribution à l'étude des crises de grande ampleur : Connaissance et aide à la décision pour la sécurité civile, Thèse sous la dir. Gilles DUSSERRE, soutenue à Saint-Etienne en 2007, p. 31.
[512]DAUPHINE (A.), Risques et catastrophes : observer, spatialiser, comprendre, gérer, 2003, *op. cit.*, p. 224.
[513] PONDAVEN (Ph.), La commune et les inondations, *op. cit*., p. 361.
[514] LEGRIX (Ph.), « Le système intégré de protection des populations », in : *La protection des populations face aux risques majeurs,* Versailles, France-Sélection, 1996, p. 9.

1 - La diffusion de l'alerte aux acteurs participant à la gestion de crise

Les acteurs participant à la gestion de crise sont notamment les acteurs du dispositif ORSEC et les maires des communes et les autres relais essentiels pour la gestion de l'événement.

1 - 1 - Aux acteurs du dispositif ORSEC

En cas de situation anormale, le SIDPC informe et mobilise les services publics et les opérateurs concernés. Les chefs des services ou leurs représentants seront convoqué au COD, s'il y a lieu, pour prendre la direction des opérations de secours par le préfet et pour constituer une cellule de crise au DOC.

1 - 2 - Aux autorités publiques

Afin de gérer au mieux la crise, le temps est primordial. Il est préférable, cependant, d'avertir sans délai les maires. La diffusion rapide de l'alerte par le préfet vers les maires concernés est assurée par des dispositifs de Gestion de l'Alerte Locale Automatisée (GALA). Il s'agit d'un automate d'appels téléphoniques gérés par la préfecture ou sur un contrat de prestation de service auprès d'un opérateur spécialisé, qui transmet une pré-alerte ou une alerte vers les maires des communes et autres relais essentiels. Forte heureusement que la plupart des préfectures sont aujourd'hui dotées de ce dispositif [515]. La connaissance préalable de ce système par les maires peut les aider à bien gérer des crises par la mise en place d'une organisation prévisionnelle de gestion des crises en mairie. Les maires et les acteurs locaux peuvent se renseigner directement auprès de la préfecture afin de prendre connaissance de l'expertise locale, de son évolution, de la situation au plan départemental et des mesures de prévention à mettre en œuvre localement. L'ensemble de ces mesures est de nature à aider le maire à apprécier la gravité de la situation, à le conseiller quant aux mesures à prendre et à lui permettre une préparation optimale afin d'assurer ses obligations en matière de protection des populations au titre de ses pouvoirs de police[516].

[515] Institut des risques majeurs « Vigilance et alerte, Se préparer en cas de crise », *op. cit.*, p. 9.
[516] Article l. 2215-2-5 du Code Général des Collectivités Territoriales.

2 - La diffusion de l'alerte à la population

En cas de phénomène naturel ou technologique majeur, la population est avertie par un signal d'alerte, identique pour tous les risques (sauf en cas de rupture de barrage) et sur toute l'étendue du territoire national. Ce signal, dit le Signal National d'Alerte (SNA)[517], consiste en trois émissions successives, d'un son modulé en amplitude ou en fréquence[518], pour une durée d'une minute et 41 secondes chacune et séparées par des intervalles de cinq secondes. Des essais ont lieu le premier mercredi de chaque mois à midi[519]. Le signal d'alerte, qui était autrefois limité au seul temps de guerre, a été redéfini et étendu aux risques du temps de paix. Désormais, le dispositif national d'alerte est composé de sirènes émettant un son unique.

L'obligation de la diffusion d'une alerte aux populations est posée notamment par le décret du 6 mai 1988 relatif aux plans d'urgence, celui du 11 mai 1990 relatif au code d'alerte national et celui du 31 juillet 1990 relatif à la constitution et l'organisation du corps de défense de la sécurité civile[520]. Ainsi, le Code National d'Alerte (CNA) a été modifié et complété dans son contenu en 2005[521]. Il contient désormais les mesures destinées non seulement à alerter, mais aussi à informer en toutes les circonstances les populations d'une menace, d'un sinistre ou d'une catastrophe. Dernièrement, la circulaire du 19 mai 2011[522] a précisé les mesures de déclenchement d'alerte de la population lors d'un accident nucléaire. Cette circulaire précise que le délai entre la détection d'un critère de mise en œuvre du PPI et le déclenchement de l'alerte des riverains doit être inférieur à 15 minutes. Le signal est diffusé par tous les moyens disponibles et notamment par le Réseau National d'Alerte (RNA)[523] et les équipements des collectivités territoriales. Il est relayé par les sirènes des établissements industriels (lorsqu'il

---

[517] L'arrêté du 23 mars 2007 relatif aux caractéristiques techniques du signal national d'alerte, JO. n° 74 du 28 mars 2007, p. 5777. Il a été précisé par la circulaire du 5 juin 2007.
[518] PONDAVEN (Ph.), La commune et les inondations, *op. cit*., p. 361.
[519]CHAMPON (M.), DOUARD (P.), SANSON (Ch.), Les collectivités locales et les risques naturels, connaissance, prévention, gestion de crise, réparation, *op. cit*., p.183.
[520]Ibid., p.177.
[521] Décret n° 2005-1269 du 12 octobre 2005 relatif au code d'alerte national et aux obligations des services de radio et de télévision et des détenteurs de tout autre moyen de communication au public, JO. n° 239 du 13 octobre 2005, p. 16241 et pris en application de l'article 8 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, JO. n° 239 du 13 octobre 2005, p. 16241.
[522] Circulaire n° 169 du 2011 relative au déclanchement de l'alerte de la population en cas d'accident nucléaire à cinétique rapide.
[523] Le réseau national d'alerte pouvant être utilisé aussi bien en cas de catastrophe naturelle qu'en cas de catastrophe technologique.

s'agit d'une alerte des ouvrages régis par PPI)[524], les dispositifs d'alarme et d'avertissement dont sont dotés les établissements recevant du public et les dispositifs d'alarme et de détection dont sont dotés les immeubles de grande hauteur.

Le maire est l'intermédiaire classique de diffusion de l'alerte aux populations. Pour ce faire, il dispose, à côté les sirènes, d'autres moyens d'alerte qui sont mis en place comme les véhicules sonorisés, les téléphones, SMS[525]. Lorsque le signal d'alerte est diffusé, il est impératif que la population se mette à l'écoute de la radio sur laquelle seront communiquées les premières informations sur la catastrophe et les consignes à adopter. Les services de radio et de télévision ont des obligations en la matière. Celles-ci sont précisées dans le décret du 12 octobre 2005, déclinées dans les conventions de partenariat conclues entre le ministre de l'Intérieur, Radio France et le groupe de France télévision[526]. Les préfets transposent ces conventions dans les départements avec les réseaux France Bleu et France Info qui doivent diffuser les informations pour préciser les consignes de sécurité et donner des indications sur l'évolution de l'événement. Il est, en effet, nécessaire, en complément des consignes générales, de connaître également les consignes spécifiques à chaque risque. Cette diffusion doit être faite avant, pendant et après la crise. Dans le cas d'une évacuation décidée par les autorités, la population en sera avertie par la radio. Lorsque tout risque est écarté pour les populations, le signal de fin d'alerte est déclenché[527]. Il y a des travaux en cours qui visent à la mise en place d'une infrastructure technique permettant la mise en réseau des moyens existants, le raccordement de nouveaux vecteurs de diffusion des messages sur la base des besoins exprimés dans chaque département au regard des risques identifiés. Il s'agit du « réseau d'alerte performant et résistant » en remplacement du RNA pour protéger la population. Cet outil, dénommé Système d'Alerte et d'Information des Populations (SAIP), est destiné à

[524] PONDAVEN (Ph.), La commune et les inondations, *op. cit*., p. 360.
[525] Préfecture de l'Isère, Plan ORSEC départemental de l'Isère, *op. cit*., p. 27.
[526] La liste des radios et des télévisions tenues de diffuser les messages d'alerte est fixé par l'arrêté du 2 février 2007, pris pour application des articles 5, 6 et 7 du décret n° 2005-1269 du 12 octobre 2005 et pris en application de l'article 8 de la loi de la modernisation de la sécurité civile.
[527] Les caractéristiques techniques du signal national de fin d'alerte sont précisées par l'arrêté du 23 mars 2007, relatif aux caractéristiques techniques du signal national d'alerte, il comporte un cycle unique consistant en une seule période de fonctionnement au régime national de 380 Hz (10 Hz) d'une durée de 30 secondes.

avertir les populations de tout événement de sécurité civile. La mise en œuvre de cet outil fait l'objet d'un programme s'étalant sur une période de 7 ans allant de 2009 à 2015[528].

Malgré certains bons résultats, des progrès restent à faire dans le domaine de l'alerte. La modernisation du réseau national d'alerte est une opportunité pour proposer une gestion plus intégrée des risques à l'échelle des territoires les plus exposés. Il convient de trouver un système qui prenne en compte à la fois l'efficacité en s'appuyant sur les moyens les plus développés actuellement, et la rapidité en assurant une diffusion plus rapide et le coût financier le moins élevé. Il convient, de même, de mettre en place un numéro connu par tous les publics (comme le 18 pour appeler les pompiers) qui sera consacré pour informer les populations sur les crises.

B. La mise en œuvre des plans de secours

En cas d'événement nécessitant la mise en œuvre l'un ou plusieurs plans de secours sous l'autorité de préfet, ce dernier mobilise et coordonner tous les moyens des acteurs publics et privés concourants à la sécurité civile. Ces acteurs, pour leur part, se préparent à cette mobilisation pour organiser une réponse globale à la sécurité civile. Pour bien mener son travail, le préfet dispose du Centre Opérationnel Départemental (COD) structuré à la préfecture pour coordonner les différents acteurs et mobiliser les moyens et, si nécessaire selon la gradation de la gravité de l'événement, un ou plusieurs Postes de Commandement Opérationnel (PCO) sur terrain. Le Centre Opérationnel Départemental (COD), ou la cellule de crise, est installé dans la salle opérationnelle de la préfecture. Le préfet décide la mise en œuvre de ces postes, les missions et le niveau d'activation dès que la préfecture est informée de la survenance d'un événement présentant certaine gravité quelle qu'en soit la source de l'information[529].

---

[528] Apport: Le programme d'Aide à la Préparation des Plans Opérationnels des Risques Transfrontaliers, Risques technologiques transfrontaliers : De la prévention à la gestion des accidents Recueil transfrontalier, Novembre 2011, p. 71. « *www.interreg-apport.eu/apport/medias_user/Recueil_edite_nov2011 »*

[529] La source de l'information peut être l'exploitant d'une installation industrielle lorsque le sinistre dépasse l'enceinte du site, des services Météo-France, des services de prévision des crues, des services de secours ou les maires.

Un COD est mis en place pour remplir les fonctions suivant : le renseignement, le soutien de l'action, la communication et la synthèse. Le renseignement afin d'assurer la liaison avec les échelons supérieurs et de suivre l'évolution de la situation de l'emploi des moyens au plus près ; le soutien de l'action au travers de trois cellules qui sont : une cellule logistique pour soutenir les équipes sur terrain en cherchant des moyens supplémentaires demandés par le PC opérationnel, une cellule de gestion administrative pour gérer la réquisition en temps de crise et indemniser les victimes en phase après-crise et enfin une cellule de transition pour assurer la fiabilité et la sécurité des réseaux de transmission ; la communication pour assurer l'information aux publics et les relations avec les médias, les journalistes, les intervenants, les élus et les victimes pour les orienter ; la synthèse pour le traitement immédiat de l'événement en anticipant les actions futures, remplir les tâches stratégiques d'évolution et donner les directives en matière de communication[530].

Le COD, qui a un caractère interministériel, est placé sous l'autorité du préfet même s'il est activé sur la décision du premier ministre. Il regroupe les représentants de tous les ministères et peut accueillir des représentants d'opérateurs et des collectivités territoriales. Son rôle est de suivre l'évolution de la situation de recueillir et d'exploiter les renseignements relatifs à celle-ci, de recenser les moyens publics et privés susceptibles d'être mobilisées, de préparer les décisions du préfet, d'exécuter les décisions et d'en assurer le contrôle. Le COD est composé dans sa forme la plus élargie de cellules suivantes : synthèse et coordination, ordre public, télécommunications, soutien, communication (média), militaire, protection des populations, économie. Le préfet de département en tant que Directeur Opérationnel de Secours (DOS), décide des orientations stratégiques et valide les actions proposées par le Commandant des Opérations des Secours (COS). Si le préfet détient un rôle majeur en matière de sécurité civile, il y a lieu de s'interroger sur les moyens dont il dispose pour faire face à des aléas protéiformes. Pour répondre à cette question, l'article 2 de la loi de la modernisation de la sécurité civile prévoit que *« les missions de sécurité civile sont assurées principalement par les sapeurs pompiers professionnels et volontaires des services d'incendie et de secours, ainsi que par les personnels des services de l'Etat et les militaires des unités qui en sont investis à titre permanent ».*

---

[530]CHAMPON (M.), DOUARD (P.), SANSON (Ch.), Les collectivités locales et les risques naturels, connaissance, prévention, gestion de crise, réparation, *op. cit*., p. 197 et s.

Même si les sapeurs pompiers ont un rôle principal en matière de sécurité civile, ce rôle n'est, cependant, pas exclusif. Les personnels de la Police nationale, les armés et de la Gendarmerie nationale, les agents de l'Etat, de même que les personnels de divers organismes publics médicaux, sanitaires, etc., mais aussi les établissements publics ou privés et enfin les associations ayant la sécurité civile comme objet social assurent des actions de sécurité civile lorsque des missions de protections des populations ou de maintien de la continuité de la vie normale l'exigent. Le préfet de département en tant que le Directeur Opérationnel de Secours (DOS), mobilise ces acteurs ayant des missions différentes qui tendent tous à avoir le même but : celui de protéger les populations, les biens et l'environnement, pour répondre à la crise de sécurité civile de la façon la plus efficace.

1 - La coordination de l'action des services et la mobilisation des moyens publics, actions assurées par le préfet de département directeur opérationnel de secours

Le préfet est le « *pivot d'une organisation de secours qui s'appuie à la fois sur les moyens de l'Etat et sur les moyens des collectivités locales* »[531] , qui sont les composants de moyens publics, pour assurer une bonne gestion de crises. Les moyens publics peuvent être alors classés en deux catégories : les moyens d'Etat et les moyens de collectivités territoriales.

1 - 1 - Les moyens de l'Etat

Les moyens opérationnels dont dispose le ministère de l'Intérieur aussi appelés les « moyens nationaux » qui sont gérés par la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises (DGSCGC), peuvent être mis à la disposition du préfet après l'accord de ministre de l'Intérieur. Il y a deux types de moyens de l'Etat en matière de sécurité civile. Ils se caractérisent par les équipes et les matériels dont il dispose ce ministère.

[531] FOURNIER (H.), « Le rôle de l'Etat face à une crise majeure au niveau local », in : *La catastrophe, l'élu et le préfet*, *op. cit*., p. 32.

a) - Les moyens de l'Etat en hommes

Les moyens de l'Etat en hommes comprennent : des Unités d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile (UIISC), des centres de déminage, des Missions d'Appui en Situation de Crise (MASC) et des Etablissements de Soutien Opérationnel et Logistique (ESOL). Concernant les Unités d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile (UIISC)[532], elles sont polyvalentes et susceptibles d'intervenir sur tout type de catastrophe[533] car bien formées et entraînées. Suivant le type de catastrophe, des unités spécialisées peuvent être constituées : détachements médicaux, Détachements d'Intervention Catastrophe Aéromobiles (DICA), compagnies technologiques (risques NBC). Les centres de déminages, quant à eux, sont formés des spécialistes chargés des opérations de collecte et de la neutralisation des colis suspects. Les démineurs ont trois missions principales : la neutralisation et la destruction des munitions des deux derniers conflits mondiaux, la détection, la neutralisation et la destruction des objets suspects et la sécurisation des voyages officiels et des grandes manifestations[534]. Le décret du 4 mars 1976 modifié[535] fixe les attributions respectives du ministère de l'Intérieur et celui de la défense en matière de recherche, de neutralisation, d'enlèvement et de destruction des munitions et explosifs. Le service du déminage de la DGSCGC est compétent sur tout le territoire national (hors rivage et mer), à l'exception des terrains militaires et du secteur de préfecture de police de Paris. Les interventions lors de découvertes d'objets suspects sont déclenchées par les Centres Opérationnels de Zone (COZ) ou par le COGIC. Les centres de déminage assurent une permanence 24 heures sur 24 afin de répondre plus rapidement aux nombreuses demandes. Concernant les demandes d'appui pour les voyages officiels ou grandes manifestations, elles sont effectuées par les préfets du lieu où se déroule le déplacement ou le rassemblement. Une équipe d'interventions du déminage est généralement constituée de deux démineurs, selon la mission, plusieurs équipes peuvent être engagées simultanément. Ainsi, des Missions d'Appui en Situation de Crise (MASC), qui peuvent être dépêchées sur le lieu d'une catastrophe à la

---

[532] Les UIISC ont créées par le décret n° 72-829 du 1er septembre 1972 relatif à la constitution et à l'organisation du corps de défense de la protection civile.
[533] COMPAIN (F.), « Les unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile », *op. cit*., p. 84.
[534]CALVEZ (C.-R.), « Les moyens opérationnels », *op. cit*., p. 173.
[535] Décret n° 76-225 du 4 mars 1976 fixant les attributions respectives du ministre de l'intérieur et du ministre de la défense en matière de recherche, de neutralisation d'enlèvement et de destruction des munitions et des explosifs, JO. du 10 mars 1976, p. 155, modifié le 25 octobre 2010.

demande d'un préfet font partie des moyens de l'Etat. L'équipe est composée de quelques spécialistes (exemple : un cadre, un chef de mission, un spécialiste de la gestion de crise, un expert spécialiste du domaine concerné par la crise, un spécialiste de la communication). Ceux-ci viennent renforcer la structure de gestion de crise de la préfecture[536].

Les Etablissements de Soutien Opérationnel et Logistique (ESOL) avaient initialement été créés dans le but de constituer, à l'issue de la guerre, des ateliers de stockage et de révision de masques à gaz et des matériels destinés à la protection de la population. Au fil des années, ces établissements ont été amenés à participer à des missions d'appui sur terrain, notamment dans les opérations des secours importantes. Ils sont un outil essentiel concourant à une capacité de soutien et d'intervention nationale. Composés des techniciens hautement qualifiés, les établissements de soutien opérationnel et logistique constituent une arrière-garde logistique capable de répondre aux besoins particuliers des services opérationnels. Ils entretiennent le parc automobile et les matériels spécifiques des moyens nationaux. Ils peuvent être amenés à réaliser des équipements spécifiques, comme des stations de traitement d'eau ou des robots pour le déminage.

Dernièrement, un Groupement d'Intervention Logistique (GIL) a été créé pour apporter aux intervenants opérationnels un soutien logistique complet sur les interventions de catastrophes. Composé des personnels volontaires appartenant aux quatre établissements et à l'échelon central, entraînés aux opérations des secours, ils sont capables de fournir, avec un minimum de préavis, des équipes logistiques en appui des moyens opérationnels en France, voir, dans certaines conditions à l'étranger[537].

b) - Les moyens de l'Etat en matériels

Ces moyens sont susceptibles d'être mis à disposition du préfet à travers le Centre Opérationnel de Zone (COZ) et après accord du ministre de l'Intérieur. Les plus connus des moyens nationaux sont les moyens aériens dans leurs deux composantes. La mission prioritaire des avions de la sécurité civile est la lutte contre les incendies de forêt en

[536]CHAMPON (M.), DOUARD (P.), SANSON (Ch.), Les collectivités locales et les risques naturels, connaissance, prévention, gestion de crise, réparation, *op. cit.,* 2003, pp. 209 et 210.
[537] http://www.interieur.gouv.fr/

complément des moyens terrestres. L'appui aérien à la lutte contre ces feux est assuré par les avions, basés à Marignane[538]. La sécurité civile dispose ainsi d'une flotte de 25 bombardiers d'eau (12 Canadairs, 9 Trackers et 2 Dashs 8) et trois avions de liaison et d'investigation, de type Beechcraft. Le nombre d'avions en alerte ou en détachement est déterminé par le COGIC ou le COZ de Valabre en fonction de la période, de la nature des risques et de disponibilité de la flotte (période hivernale ou estivale). Les équipages peuvent être placé en alerte sur la base (prêts à décoller en 20 minutes) ou à domicile (avec un délai de décollage d'environ une heure de jour et trois heures de nuit). La première mission de ces avions est la surveillance aérienne (le guet armé). Ils sont ainsi les premiers sur les lieux des incendies de forêt et participent à l'attaque des feux naissants. Dans les autres cas, les moyens aériens appuient l'action des équipes du sol. La deuxième mission est la lutte active : lorsque certains incendies échappent à l'attaque initiale, l'intervention massive reste souvent la réponse la plus appropriée. Ainsi, elle doit être surdimensionnée lorsque les risques de propagation sont les plus importants afin de stopper la dynamique de développement de l'incendie.

Comme moyens opérationnels, l'Etat dispose également des unités militaires de sécurité civile. Elles interviennent le plus souvent en renfort ou en complément des moyens des collectivités territoriales et sous la responsabilité des autorités locales (préfet, maire). Ainsi, sur un sinistre dépassant les possibilités d'un département, le préfet peut faire appel à ces moyens nationaux par le biais du centre opérationnel de zone. Les renforts nationaux sont engagés par la direction de la sécurité civile et mis à la disposition du commandant des opérations de secours. Tous ces moyens en hommes et en matériels sont mis à la disposition des préfets en situation de catastrophe, qui les sollicitent dès lors que les moyens locaux et zonaux sont insuffisants.

1- 2 - Les moyens des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales donnent à la sécurité civile l'essentiel de ses moyens à travers les Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS) et les centres de première intervention non intégré. Les moyens matériels concernent d'un patrimoine

[538] DYE (V.), La sécurité civile en France, *op. cit,* pp. 46-47.

immobilier de plus de 9 000 unités[539] et celle d'un parc de 17 000 véhicules spécialisés[540]. Ainsi que des équipements de protection individuelle. Les moyens humains concernent l'effectif de 239 900 sapeurs-pompiers non militaires[541]. Et au sein des SDIS il y a 10 200 personnels administratifs, techniques ou de service qui relèvent du droit commun de la fonction publique territoriale.

2 - Les moyens des personnes privés pouvant être mis à la disposition du préfet en cas de crise

Les personnes privées recensées dans le plan ORSEC doivent se tenir prêtes pour assurer les missions qui leur incombent[542]. Dans ce sens, chaque acteur prépare sa propre réponse aux événements de sécurité civile afin de remplir les missions qui lui sont dévolues. Cette préparation commence « *dès le temps de paix, prendre en compte les hypothèses de temps de crise* [543]». Le préfet coordonne ces moyes afin de les mettre en œuvre, si nécessaire, en cas de crise. Le recours aux moyens privés répondre, en effet, à un souci d'efficience. Pour cela, les pouvoirs publics ont des relations avec le secteur privé, qui a un rôle clé à jouer en matière de prévention des catastrophes, de préparation et de réponse à leur survenue, et de retour à la normale. Ces relations se traduisent souvent par des conventions et dans certains cas d'une façon spontanée.

2 - 1 - Les moyens qui font l'objet d'une convention

L'article 2 de la loi du 13 aout 2004 prévoit que les missions de sécurité civile sont assurées principalement, par les sapeurs-pompiers. Néanmoins, elle reconnaît le rôle que

---

[539] Sans compter les bâtiments affectés à la direction des SDIS, les unités territoriales se répartissaient en : 384 CSP, 2 787 CPI intégrés et 1 778 CPI non intégrés (Les statistiques des SDIS, édition 2008, DDCS, p. 35).

[540] Le parc était ainsi composé en 2007 : 6 428 VSAV d'un coût moyen de 61 692 euros l'unité ; 4 909 CCF d'un coût moyen de 142 633 euros l'unité (CCFM) ; 4 754 FPT d'un coût moyen de 189 630 euros l'unité (catégorie 1) auxquels il faut ajouter 1 132 EPA d'un coût moyen de l'ordre de 420 000 euros (Les statistiques des SDIS, édition 2008, DDCS, p. 51 et s) .

[541] L'effectif des sapeurs-pompiers s'établie à : 38 700 SPP, soit 15% du total ; 199 200 SPV soit 80% du total ; 12 100 militaires, soit 5% du total (Les statistiques des SDIS, édition 2008, DDCS, p.19). Au 1er janvier 2005, l'effectif des sapeurs-pompiers militaires se répartissait ainsi : BSPP : 7 874 ; BMPM : 2 418 ; UIISC : 1 500. Aux sapeurs-pompiers civil1s et militaires doivent être ajoutés 400 forestiers, agents de l'ONF de certains départements.

[542] Décret n° 2005-1157 du 13 septembre 2005 relatif au plan ORSEC.

[543] Livre blanc, p. 64.

peuvent jouer certains acteurs privés. La première volonté d'associer les personnes privées aux missions de sécurité civile s'est manifestée par la loi n° 87 565 du 22 juillet 1987 dite la loi de sécurité civile. Certaines entreprises privées peuvent apporter un concours au service public de la sécurité civile. Ce sont notamment les exploitants d'un service d'assainissement, de production ou de distribution d'eau, de gaz ou d'électricité qui peuvent répondre en toutes circonstances aux besoins prioritaires de la population. De même, les maitres d'ouvrage et d'exploitant d'ouvrage de transports routiers, ferroviaires ou fluviaux peuvent garantir une capacité suffisante de communication radioélectrique à l'intérieur des ouvrages. Les établissements de santé et les établissements médico-sociaux peuvent assurent un hébergement collectif à titre permanent pour garantir la fourniture d'énergie nécessaire à la sécurité des personnes hébergées. Les services de radiodiffusion sonore et de télévision peuvent intervenir pour la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité suite à un événement majeur. Enfin les opérateurs de réseaux de communication radioélectrique ou électronique peuvent être sollicités en vue d'assurer l'interopérabilité et la continuité des réseaux[544]. Le préfet peut être amené à nouer des relations avec des partenaires privés susceptible d'apporter leurs concours en cas d'événement majeur dans le cadre de l'élaboration du dispositif ORSEC.

Quels que soient les moyens privés, leur concours emprunte traditionnellement la voie de la réquisition qui est affirmé par l'article 17 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004, dite la loi de modernisation de sécurité civile qui prévoit que le préfet mobilise et réquisitionne les moyens privés[545]. La mobilisation ne peut prendre qu'une forme de collaboration planifiée à l'avance et la réquisition permet d'obtenir un concours occasionnel. Cette réquisition prend normalement la forme écrit[546], mais la réquisition verbale peut prendre effet si l'urgence le justifie sous réserve d'une conformation écrite dans le meilleur délai[547]. De même, la réquisition est individuelle, mais elle peut être collective en cas de réquisition de services d'une entreprise. Il comporte la liste nominative des intervenants et l'immatriculation des véhicules de transport. Pour la collaboration planifiée, la DGSCGC a conclu avec le monde industriel certaines conventions spécifiques dans le but d'obtenir, dans les meilleures

[544] VIRET (J.), QUEYLA (J.-L.), Sécurité civile en France : organisation et missions, 2008, *op. cit.*, p. 30.
[545] Cet article est abrogé par l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012, art. 19.
[546] Annexe 5.
[547]DREVETON (C.), La gestion des crises de sécurité civile par le Maire : explosion d'usine chimique et inondation, *op. cit.*, p. 43.

conditions et les plus brefs délais, l'aide de spécialistes du secteur concerné. Il s'agit des conventions d'assistance technique et des conventions TRANSAID.

a) - Les conventions d'assistance technique

Elles résultent d'un accord entre le ministère de l'Intérieur et les syndicats de différentes branches du secteur industriel pour profiter de leur compétence technique lors de crise en tant que spécialistes pour répondre à certains besoins[548]. Une convention est établie pour un produit spécifique et bien déterminé, par exemple le chlore, l'éthylène, liquéfié ou le GPL (butane et propane). Le principe ici est la réquisition de l'intervenant et la gratuité de l'intervention. Ce type de conventions peut être décliné au niveau départemental.

b) - La convention TRANSAID

La convention TRANSAID est le protocole signé en 1987 entre le Président de l'Union des Industries Chimiques (UIC)[549] et le Directeur de la Défense et de la Sécurité Civile (DDSC) du Ministère de l'Intérieur et qui est formalisé par la circulaire du 5 juin 1989. Ce protocole a pour objet d'organiser les modalités d'aide et assistance que l'industrie chimique française est en mesure d'apporter aux autorités responsables des secours, le maire ou plus souvent le préfet, grâce aux concours de techniciens connaissant bien les risques chimiques. La convention s'applique pour le transport de marchandises dangereuses[550] par route, par fer ou par voie navigable, y compris les lieux de transbordements comme les gares où sont impliqués des produits inclus dans la convention. Le principe ici est la réquisition de l'intervenant et la non-gratuité de l'intervention. L'actualisation de TRANSAID est techniquement nécessaire et l'implication des sociétés et des différentes composantes de l'organisation professionnelle constitue une application concrète de l'engagement de progrès[551]. Cette convention peut être mise en œuvre lorsque le producteur, le transporteur,

---

[548] VIRET (J.), « Le concours des personnes privées », in : *La crise et le droit de la sécurité civile*, numéro spécial de la revue juridique des pays de Vaucluse, Avignon, 1994, p. 81.
[549] L'union des industries chimiques (UIC) est l'organisation professionnelle qui rassemble toutes les entreprises de la chimie, auxquelles elle offre des structures d'échanges et de rencontres. Elle les aide dans leur développement. Elle les représente et les défend dans les différents domaines où elle exerce ses missions.
[550] COLLIN (C.), Risques urbains, UE Prévention et gestion des risques, *op. cit*., p. 81.
[551] http://www.uic.fr/

l'expéditeur ou le destinataire des marchandises ne sont pas identifiés ou sont incapables de fournir le renseignement ou le concours nécessaire. L'aide s'effectue à deux niveaux : une demande de renseignement 24 heures sur 24 et une demande d'intervention 24 heures sur 24.

Concernant la collaboration occasionnelle, la crise requiert la mobilisation de tous les moyens disponibles afin d'assurer la continuité des services publics. Cette situation suppose cependant la collaboration occasionnelle de certaines personnes privées pour pallier les insuffisances des moyens de ces services. Cette collaboration peut avoir un caractère obligatoire. C'est le cas de réquisition, ou elle peut avoir un caractère plus spontané et moins formel. C'est dans un souci d'équité que la jurisprudence a développé la notion de collaborateur occasionnel au bénéfice de personnes ayant apporté leur concours de manière spontané et qui ont été victimes de leur devoir. Le but était et demeure de leur permettre d'être couverts en cas de dommages avérés. Le collaborateur occasionnel bénéficie ainsi d'un régime de responsabilité sans faute fondé sur le risque[552], l'obligation de réparer incombant alors à la personne publique bénéficiaire du concours. Ce régime du collaborateur occasionnel est donc destiné à offrir une contrepartie aux dommages subis par un tiers portant secours ou, plus généralement, par celui qui exercice une mission bénévole au profit d'une collectivité.

2 - 2 - Les moyens des entreprises

Les exploitants d'installations ou ouvrages, notamment les installations classées Seveso (seuil haut) faisant l'objet d'un Plan Particulier d'Intervention (PPI) peuvent se voir imposer certaines mesures par l'autorité de police. Ils ont l'obligation d'établir une étude de danger concernant leur établissement afin d'élaborer, à partir de cette étude, un POI pour répondre aux risques industrieux et un PUI pour les risques nucléaires.

a) - Le Plan d'Opération Interne (POI)

Un Plan d'Opération Interne (POI) est un outil opérationnel d'aide à la décision utilisable en cas d'accident à l'intérieure d'un site industriel présentant un risque et une

[552] VIRET (J.), « le concours des personnes privées», *op. cit*., p. 110.

menace à l'extérieur de ce site. Les POI n'entrent pas dans les catégories de plans ORSEC. Il s'agit des plans à vocation strictement interne et l'action à conduire par les industriels consiste avant tout à réduire le risque à la source, c'est-à-dire au plus près des installations. Si les effets de l'accident, dont les effets dépassent les périmètres de l'établissement, le préfet[553] prend la direction des opérations de secours et déclenche le Plan Particulier d'Intervention (PPI) concerné. Le POI s'applique à tous les établissements faisant l'objet d'un Plan Particulier d'Intervention (PPI). De même, cette disposition peut être étendue aux installations présentant les risques les plus importants pour les personnes et l'environnement. Pour les entreprises concernées par les directives Seveso II du 9 décembre 1996[554], chaque exploitant doit rédiger un POI à partir des scénarios d'accidents analysés dans l'étude de dangers qualifié par la doctrine de *« nouvelle pierre angulaire de la prévention des risques technologique »*. Cette étude très précise est établie par l'exploitant et sous sa responsabilité avec le concours des services de l'Etat notamment le service d'incendie et de secours et après expertise de la DREAL avant la mise en service de ses installations[555]. La circulaire du 28 décembre 2006 a rendu publics les guides d'application. L'étude de dangers [556]doit comprendre un rapport préliminaire de sûreté qui fait partie du dossier de demande d'autorisation avant la mise en fonctionne pour les installations présentant des risques majeurs[557]. Le préfet de département peut prescrire, dans l'arrêté d'autorisation de l'installation, l'élaboration d'un POI, après avis obligatoire du Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS). L'exploitant dispose d'un délai fixé par l'arrêté pour réaliser le POI, en consultant l'inspection des installations classées DREAL pour la prise en compte des scénarios, la Police et la Gendarmerie, les industriels ou sociétés privées dans le cadre d'un protocole d'accord et le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail de l'établissement, s'il existe[558]. L'étude de dangers est réalisée par l'exploitant et sous sa responsabilité. La responsabilité de l'Etat n'est donc pas engagée par le contenu de l'étude fourni par l'exploitant. La réalisation d'exercices

---

[553]STIERMANN (F.), Le plan communal de sauvegarde un outil nécessaire de prévention et de gestion des risques, mémoire de droit, université de Haute Alsace, septembre 2007, p. 59.

[554] Préfecture de l'Isère, Plan Particulier d'Intervention, de l'établissement multifert engrais sud vienne à salaise sur sanne (9/ 2008), p. 54.

[555]CHARBONNEAU (S.), « Les outils techno-juridiques de l'évaluation des risques », *Sécurité*, revue de préventique, n° 4, mais-juin, 1993, in : *gestion de crise*, ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, direction de la sécurité civile, mars, 1995, p. 20.

[556] L'étude de danger est introduite en droit français par la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976, et plus précisément par le décret n° 77-133 du 21 septembre 1977.

[557] TOUTAIN (C.), Prévenir les accidents technologiques ?, *op. cit*., p. 46.

[558]TAILLANDIER (A.), « Le plan d'opération interne », in : *La protection des populations face aux risques majeurs, France-Sélection*, Versailles, 1996, p. 61.

d'application du POI doit avoir lieu régulièrement afin d'en vérifier la fiabilité et le bon fonctionnement des cellules du poste de commandement ainsi que les transmissions et d'en combler les lacunes éventuelles en entraînant les modifications nécessaires après chaque exercice[559]. Les différents services concernés y sont associés en tant que besoin. Le décret du 21 septembre 1977 modifié impose à l'exploitant de mettre à jour et de tester son POI au minimum tous les trois ans.

Le POI est instauré par l'article 6 de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées. Il prévoit les dispositions qui doivent apporter au directeur des secours un maximum d'éléments pour l'aider à définir rapidement une stratégie d'intervention et à organiser la mise en place des moyens en hommes et en matériels pour lutter contre un sinistre survenant dans l'entreprise pour éviter le passage au PPI. Le directeur de secours est normalement le chef de l'établissement à risque qui sait, en principe, tous ce qui concerne son établissement. Si les conséquences sont limitées à l'enceinte de son établissement, il gère seul la situation dans le cadre du POI avec ses moyens propres. Il est, cependant, tenu d'informer le préfet de chaque évolution sur les risques pour que ce dernier puisse gérer la situation en cas d'improvisation et dans ce cas le chef de l'établissement devient le conseiller technique de préfet. Le POI doit être un document simple d'emploi et facile à mettre à jour, il faut qu'il comporte le dispositif d'alerte et d'organisation permettant d'obtenir les renforts nécessaires, la situation géographique afin d'éviter les pertes de temps par les intervenants externes, l'évaluation des risques, le recensement des moyens internes et externes de lutte contre les sinistres, l'organisation des secours, les modalités d'information des populations et médias et l'organisation des exercices d'entraînement[560].

Une information spécifique aux risques technologiques est à disposition des citoyens. Au titre de l'article 13 de la directive « Seveso II », les industriels ont l'obligation de réaliser pour les sites industriels à « hauts risques » classés « Seveso avec servitude », une action d'information des populations riveraines. Coordonnée par les services de l'État, cette campagne est entièrement financée par le générateur de risque et renouvelée tous les cinq ans.

---

[559] VIRET (J.), QUEYLA (J.-L.), Sécurité civile en France : organisation et missions, 2008, *op. cit*., p. 177.
[560] LAVALLEE (J.-C.), MAHIER (C.), « Le nouveau POI », Face au risque, in : *gestion de crise*, ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, direction de la sécurité civile, mars, 1995, p. 39.

b) - Le Plan d'Urgence Interne (PUI)

Un Plan d'Urgence Interne (PUI) est l'organisation interne dans l'établissement qui peut être mise en œuvre pour faire face d'un incident ou accident survient sur le site nucléaire afin de limiter au maximum les conséquences l'accident à l'extérieur du site nucléaire, de remettre en sûreté l'installation et de protéger le personnel travaillant sur ce site, la population et l'environnement. Le PUI, qui est un document à vocation pratique et opérationnelle, est soumis à l'Autorité de Sûreté Nucléaire (ASN). Il est établi et mis en œuvre par l'industriel responsable d'une installation nucléaire. Il précise l'organisation et les moyens à mettre en œuvre sur le site. Il comprend également les dispositions permettant d'informer rapidement les pouvoirs publics. Un PUI est complété par un PPI pour faire face aux risques qui peuvent dépasser une installation nucléaire.

2 - 3 - Les moyens des associations

Face aux conséquences potentielles ou prévisibles des risques naturels ou technologiques, aux agressions de toute nature dont la population peut être victime, les moyens publics peuvent ne pas suffire. Dans un soucie d'apporter une réponse adaptée à de tels besoins, les associations agréées en matière de sécurité civile peuvent apporter leur concours en complément des services publics afin de soutenir et les populations sinistrées ou d'assurer des dispositifs prévisionnels de secours. Le concours apporté par certaines associations aux pouvoirs publics, notamment en cas de catastrophe, s'inscrit dans une longue tradition de collaboration. Plusieurs conventions d'assistance technique ont été signées par le ministère de l'Intérieur avec des associations nationales durant les années 1980. Mais une telle collaboration a longtemps reposé sur des fondements juridiques contestables, à savoir un mécanisme conventionnel de stipulation pour autrui conclu par l'Etat avec l'une ou l'autre des associations concernées. Or ce mécanisme était opposé aux services d'urgence, alors qu'il était dépourvu de base légale. Cette ambigüité est aujourd'hui levée.

La loi n° 2004-811 du 13 août 2004, dans son article 2, a mentionné les associations ayant la sécurité civile dans leur objet social comme acteurs essentiels de la sécurité civile pour les

intégrer dans les opérations et les permettre de participer aux missions de secours. Elle a instauré une procédure d'agrément de ces associations[561] ; ce qui apporte un fondement juridique à cette procédure conventionnelle. La participation des associations agrées aux missions de sécurité civile peut faire l'objet d'une convention non seulement avec l'Etat, mais aussi avec le SDIS ou la commune pour une totale intégration au système de secours. Bien plus, le recours à la procédure conventionnelle est obligatoire lorsqu'une association agréée entend que ses équipes de secouristes puissent apporter leurs concours aux missions de secours d'urgence aux personnes.

Dans le cadre de la demande d'agrément de sécurité civile, les associations exposent de manière précise quels types de missions elles sont susceptibles de mener au sein d'un dispositif de secours. L'agrément délivré n'autorisera l'association à intervenir que dans le seul cadre des missions précisées dans l'arrêté. Les missions au titre desquelles un agrément peut être donné sont précisées par la circulaire du 12 mai 2006[562]. Ces missions concernent les opérations des secours, à cet effet l'association peut apporter un concours à titre complémentaire aux moyens des services de secours publics. Elles peuvent concerner aussi les actions de soutien aux populations sinistrées afin de répondre à l'appel de mobilisation pour faire face aux détresses engendrées en situation de crise pour prendre en charge, assister et assurer la sauvegarde des populations sinistrées. Autre mission peut être menée par l'association, il s'agit de l'encadrement des bénévoles lors des actions de soutien aux populations sinistrées pour aider les autorités de police et leurs services publics à coordonner et gérer l'action des bénévoles spontanés et, éventuellement, des membres des réserves communales de sécurité civile dans le cadre de leurs actions de soutien aux populations sinistrées. Ceci est étonnant dans la mesure où les réservistes agissent sous l'autorité du maire. Enfin, la dernière mission touche les dispositifs prévisionnels de secours à personne mis en place pour la couverture des risques à l'occasion des manifestations ou rassemblements des personnes.

Le réseau associatif englobe les sept grandes associations agréées signataires de conventions avec la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises (DGSCGC) et

---

[561] Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, article 35.
[562] Circulaire du 12 mai 2006 relative à la procédure d'agrément de sécurité civile au bénéfice des associations, JO. n° 185 du 11 août 2006, p. 11925.

engagées dans un partenariat : la croix rouge française, la fédération nationale de protection civile, la fédération nationale des radioamateurs, le spéléo-secours français, le secours catholique, l'association des équipes cynophiles, la fédération nationale des professionnels du funéraire.

a) - La croix rouge française

C'est la plus connue des associations depuis que Henry Durant prit l'initiative, après la bataille de Solférino en 1859, de porter secours aux blessés avec le concours des populations civiles[563]. Aujourd'hui, la croix rouge a des autres missions confiées par la puissance publique : l'accueille des réfugiés, la lutte contre la grande pauvreté et des missions à caractère opérationnels en cas de crise[564]. Ce sont aujourd'hui plusieurs millions de personnes qui agissent au niveau mondial. La croix rouge française[565] compte environ 50 000 bénévoles répartis en associations départementales. La croix rouge française a obtenu son agrément au niveau national pour participer aux missions de sécurité civile le 15 septembre 2006[566]. La dernière mise à jour a eu lieu le 12 novembre 2012[567].

b) - La Fédération Nationale de Protection Civile (FNPC)

C'est vers les années 1960 qu'est née la première association départementale. Elle compte à ce jour environ 32 000 adhérents. La FNPC[568] a obtenu son agrément national pour participer aux missions de sécurité civile le 30 août 2006[569]. La dernière mise à jour a eu lieu le 30 août 2012[570].

---

[563] ZÖLLNER (C.), « Phénomènes longs et perceptions récentes», in : *Questions internationales*, *Les catastrophes naturels,* Paris, La Documentation Françaises, n° 19, mai-juin 2006, p. 34.
[564]DUFOIX (G.), « Le rôle de la croix rouge », in : *La protection des personnes et des biens, sécurité civile, Après-demain*, journal mensuel de documentation politique, n° 324-325, mai-juin 1990, p. 20.
[565] http://www.croix-rouge.fr/
[566] Arrêté du 15 septembre 2006 portant agrément de sécurité civile pour la Croix-Rouge française, JO. n° 224 du 27 septembre 2006, p. 14139.
[567] Arrêté du 12 novembre 2012 portant modification de l'agrément national de sécurité civile pour la Croix-Rouge française, JO. n° 0270 du 20 novembre 2012, p. 18285.
[568]http://www.protection-civile.org/
[569] Arrêté du 30 août 2006 portant agrément de sécurité civile pour la Fédération nationale de protection civile, JO. n° 204 du 3 septembre 2006, p. 13127.
[570] Arrêté du 30 août 2012 portant agrément national de sécurité civile pour la Fédération nationale de protection civile, JO. n° 0213 du 13 septembre 2012, p. 14662.

c) - La fédération des secouristes français, la croix blanche

Elle est issue de la Société des secours français fondée en 1982. Son appellation actuelle a été officialisée par le décret du 7 novembre 1972. Cette fédération comprend 3 500 secouristes actifs, tous bénévoles. La fédération nationale de protection civile, la croix blanche[571], a obtenu son agrément national pour participer aux missions de sécurité civile le 3 octobre 2006[572]. La dernière mise à jour a eu lieu le 5 octobre 2012[573].

d) - La Fédération Française de Spéléologie (FFS)

C'est à la suite d'un secours particulièrement périlleux et difficile qu'a été créé le Spéléo-Secours Français (SSF) au sein de la FFS. Il met en œuvre des équipes et des moyens spécialisés en secours souterrain. Le SSF peut s'appuyer sur 2 000 bénévoles. Le FFS[574] a obtenu son agrément par l'arrêté du 17 octobre 2006[575]. Elle est agrée au niveau national et international pour participer aux missions de sécurité civile par le Ministère de la Jeunesse et des Sports et le Ministère de l'Environnement. La dernière mise à jour a eu lieu le 19 décembre 2012[576].

e) - La Fédération Nationale des Radioamateurs au Service de la Sécurité Civile (FNRASC)

Depuis 1972, des associations départementales de radioamateurs concourent aux missions de secours. Elles renforcent, par des compétences et des moyens spécifiques, les liaisons établies par le secours public et jouent notamment un rôle actif dans la recherche des aéronefs accidentés. 1 800 personnes sont membres de cette fédération. La FNRASC[577] a

---

[571]http://www.croixblanche.org/
[572] Arrêté du 3 octobre 2006 portant agrément de sécurité civile pour la Fédération des secouristes français Croix Blanche, JO. n° 241 du 17 octobre 2006, p. 15377.
[573] Arrêté du 5 octobre 2012 portant agrément national de sécurité civile pour la Fédération des secouristes français Croix Blanche, JO. n°0254 du 31 octobre 2012, p. 17072.
[574] http://www.ffspeleo.fr/et http://www. ssf.ffspeleo.fr/
[575] Arrêté du 17 octobre 2006 portant agrément de sécurité civile pour l'association Pompiers sans frontières, JO. n° 254 du 1 novembre 2006, p. 16180.
[576] Arrêté du 19 décembre 2012 portant agrément national de sécurité civile pour la Fédération française de spéléologie, JO. n° 0299 du 23 décembre 2012, p. 20340.
[577]http://www.fnrasec.org/

obtenu son agrément par l'arrêté du 13 décembre 2006[578] au niveau départemental et interdépartemental[579] pour participer aux missions de sécurité civile. La dernière mise à jour a eu lieu le 15 décembre 2009[580].

A côté la mobilisation des moyens publics et privés dans le département, le préfet communique la crise et gère la phase post-crise pour assure le retour à la normale.

§2 - La communication et la fin de la crise

Tout événement mettant en jeu la sécurité des personnes et les mesures prises pour leur protection génèrent fréquemment auprès du grand public un besoin d'informations auquel les préfets doivent être en mesure de répondre. Aussi, le préfet préserve sa capacité à informer directement les populations. En temps de crise, il convient que l'information soit vitale, autant pour la communication interne entre les acteurs du dispositif ORSEC, que pour la communication à destination de la presse et de la population. D'ailleurs, la circulation rapide et exacte de l'information est la clef de voûte d'une bonne gestion de crise. Une bonne gestion peut assurer la sortie de crise et le retour à la normale.

A. La communication de crise : une réponse aux besoins d'informations

L'activation du dispositif ORSEC justifie la direction de la communication par préfet de département, et c'est sous son autorité ou sous l'autorité de son représentant, que le bureau de la communication interministérielle assure la communication institutionnelle, les relations avec la presse et coordonne l'ensemble de la communication des services déconcentrés de l'État. Au sein de la préfecture, dans les locaux du SIDPC, une cellule de la communication doit être mise en place[581] au COD pour informer les populations, les services de l'Etat ainsi que la presse[582]. En effet, il est essentiel de préparer des messages d'alerte en amont de toute

---

[578] Arrêté du 13 décembre 2006 portant agrément de sécurité civile pour la Fédération nationale de radiotransmetteurs au service de la sécurité civile, JO. n° 8 du 10 janvier 2007, p. 528.
[579] http://www.f4glj.org/WordPress3/?page_id=76
[580] JO. du 10 janvier 2007 et 30 décembre 2009.
[581] Il revient à cette cellule de coordonner l'ensemble des opérations de communication en lien direct avec le DOS. Cette coordination comprend le recueil et l'analyse de situation, la planification de la communication et la diffusion des messages internes et externes durant la crise.
[582] DAUTUN(C.), Contribution à l'étude des crises de grande ampleur : Connaissance et aide à la décision pour la sécurité civile, *op. cit*., p. 33.

crise et que ceux-ci soient s'inscrit au sein du schéma global de communication de crise. Ce schéma global doit lui-même inscrit dans le plan de communication de crise fixant le cadre de cohérence de l'ensemble du dispositif de communication en présentant l'objectif de la communication, le message, les cibles et les moyens. Malheureusement, ces plans sont, en réalité, souvent préparés en temps de crise ou par la suite, ce que donne peu de chance d'un résultat efficace[583].

1 - Les objectifs de communication et ses outils

La communication vise à limiter les effets d'un événement de sécurité civile en diffusant les informations nécessaires d'y faire face. Pour atteindre cet objectif, certains outils sont mis en place.

1 -1 - Les objectifs de communication

La communication est le nerf de la gestion de crise[584]. Elle peut éviter, parfois, qu'un événement ne se transforme en catastrophe. Il a pour objectif de délivrer une information sur la situation et les mesures mises en œuvre par les acteurs du dispositif ORSEC. Elle se positionne comme une source fiable et incontournable d'information tout au long de la crise et vise enfin à sensibiliser les populations et leur diffuser les consignes adéquates. Il n'existe pas de modèle parfait de communication en cas de crise, malgré l'existence de certains grands principes d'action qui ont fait leur preuve. L'autorité doit communiquer pour délivrer de meilleures informations à la population, sur ce qui se passe et indiquer quelles sont les conduites à tenir et ce que font les secours.

1- 2 - Les outils de communication

La montée en puissance de la communication dans sa dimension interministérielle nécessite, en cas de crises qui s'inscriraient dans la durée, de réactiver et de renforcer l'équipe des chargés de communication de l'Etat. Pour ce faire, plusieurs outils sont mises en place ou

---

[583] LIBAERT (T.), La communication de crise, 3e édition, Paris, Dunod, 2010, pp. 43-44.
[584] HEIDERICH (D.), Plan de gestion de crise, Paris, Dunod, 2010, p. 143.

développés en la matière. Les conventions avec les médias, les cellules de l'information du public, l'internet et la presse écrite sont les outils les plus efficaces pour bien communiquer.

a) - Les conventions avec les médias

En cas de catastrophe naturelle ou technologique dans le département nécessitant la diffusion d'information à la population, les médias locaux ont l'obligation de diffuser sans délai ces informations transmises par la préfecture notamment les consignes de sécurité. Cette obligation[585] s'inscrit dans les conventions opérationnelles signées avec les médias audiovisuels et la direction de sécurité civile suite à des inondations de 2002 dans le Gard[586]. Le fait de connaître les médias compétents permet de diffuser les informations à l'avance et cela a des avantages : tout d'abord, cela assure la crédibilité des informations diffusées. De même, cela facilite la connexion entre les médias et le responsable de la communication.

b) - Les Cellules de l'Information du Public (CIP)

Une cellule de l'information du public est activée lors d'un événement grave nécessitant de renseignements et de diffusion des consignes dépassant la capacité du SIDPC et le standard de la préfecture. Il veille à la diffusion de réponses plus en adéquation avec les attentes du public directement concerné (victimes, sinistrés, impliqués, proches…). C'est l'objet de la Cellule d'Information du Public (CIP) composée de personnes volontaires et formées que d'apporter une réponse aux appels téléphoniques de particuliers impactés par l'événement. La décision de l'activation et la clôture de la CIP est pris par le préfet ou de son représentent. Animé par un cadre du cabinet de la préfecture et composé en priorité des agents du bureau du cabinet, la CIP diffuse du numéro d'appel par communiqué de presse sur la décision de directeur de centre opérationnel départemental. De même, la CIP permet de recevoir des appels des familles des victimes afin d'avoir certaines informations sur ces dernières. Par contre, la CIP ne doit pas en aucun cas donner des informations sur l'état de santé des victimes ou de diffuser des bilans nominatifs[587]. Quoi qu'il en soit, la CIP s'organise

[585] Décret n° 2005-1269 du 12 octobre 2005 relatif au code d'alerte national et aux obligations des services de radio et de télévision et des détenteurs de tout autre moyen de communication au public.
[586] Circulaire NOR/INT/E/04/00001/J du 5 janvier 2004.
[587] Préfecture de l'Isère, Plan ORSEC départemental de l'Isère, *op. cit*., p. 42.

pour fonctionner de manière indépendante, c'est-à-dire disposé de ses propres infrastructures techniques et de ses propres ressources humaines ; ce qui peut permettre à canaliser les demandes de la population d'avoir des informations sans saturer le réseau téléphonique de la préfecture, car ce réseau doit être utilisé afin de coordination des efforts de secours. Dans ce cadre, la CIP se manifeste comme une source importante de renseignements pour l'autorité préfectorale, car elle lui permet d'évaluer directement l'impact de ses décisions.

c) - Internet

La gestion d'une crise comprend, en premier lieu, une liaison entre différents acteurs et puis en deuxième lieu, la compétence de réunir et traduire l'information. Dans ce sens, l'internet apparaît comme un outil vital qui est revêt une importance capitale dans les crises grâce à la rapidité de diffusion de l'information aux acteurs de la gestion de crise et au grand public, sans passer par les médias traditionnels[588].

En cas d'un événement anormal, le site de la préfecture diffuse des informations aux populations sur la conduite à tenir. De même, il assure un accès rapide à l'information pour les acteurs participant à la gestion de cet événement sans déranger ou perturber les gérants. Le pouvoir d'internet grandit de jour en jour. Même s'il ne dépasse pas celui de la radio, de la télévision ou de la presse, il joue un rôle très important, malgré son problème potentiel d'avoir une attaque terroriste, le fait de donner les informations et des évolutions de la situation en temps réel. L'internet a joué un rôle très important dans la gestion de crise lors des attentats du 11 septembre 2001 notamment le portail Yahoo[589]. Depuis novembre 2006, un système d'internet interministériel sécurisé a été progressivement développé afin d'aider les autorités chargées de la gestion de crise à transmettre des informations confidentielles entre elles pour mener à bien la gestion de la crise.

[588] SARTRE (V.), La communication de crise, Paris, les éditions demos, 2ème édition, 2012, p. 70.
[589]SARTRE (V.), La communication de crise, anticiper et communiquer en situation de crise, Paris, les éditions demos, 2003, pp. 76-77.

d) - La presse écrite

La presse écrite est un moyen de communication utilisé par l'autorité lorsque il n'y pas d'urgence de distribution de l'information auprès les publics comme pour les catastrophes prévisibles ou celles se déroulent sur plusieurs jours, etc. Dans ce sens, la presse écrite peut être très efficace pour informer sur les consignes à adopter lors de la survenue de la catastrophe.

2 - La gestion de l'information

Gérer une crise est la capacité à réunir et traduire des informations venant des différents acteurs qui en participent.

2 - 1 - Entre les services

La communication interne est une priorité en situation de crise, chaque service conçoit et reçoit une communication spécifique en fonction de son implication dans la crise pour bien mobiliser ses moyens. D'ailleurs, la communication de crise n'est pas à envisager sans une communication interne réussie[590]. Deux outils ont été mis en place pour assurer une bonne gestion de l'information entre services. Ce sont la main courante et les annuaires électroniques. La main courante, qui a une valeur juridique, est considérée comme la fonction de base de la cellule de crise. Chargé de noter minutieusement l'ensemble des informations entrantes et les décisions prises par la cellule de crise, elle permet aux personnes qui s'absentent de répondre le fil des événements[591], de retracer les événements sans déranger les autres membres de la cellule de crise. La main courante permet à tous les services concernés par la même opération de travailler sur le même outil, avec les mêmes procédures, en temps réel. De même, elle contribue à optimiser la gestion interministérielle des crises en favorisant l'échange, la remontée et la gestion d'information entre : d'une part, la préfecture, le CODIS, la Police, la Gendarmerie, le PC route ; d'autre part avec l'échelon national, Centre Opérationnel de Gestion Interministérielle des Crises (COGIC), et l'échelon zonal Centre

[590]HEIDERICH (D), Plan de gestion de crise, *op. cit*., p. 107.
[591] Ibid., p. 73.

Opérationnel Zonal (COZ) qui assurent une veille opérationnelle 24/24. Ils suivent en direct, via la main courante, la gestion d'une crise et la lecture des informations qui peuvent être anticipées ou qui demandent des moyens[592]. Les annuaires électroniques, pour leur part, constituent des outils indispensables de pilotage des crises. Au sens de SIDPC, des annuaires ORSEC des services, associations et entreprises associées au dispositif ORSEC sont présents. Ainsi des annuaires des maires et des élus.

2 - 2 - La gestion médiatique de crise

Une des questions stratégiques pour le préfet en période de crise est : comment traiter avec les journalistes, car gérer une crise est veillé sur les médias. Pendant longtemps, les autorités ont été frileuses à communiquer sur la crise. On avait peut-être peur de l'effet de cette communication sur les comportements. Leur souci était d'éviter de provoquer une panique généralisée. La solution à cette situation passe par un partenariat de confiance avec les journalistes qui peuvent permettre que la communication ne devienne pas une crise.

Le média a une vraie puissance en période de crise. Il se présente comme un quatrième pouvoir efficace pour bien gérer la crise notamment en analysant les dysfonctionnements. Ainsi, le média couvre les actions et montre les revendications des victimes[593]. France bleue Limousin, par exemple, a joué un vrai rôle de service public, durant les 28 jours de l'après-crise lors de la tempête de décembre 1999, en diffusant des messages aux populations, mais aussi des messages des familles vers leurs proches en absence de l'électricité et des téléphones. En revanche, les médias peuvent aggraver la situation. Ils peuvent être des sources des maux. Thierry LIBAERT estime que *« les médias plus nombreux, plus libres, plus concurrentiels renforcent les dynamiques de crise. Excellente opportunité d'audience, la crise est alors amplifiée par l'investigation journalistique, la cherche de l'exclusivité, du scoop »*[594]. En tout état de cause, le responsable de la communication ou le porte-parole désigné par le préfet ou son représentant s'adresse aux journalistes afin de répondre à leurs questions suite à un accident et pour valoriser les actions mises en œuvre par le dirigeant de crises. Pour accomplir cette tâche, il peut être aidé par le dossier de presse préparé en amont.

---

[592] Préfecture de l'Isère, Plan ORSEC départemental de l'Isère, *op. cit*., p. 43.
[593] SARTRE (V), La communication de crise, Paris, les éditions demos, 2ème édition, 2012, p. 112.
[594] LIBAERT (T), La communication de crise, 3e édition, *op. cit*., p. 27.

B. Le retour à la normale

Toutes les crises ont une fin. Une fois la phase aiguë des opérations de secours terminée, le préfet diagnostique le retour à la situation normale et décider de la levée de la situation de crise. Jusqu'à une période relativement récente, les aspects liés à l'après-crise ont été relégués au second plan. La post-crise recouvre des aspects aussi différents que l'aide aux victimes, les problèmes de reconstruction, d'indemnisation (la réparation et relogement), mais aussi les leçons à tirer de la gestion de la crise dans l'ensemble de ses composants (la procédure retour d'expérience). Les moyens de gestion de la post-crise et la préparation au retour à la normale sont très divers et varient en fonction de la nature des problèmes à traiter. Dans ce sens et pour une coordination du suivi de l'après crise, le préfet assure de plusieurs missions selon l'événement. Il organise une réunion de fin de crise pour analyser le déroulement de celle-ci à travers le retour d'expérience, il informe les services et les publics sur le retour à la normale et puis conduit les travaux de la réparation et le relogement.

1 - Le retour d'expérience

Il faut malheureusement être victime d'une catastrophe pour rendre compte que tout n'avait pas été prévu. Et ce sont les expériences vécues par les uns qui peuvent permettre aux autres à tirer profit des leçons. La période post-crise se caractérise par l'évaluation de la situation. Cette évaluation se fait par la procédure du retour d'expérience, qui est une démarche faite systématiquement suite à chaque incident, accident majeur ou crise. Le retour d'expérience peut être défini comme *« une démarche visant à détecter et analyser les écarts à la norme de tout événement, à en rechercher les causes, à en retenir divers enseignements, à définir des mesures de correction et d'amélioration et à assurer l'information pérennante des parties intéressées »*[595]. Estimée nécessaire et primordiale pour améliorer le fonctionnement et l'utilité des organisations mises en place. Ce système permet ainsi de compléter la procédure d'information sur les dysfonctionnements avec ou sans conséquences et les solutions envisagées pour y remédier. De plus, cette démarche peut apporter une source de connaissance afin de répondre plus efficacement au prochain événement dommageable. Christophe ROUX-DUFORT voit que la mise en place d'un retour d'expérience « *nécessite la*

[595] Définition proposée par l'Institut pour une culture de sécurité industriel.

construction d'un système qui autorise la remontée d'informations sur les erreurs commises par les systèmes et les opérateurs, aux fins d'analyse, de recommandations et de bouclages. Le retour d'expérience permet donc de fiabiliser le système et de connaître en un temps assez court l'évolution de son comportement »[596].

Le SIDPC, sous l'autorité du préfet, pratique un retour d'expérience sur les événements et par une analyse de leurs causes. Les services qui ont participé à la gestion adressent au SIDPC un bilan de leur action dans le dispositif ORSEC en montrant la chronologie de leur participation, les moyens engagés, les missions exercées et les difficultés rencontrées et, le cas échéant, des propositions de modifications du plan ORSEC. Le SIDPC assure, pour sa part, la synthèse de ses bilans et l'ensemble des réflexions et données de chaque intervenant opérationnel pour les dresser ensuite au Ministère de l'Intérieur et à la préfecture de zone. Les grandes catastrophes naturelles et technologiques intervenues pendant la période 1999-2002 ont conduit le ministère de l'Intérieur à adresser, le 27 mars 2003, une circulaire sur le retour d'expérience aux préfets de zones de défense ainsi qu'aux préfets de département.

C'est vrai que le retour d'expérience ne devra pas porter uniquement sur les aspects techniques, mais également sur le jeu des acteurs et leurs réactions tout au long d'une crise. Cependant, il ne doit pas tendre à juger les hommes qui ont participé à la gestion et désigner des coupables. Il convient d'enrichir les connaissances tirées de l'événement passé et de faire des progrès, force est de constater qu'il semble aujourd'hui parcellaire et peu formalisé. Dans ce sens, deux objectifs sont recherchés. Le premier objectif consiste de relever les dysfonctionnements des différents plans et procédures utilisées à cette occasion et envisager les solutions adaptées. Le deuxième objectif est d'avoir une source de perception, de connaissance et de formation afin de répondre d'une façon plus efficace et pertinente d'un prochain événement dangereux. Le succès d'un retour d'expérience dépend alors de trois conditions qui sont : un climat de confiance jugé difficile lors qu'il y a des victimes, une banque de données qui permette de garder la mémoire des événements et de les comparer et une animation permanente avec et entre les fournisseurs de données.

---

[596] ROUX-DUFORT (Ch.), Gérer et décider en situation de crise, Paris, Dunod, 2e édition, 2003, p. 78.

Pour conclure, il convient de citer que malgré certaines difficultés de la mise en œuvre du retour d'expérience, ce système est incontournable afin de quantifier l'importance des moyens adaptés aux risques et de déterminer les secteurs de carence pour lesquels la couverture des risques doit être améliorée à travers une véritable culture inter-partenariale de crise. Toutefois, cette démarche, qui mérite dans l'avenir d'être mieux formalisée, ne doit pas être le seul outil utilisé. Il peut se situer dans un ensemble cohérent des meneurs de maîtrise des risques.

2 - La réparation et le relogement

Le préfet peut entreprendre, suite d'une crise, des travaux de la remise en état des sites touchés par la crise tels que la remise en état des infrastructures routières et des constructions, la vérification des installations réseaux, le traitement des déchets et matériaux produit lors des catastrophes, etc. Ainsi, suite à un événement important, le préfet met en place une organisation pour informer et orienter les sinistrés et les héberger, et le cas échéant, assurer un suivi médical, social, économique ou financier. Cette organisation est le guichet associant notamment les représentants de l'Etat, des collectivités territoriales et des assurances. Le préfet paie aussi des prestataires mobilisés dans la phase des secours, puis assure, s'il y a lieu, l'indemnisation des victimes. L'indemnisation s'appuie sur plusieurs dispositifs liés aux responsables de catastrophes, et la mise en cause de ces derniers permet le plus souvent d'exiger de leur part et de leurs assureurs une réparation financière au profit des victimes.

Il convient de préciser à la fin de ce chapitre, consacré au rôle de préfet de département en matière de sécurité civile, qu'il existe d'autres directeurs de gestion de crise. Le Maire est le premier responsable de la prévention et de l'organisation des secours pour les crises limitées à sa commune. Le préfet de zone prend la direction de crise quand celle-ci dépasse la capacité de préfet de département. Les deux cas présentent les limites structurelles de l'intervention du préfet en matière de gestion des risques de sécurité civile.

Partie II- L'insuffisance des moyens reconnus aux préfets pour l'accomplissement de leurs missions

« Si les préfets jouent un rôle central dans la gestion des risques collectifs majeurs, toutes les interrogations ne sont pas pour autant levées et l'évolution du domaine n'est sans doute pas achevée »

Joël LEBESCHU[597]

[597] LEBESCHU (J.), « A propos des risques collectifs majeurs », *op. cit.,* p. 195.

Les attributions des collectivités territoriales, en matière de sécurité civile, sont anciennes mais aussi importantes. Les pouvoirs publics ont pris conscience que la sécurité civile ne pouvait être qu'un domaine de compétences partagées. Cette prise de conscience vient de la diversité des risques encourus et de leur gravité. Pour pallier la défiance du système français, l'Etat s'est imposé comme intervenant indispensable en la matière. De même, si les événements ou les opérations atteignent une certaine gravité, l'Etat a vocation à exercer, à travers le préfet de département, une autorité supérieure. Ainsi, en matière de la prévention des risques et de protection des personnes, l'Etat, en vertu de la loi du 22 juillet 1987[598], se voit confié, à travers de son représentant (le préfet), la responsabilité primordiale dans sa politique de gestion des risques et des crises. Jean VIRET et Jean-Luc QUEYLA[599] observent que face au partage des rôles entre l'Etat et des collectivités territoriales, et eu égard à la spécificité du système français de sécurité civile, le législateur n'avait aucun autre choix. Le désengagement de l'Etat a des conséquences graves en cas de crise majeure car ce désengagement peut empêcher la mobilisation rapide de tous les moyens nécessaires pour y faire face. Donc cette solution n'était pas réalisable. De même, pour les services d'incendie et de secours, le choix de les étatiser n'était pas retenu car ce choix ignore les exigences nées de l'encrage local du volontariat notamment en zone rurale.

Neuf ans plus tard, la généralisation de la gestion des moyens de secours dans le cadre d'un Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS) a vu le jour. C'est par la loi du 3 mai 1996[600] relative aux services de l'incendie et de secours que ces services sont départementalisés et rénovés. Cependant, loi du 3 mai 1996 n'avait pas résolu tous les problèmes. Face à cette situation, le Gouvernement de l'époque annonçait, dès septembre 2000, son intention de mettre en place un projet de la loi de modernisation de la de sécurité civile. Il a fallu attendre jusqu'en 2004 pour avoir un vote de ce projet qui a abouti à la loi de modernisation de la de sécurité civile n° 2004-811 du 13 août 2004. Dans son article premier alinéa 3, cette loi définit le rôle de l'Etat comme le *« garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national. Il en définit la doctrine et coordonne ses moyens. Il évalue en permanence l'état de préparation aux risques et veille à la mise en œuvre des mesures*

[598] Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987.
[599] VIRET (J.), QUEYLA (J.-L.), Sécurité civile en France : organisation et missions, Paris, les éditions des pompiers de France, Décembre, 2008.
[600] Loi n° 96-3369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, JO. n° 105 du 4 mai 1996, p. 6728.

d'information et d'alerte des populations ». Cette loi est actuellement le fondement de l'organisation et des missions du système français de sécurité civile. D'autres acteurs sont considérés, à côté des collectivités territoriales et de l'Etat, comme partenaires primordiaux en matière de sécurité civile. Ce sont les acteurs privés et la société civile qui doivent agir de concert avec ces deux acteurs pour avoir une véritable culture du risque. Malgré son rôle principal en matière de sécurité civile, le préfet de département n'est pas alors le seul acteur de prévention et de gestion des crises. Il travaille en coordination avec différents acteurs de différents niveaux. Ce partage vertical s'opère entre l'Etat, par l'intermédiaire des préfets (département ou zone) et les collectivités territoriales.

L'objectif de la deuxième partie de cette étude est d'analyser les limites d'intervention du préfet de département, en matière de sécurité civile, comme acteur privilégié par les textes l'encadrant. Ces limites peuvent être regroupées en deux catégories. La première catégorie de limites se présente comme des limites structurelles tandis que la seconde catégorie laisse apparaître des limites conjoncturelles. Les limites structurelles se traduisent par le fait que le préfet de département, l'acteur principal en matière de sécurité civile, n'est pas l'acteur unique. La sécurité de la commune, premier échelon administratif, est l'une des principales préoccupations de son maire. Ce dernier veille à la sécurité de sa commune et de ses habitants. Cette veille se traduit par la prévention des risques, la planification et le cas échéant la gestion des crises. Le maire reste alors en première ligne pour faire face aux risques qui se produisent sur le territoire de sa commune. De même, le préfet de zone de défense et de sécurité est la personnalité compétente en matière de sécurité civile quand la catastrophe dépasse la capacité du préfet de département ou les moyens départementaux. Dans cette optique, le rôle de chaque acteur, ses compétences et les limites éventuelles de son pouvoir vont être analysés (chapitre 1). Le préfet de département, à côté les limites structurelles, est limité en raison de certaines défaillances qui peuvent être qualifiées de limites conjoncturelles. Les limites conjoncturelles sont liées, en premier lieu, à certains manques de moyens qu'il s'agisse de moyens en personnels ou en matériels mis à la disposition des préfets pour répondre aux risques. En second lieu, ces limites sont expliquées par le manque de professionnalisation dû au système « tournant » des préfets et au manque de formation spécialisée donnée aux personnels des services préfectoraux et aux personnels des services publics chargés des secours et de la sécurité civile pour accomplir leurs missions (chapitre 2).

Chapitre I: Les limites structurelles à l'intervention du préfet de département en matière de sécurité civile

« Au niveau départemental, le préfet possède incontestablement un rôle privilégié en matière de direction et de coordination des secours dès lors que la crise dépasse une certaine ampleur, mais cette place centrale ne va pas toutefois jusqu'à en faire un acteur unique »

Bertrand PAUVERT [601]

La protection des populations est devenue aujourd'hui une des missions indispensables des pouvoirs publics qui implique cependant des acteurs divers. La diversité des acteurs, qui est jugée nécessaire pour affronter des risques multiples et variés, est une particularité de la sécurité civile française pour protéger la population d'une société moderne dans un pays aussi développé comme la France. Si la loi de modernisation de la de sécurité civile place l'Etat comme le garant de la sécurité des populations, c'est parce que c'est l'Etat qui prévient les risques et répond aux urgences. En France, deux autorités sont compétentes en la matière : le représentant de l'Etat (le préfet de département ou de zone) et le maire qui agit en tant que représentant de l'Etat dans la commune à côté son rôle d'élu local. La sécurité civile ne concerne cependant pas seulement le préfet de département. Ce dernier assure la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement dans une approche largement collective en relation avec les collectivités territoriales. Cette relation repose, quant à elle, sur une logique de complémentarité. Dans ce sens, le rôle du maire est complémentaire de celui du préfet en la

[601]PAUVERT (B.) Le préfet et la sécurité civile, La Revue en ligne, Journal des Accidents et des Catastrophe, 30/01/2004, JAC 41, Université de Haute Alsace, Centre Européen de recherche sur le Risque, le Droit des Accidents Collectifs et des Catastrophes (CERDACC).

matière. En effet, « *en dehors du fait qu'il a la possibilité de déclencher le plan ORSEC et donc la capacité de mobiliser un certain nombre de personnes ou de matériel, le pouvoir du préfet s'arrête là. Il n'a pas vraiment la connaissance du terrain, et il n'a pas vraiment les structures qui lui permettent d'agir ; alors que les services techniques de la ville sont en permanence en place et peuvent effectivement répondre à une demande* »[602]. Le maire d'une commune reste donc la meilleure personne en mesure de connaître les zones sinistrées et les besoins de sa population par l'intermédiaire des services communaux. Le maire est le premier responsable de la sécurité de sa commune[603]. Ses responsabilités sont essentielles en matière des risques car quand un événement anormal survient, les communes se trouvent en première ligne pour l'affronter. Le maire, au titre de ses pouvoirs de police, est souvent le Directeur des Opérations de Secours (DOS). La mission de la police municipale comprend notamment *« le soin de […] faire cesser les accidents et fléaux, tels que les incendies, les inondations, les éboulements de terre, les pollutions diverses […], de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure »*[604]. Il lui appartient donc de diriger les secours et de rendre compte de son action au préfet.

Michel CHAMPON, Pascal DOUARD et Christophe SANSON notent que le maire joue un rôle très important en cas de crise mais son rôle n'est pas assez reconnu. Selon eux, *« en résumé, le rôle du maire dans une crise majeure apparaît essentiel, même si les schémas officiels ne l'ont pas encore intégré à sa juste place. Il convient d'y remédier par des démarches constructives et partenariales. L'administration préfectorale doit également s'engager fortement et activement, en associant étroitement les maires à toutes les initiatives prises par les services de l'Etat. C'est l'un des engagements importants des crises actuelles qui nécessitent à la fois un fort investissement de l'Etat, y compris au plus haut niveau, et qui exigent également une action de proximité efficace et soutenue. Cette exigence ne doit pas apparaître comme contradictoire mais, au contraire, comme l'impérieuse nécessité d'un travail collectif où chacun a sa place, son rôle et ses missions »*[605]. Néanmoins, suite aux

---

[602] LE SAUX (A.), propos tenus au cours d'un débat retranscrit, in : *La catastrophe, l'élu et le préfet*, PU Grenoble, 1990, p. 204.
[603] Article L 2212-2 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT).
[604] Articles L. 2211-1 et L. 2212-2 du Code Général des Collectivités Territoriales.
[605] CHAMPON (M.), DOUARD (P.), SANSON (Ch.), Les collectivités locales et les risques naturels, connaissance, prévention, gestion de crise, réparation, *op. cit*., p. 221.

accidents dramatiques vécus ces dernières années, il y a une prise de conscience de l'importance du rôle des maires.

L'Etat prend la direction des opérations de secours par l'intermédiaire de son représentant, le préfet, quand :
- le maire ne maîtrise plus les incidents ou les accidents ou quand il fait appel au préfet représentant de l'Etat dans le département ;
- le préfet se substitue au maire, après la mise en demeure à ce dernier restée sans résultat (sans prendre les mesures nécessaires) ;
- le problème concerne plusieurs communes du même département ;
- l'événement nécessite le déclenchement d'un plan ORSEC ;
- la gravité de l'évènement tend à dépasser les capacités d'intervention du maire.

Quand le préfet prend la direction des opérations, le maire de la commune continue à assumer sa responsabilité dans la mise en œuvre des mesures de sauvegarde vis-à-vis de ses administrés. L'action du maire concerne ici l'alerte, l'évacuation, etc. ou les missions que le préfet lui confie comme l'accueil de personnes évacuées, l'hébergement, etc. La responsabilité du maire de la commune peut être mise en cause devant le juge administratif en cas d'absence de mesures permettant d'anticiper et de limiter les conséquences de certains accidents (avalanche par exemple)[606]. Ainsi le retard de l'intervention des secours peut engager cette responsabilité[607]. Aussi, quand l'événement dépasse les capacités d'un département ou ses limites, le préfet de zone, représentant de l'Etat dans la zone, devient le chef et le directeur des opérations de secours si la situation le justifie.

La première section sera consacrée à l'analyse le rôle du maire qui est le premier responsable de la sécurité de sa commune et le premier Directeur des Opérations de Secours (DOS) avant que le Préfet de département ne prenne en main la gestion de la crise selon les cas précisés par la loi. La deuxième section montre le rôle du préfet de zone qui est la personnalité compétente pour gérer la crise quand celle-ci dépasse la capacité du préfet de département ou les moyens de celui-ci.

---

[606] Conseil d'Etat, 14 mars 1986, commune de Val d'Isère et autres.
[607] Conseil d'Etat, 26 juillet 1918, Epoux Lemercier.

Section 1: Le maire, premier responsable de la sécurité de sa commune

« La première autorité de police en France, le premier responsable de la sécurité de ses citoyens est, au sein de chaque commune, le Maire. »

Jean MARION – Xavier PRETOT[608]

La prévention des risques et la distribution des secours a été longtemps une mission générale confiée à une seule personne morale de droit public qui est la commune. Par sa proximité, la commune est le premier niveau d'organisation pour faire face à des événements de natures diverses. La première autorité compétente et la plus apte au niveau local, au vu de sa connaissance du terrain et possédant un pouvoir de police administrative, est le maire[609]. Il est la première autorité compétente mais n'est pas la seule. *« Le maire concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique »*[610]. Le maire de la commune dispose traditionnellement d'une double casquette : il est à la fois le représentant de l'Etat dans sa commune et l'élu d'une collectivité territoriale. A ce double titre, il dispose de pouvoirs qui sont très étendus, tant à titre préventif que pour la résolution des problèmes nés. Le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) confère au maire la police municipale. La police municipale, qui est une police administrative générale ou spéciale,

[608] MARION (J.), PRETOT (X.), La sécurité civile du temps de paix et le droit, *op. cit*., p. 33.
[609]CLAUCIGH, (J.-Ch.), La sécurité civile, Définition et mise en œuvre d'une politique publique : Enjeux et difficultés, *op. cit*., p. 14.
[610] Articles L. 2211-1 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT).

constitue un pouvoir propre pour le maire. Elle est préventive et tend à faire respecter tout un ensemble des mesures qui seront indispensables au maintien de l'ordre, de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité publiques[611]. A ce titre, il revient au maire *« le soin de prévenir par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux (...) et s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure »*[612]. L'article L. 2211-1 de ce Code énonce aussi que le maire assure des missions de sécurité publique. Dans ce sens, le maire, qui est capable d'agir rapidement, reste l'interlocuteur privilégié du citoyen concernant les questions de sécurité. Il est devenu le personnage irremplaçable pour assurer la sécurité de sa commune[613].

Outre des pouvoirs généraux de police, le maire dispose aussi de pouvoirs spéciaux en vertu des textes particuliers. Il s'agit de la police des établissements recevant du public, des immeubles de grande hauteur, la prévention des risques d'incendie et de panique[614]. Dans chaque commune soumise à un risque naturel ou technologique, le maire a l'obligation de réaliser un document d'information pour les habitants sur les risques naturels et technologiques qui les concerne. Le DDRM aide les maires des communes concernées par un risque majeur ou plus à élaborer leur Document d'Information Communal sur les risques Majeurs (DICRIM). Ce document facilite la mise en œuvre d'une politique locale de prévention car l'information des citoyens est à la base de la politique de prévention et de gestion des risques. Il synthétise la description des phénomènes, leurs conséquences sur les personnes et les biens et précise les mesures de prévention de protection et de sauvegarde, ainsi que les consignes de sécurité devant être mises en œuvre en cas de risque majeur[615]. Les consignes qui font l'objet d'une campagne d'affichage sont organisées par le maire. Les propriétaires de certains bâtiments (locaux à usage d'habitation regroupant plus de quinze logements par exemple) sont associés à cette opération. Le DICRIM doit être également établi tous les deux ans et doit être disponible pour consultation en mairie. Le DICRIM indique

---

[611] Article L. 2212-2 de CGCT, modifié par l'article 21 de la loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008.
[612] Le maire dispose ce pouvoir dès 1790, assuré par la loi des 16-24 août 1790.
[613] MALLOL (F.), BOUDERBALI (K.), Le Maire et la sécurité, *op. cit*., p.17.
[614] Décret n° 73-1007 du 31 octobre 1973 relatif à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, JO. du 4 novembre 1973, p. 11763 et Code de Construction et Habitation, art. R. 123-1.
[615] VIRET (J.), QUEYLA (J.-L.), Sécurité civile en France : organisation et missions, 2008, *op. cit*., p. 211.

aussi les zones inondables, les plus hautes eaux connues et le cas échéant, la liste des repères de crue avec l'indication de l'implantation ou la carte correspondante et les mesures du Plan Communal de Sauvegarde (PCS), les règles d'urbanisme dans le cadre du Plan Local d'Urbanisme (PLU) et les éléments relatifs au Plan Particulier de Mise en Sûreté (PPMS). En dehors des services de l'Etat spécialisés dans la gestion des risques ou encore de certaines associations qui peuvent aider et conseiller les communes dans leur démarche, le maire peut faire appel à différents acteurs au sein de sa commune pour participer à la réalisation du DICRIM et contribuer à en faire un document plus vivant assurant des objectifs principaux qui sont : faire partager une culture du risque, responsabiliser chaque citoyen et réduire la vulnérabilité.

L'ensemble des dispositions réglementaires concernant le DICRIM sont aujourd'hui codifiées dans le Code de l'Environnement (CE)[616]. Elles sont complétées par le décret n° 2005-233 du 14 mars 2005 relatif à l'établissement des repères de crues et par le décret n° 2005-1156 du 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde[617]. Selon une circulaire du Ministère en charge de l'Environnement du 20 juin 2005, près de 15 000 communes sont concernées par l'obligation de réaliser un DICRIM. Cependant, sur l'initiative du maire et dans le cadre de ses pouvoirs de police, un DICRIM peut être réalisé dans une commune qui n'est pas forcément soumise à cette obligation réglementaire. L'article R125-10 du Code de l'Environnement fournit la liste des communes qui doivent réaliser leur DICRIM et leur campagne d'affichage des consignes de sécurité. Il s'agit des communes où existe un Plan Particulier d'Intervention (PPI)[618], ou un Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles (PPR)[619], ou un des plans ou des documents valant du PPR[620], ou un plan de prévention des

[616] Articles R. 125-9 à R. 125-14 du Code de l'Environnement.
[617] Décret n° 2005-233 du 14 mars 2005 pris pour l'application de l'article L. 563-3 du Code de l'Environnement et relatif à l'établissement des repères de crues, JO. n° 63 du 16 mars 2005, p. 4500 et décret n° 2005-1156 du 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, JO. n° 215 du 15 septembre 2005, p. 14945.
[618] Titre II du décret du 6 mai 1988 Décret n° 88-622 du 6 mai 1988 relatif aux plans d'urgence, pris en application de la loi 87565 du 22-07- 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de l'incendie et à la prévention des risques majeurs, JO. du 8 mai 1988, p. 6636.
[619] Article L562-1 du Code de l'Environnement.
[620] Article L562-6 du Code de l'Environnement.

risques miniers[621]. Il concerne aussi les communes situées dans les zones de sismicité ou de feux de forêt ou exposées à un risque d'éruption volcanique[622].

Lors d'une crise, le maire devient le chef qui doit gérer la situation en vertu de ses pouvoirs de police. A cet effet, il alerte la population et élabore une stratégie qui peut aboutir à la sortie de la crise ; ce qui nécessite souvent des interventions rapides pour aller au plus vite, vers des décisions opérationnelles. Il peut, cela est nécessaire, déclencher le plan communal de sauvegarde et mettre en place une cellule de crise en mairie pour assurer la sécurité de sa commune. Dans ce sens, il coordonne les actions des différents acteurs qui participent à la gestion de la crise au sein de la cellule de crise, et le cas échéant, les acteurs extérieurs. Au niveau local, le maire est l'axe des pouvoirs de police. Il convient, dès lors, de définir son rôle et ses compétences par rapport aux autres acteurs qui concourent à la sécurité civile.

Après avoir envisagé le rôle de maire en tant que chargé de la prévention des risques liés à sa commune et de l'élaboration des documents d'urbanisme et des plans nécessaires pour agir contre les incidences et les accidents de toute nature, il sera intéressant de savoir sur la gestion concrète de la crise par le maire.

---

[621] Article 94 du Code Minier.
[622]DREVETON (C.), La gestion des crises de sécurité civile par le Maire : explosion d'usine chimique et inondation, *op. cit*., p124.

§1 - La prévention et la planification des risques de la commune, des missions primordiales pour le maire

« Si notre métier est de gérer la crise, il est aussi de mettre en place une politique apte à la prévenir ou à la dissuader »

Charles PASQUA[623]

Si le risque est une probabilité, l'accident est une réalité. Pour éviter que le risque ne soit pas réalisé en accident ou au moins pour diminuer ses conséquences, la prévention reste l'instrument essentiel afin d'assurer la sécurité de la commune. La prévention a pour objet de minimiser l'occurrence de production d'un risque ou le fait de réduire les conséquences prévisibles à la réalisation de risques. La prévention devance normalement la crise en visant à réduire au maximum la survenance de la crise. Il convient alors d'anticiper la crise afin de mieux la gérer le cas échéant. La prévention est un choix posé le plus souvent par rapport à la gestion de l'urgence. Cependant, la prévention peut être perçue comme une suite logique d'une gestion de crise. La phase post-crise est idéale afin de prévenir des futures crises de même nature, mais aussi, c'est l'occasion de réfléchir sur les autres risques auxquels la commune est exposée.

Autorité de police administrative, le maire est chargé de la sécurité et de la salubrité sur le territoire de sa commune. Ses responsabilités en matière de sécurité civile sont fondamentales. Sa connaissance de terrain lui permet de mieux prévenir tout type de risque sur sa commune. On dit souvent que le maire est la « sentinelle avancée » de la sécurité civile. Il lui appartient notamment d'assurer le bon ordre, la sécurité et la salubrité publique. Il est tenu, en vertu de

---

[623] PASQUA (C.), « La gestion de crise », Préface, in : *Administration,* n° 166, janvier-mars 1995, p. 17.

l'article L.2212-2-5°, de *« prévenir et de faire cesser les accidents et les fléaux calamiteux »* susceptibles de causer des dommages sur sa commune. Dans ce sens, le maire a l'obligation de prendre les mesures normatives. Il en va ainsi de la signalisation des dangers particuliers auxquels les administrés peuvent se trouver exposés par l'édition d'arrêtés qui interdisent l'accès à certaines zones dangereuses et par la définition de toute information utile pour assurer la sécurité des populations. Il a également l'obligation de prendre les mesures matérielles comme la réalisation des travaux destinés à prévenir, à réduire les effets d'une catastrophe, afin de garantir la sécurité publique[624]. Le maire est donc responsable de la prévention et de l'organisation des secours lorsqu'une situation de crise survient. Il doit prendre les mesures de précaution, les mesures de sûreté en cas d'urgence[625]. Les mesures d'office prises par le maire au titre de l'article L. 2212-4 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) sont notamment la prescription de travaux d'urgence. Le maire tient également un rôle central d'information vis-à-vis du préfet et de ses services. Il assure une mission d'information notamment par l'élaboration du DICRIM. De même, la protection des personnes, des biens et de l'environnement incombe d'abord au maire. Il est, de par le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), l'autorité de police de la sécurité civile de droit commun, y compris dans les communes où est institué un régime de police d'Etat. Son rôle s'est toutefois déplacé de la direction des opérations de secours à la sauvegarde des populations et à l'assistance aux victimes de sinistre. Opérations pour lesquelles le législateur a prévu deux nouveaux outils : les plans communaux de sauvegarde et les réserves communales de sécurité civile.

La maîtrise de l'urbanisation peut contribuer à la prévention des risques même si la prévention n'est pas la préoccupation première et directe du droit de l'urbanisme qui, depuis la loi du 22 juillet 1987[626], doit tenir compte des risques pour déterminer la constructibilité des parcelles. Le droit de l'urbanisme ne prévient pas les risques, ni se préoccupe de les réduire. Néanmoins, il fait en sorte que, par son intervention périphérique et accessoire, l'urbanisme ne se développe pas là où les événements naturels peuvent se produire. Depuis cette loi, le maire dispose des documents de planification fixant les règles à suivre pour

---

[624] SANSEVERINO-GODFRIN (V.), Le cadre juridique de la gestion des risques naturels, *op. cit*., p. 2.
[625] Article L.2212-4 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT).
[626] Loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt cotre l'incendie et la prévention des risques majeurs.

aménager le territoire. Il s'agit des SCOT, POS et les carte communales. L'article L. 121-1, issu de la loi du 13 décembre 2000 dite la loi de Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU), précise clairement que les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA), les Schémas de Cohérence Territoriales (SCOT), les plans locaux d'urbanisme[627], et les cartes communales doivent respecter un principe d'équilibre entre les intérêts en présence et les divers modes d'utilisation du sol. Cela afin d'assurer entre autres la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature. La loi n° 87 565 du 22 juillet 1987 était la base de la sécurité civile puisqu'elle obligeait à prévenir les risques naturels et à les prendre en compte dans les documents d'urbanisme. Elle a été abrogée par la promulgation de la loi de modernisation de la sécurité civile n° 2004-811 du 13 août 2004. Cette loi a instauré le Plan Communal de Sauvegarde (PCS) comme outil opérationnel à la disposition du maire. Ce plan apporte une réponse de proximité à l'événement et permet de préparer et d'organiser la prise en compte des personnes qui ne relèvent pas de l'action des services de secours.

Il faut ajouter qu'en vertu de l'article L. 2212-4, le maire *« informe d'urgence le représentant de l'Etat dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites ».* Ainsi les rapports entre le maire et le préfet doivent être précisés car ils sont faits de complémentarité et de substitution. Selon l'adage *« bien connaître pour mieux prévenir et agir »*, il faut d'abord connaître les risques afin de les gérer au mieux. Au niveau de la commune, le maire peut avoir cette connaissance par la prévention de tout type de risque liée à sa commune (A). Cette connaissance se traduit aussi par l'élaboration des documents d'urbanisme et du plan communal de sauvegarde qui est l'outil opérationnel à la disposition du maire pour répondre aux accidents qui surviennent sur sa commune (B).

A. Le maire : acteur pivot dans la prévention des risques liés à la commune

Dans le cadre de son pouvoir de police générale, le maire a le devoir de signaler les risques naturels connus ou prévisibles sur le territoire de sa commune. Ainsi, le maire doit signaler les dangers particuliers auxquels les citoyens peuvent être exposés. Il s'agit

[627] Les PLU succèdent aux POS depuis 2000.

notamment des éboulements[628], des avalanches[629], des mouvements de terrain[630], des inondations[631]. Ce pouvoir résulte des articles L. 2211-1 et suivants de Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT). Il comprend *« le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux (...) de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours ».* Dans cette optique, le maire doit réglementer les activités susceptibles de présenter un danger lorsque ces activités sont pratiquées dans certaines conditions.

Il sera intéressant de connaître le rôle de maire en matière de prévention des risques liés à la pratique de certaines activités sportives (ski, activités nautiques) et loisirs. Son rôle doit être également envisagé en ce qui concerne les immeubles et les campings sur le territoire de sa commune.

1 - Les activités sportives et les loisirs

Les activités sportives et les loisirs sont pratiqués, sur le territoire de la commune, par les personnes de tout âges sur des sites aménagés ou non. Le maire, au travers de l'exercice de son pouvoir de police, contrôle ces activités pratiquées au niveau de la commune. Ce contrôle passe d'abord par le fait de veiller à ce que ces activités ne portent pas atteinte à la tranquillité et à la sécurité des personnes. De même, le maire prévient la survenance des accidents éventuels sur la commune. Compte tenu de la dangerosité de certains sports, le maire doit remplir ses obligations en matière de prévention des activités sportives[632], notamment par la signalisation adapté de dangers et l'interdiction de pratiquer certaines activités dans des lieux précis.

Les activités sportives les plus pratiquées en France sont le ski et les sports nautiques. C'est la raison pour laquelle il est apparu nécessaire de connaître le pouvoir du maire en la matière.

---

[628] C.A.A. Lyon, 8 juill. 1999, Cne de Culoz, n° 95LY00877 ; C.E., 13 mars 1989, Pierre Bernard, n° 69193.
[629] C.A.A. Lyon, 1er fév. 1990, Cts Pressigout, n° 89LY00098 ; C.A.A. Bordeaux, 11 déc. 2007, M. Yohan Y, n° 05BX01804.
[630] C.A.A. Nantes, 9 juin 1993, Mme Laura De La Porte Des Vaux, n° 91NT00682.
[631] C.E., 23 fév. 1973, Tomine, n° 81302.
[632] Le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) et le droit du sport sont à la fois les références de la sécurité des activités sportives dans la commune.

1 - 1 - Le ski

Eu égard à sa responsabilité d'assurer la sécurité de ses administrés au sein de sa commune, le maire joue un rôle essentiel en ce qui concerne la prévention des risques lors de la pratique du ski et, le cas échéant, le bon fonctionnement des secours. En vertu de son pouvoir de police municipale, il peut réglementer, par arrêté, les conditions d'accès à la pratique du ski dans les endroits concernés par une autorisation préalable faite par lui. Ces compétences viennent notamment des articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du CGCT. Le maire doit prendre *« le soin de prévenir, (...), et de faire cesser, (....), les accidents et les fléaux calamiteux (..) tels que les avalanches (...). ».* Ainsi, en vertu de l'alinéa 5 de l'article L. 2212-2 en cas de danger grave (les avalanches), le maire peut exécuter les mesures de sécurité en fonction de l'événement.

1 - 2 - Le sport nautique et la baignade

La sécurité des sports nautiques et la baignade relèvent de la compétence du maire de la commune où l'activité est pratiquée. Le pouvoir de police du maire concerne notamment les lacs, les étangs, les rivières et les mers. S'agissant de la mer, sur la base de l'article L. 2212-3 du CGCT, le pouvoir de police s'exerce sur le rivage jusqu'à la limite des eaux. Ce principe est à compléter par l'article L. 2213-23 qui régit le pouvoir de police de maire. Celui-ci est ainsi rédigé : « *le maire exerce la police des baignades et des activités nautiques pratiquées à partir du rivage avec des engins de plage et des engins non immatriculés. Cette police s'exerce en mer jusqu'à une limite fixée à 300 mètres à compter de la limite des eaux. Le maire réglemente l'utilisation des aménagements réalisés pour la pratique de ces activités. Il pourvoit d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours… ».* Pour ce faire, le maire signale les lieux de baignade dangereux et s'assure que les secours peuvent y accéder à bref délai. Il surveille ainsi les lieux de baignade où ces activités sont autorisées notamment en recrutant des maitres nageurs en nombre suffisant[633] ainsi, par la fixation de la période de leur fonction. De même, certaines mesures peuvent être prises par le maire afin d'assurer la sécurité des baigneurs. Il en est ainsi de l'enlèvement des objets susceptibles de les blesser [634].

---

[633] CE, 8 février 1980, Consorts Pelletier, Rec. p. 634.
[634] CAA Lyon 8 juillet 1993, commune du Pradet, Rec. CE 656.

Il peut s'agir également de la limitation de la vitesse d'entrée et de sortie des bateaux qui peut rendre la baignade dangereuse.

1 - 3 - Les loisirs

Le maire peut, en tant que responsable de la sécurité de sa commune, prendre des mesures pour limiter le déroulement de certaines activités dans l'espace et dans le temps ou encore pour limiter la pratique de certaines activités à certaines heures de la journée. A cette fin, il [635] *« peut interdire la représentation d'un film sur le territoire de sa commune si la projection est susceptible d'entrainer des troubles sérieux ou d'être, à raison du caractère immoral dudit film et de circonstances locales, préjudiciables à l'ordre public »* [636]. De plus, le maire doit prévenir les risques de débordements dans les bals et les fêtes[637]. Pour se faire, il peut réglementer leurs ouvertures et fermetures[638].

2 - Les campings

Le maire fixe les prescriptions d'information d'alerte et d'évacuation pour les terrains de camping qui sont situés dans des zones de risque (naturel ou technologique) définies par arrêté préfectoral. Ces prescriptions doivent être mises en œuvre par l'exploitant et portées à la connaissance des campeurs[639]. Si l'exploitant d'un camping ne respecte pas les consignes d'hygiène, le maire peut fermer son terrain. En cas de menace d'inondation, le maire a compétence pour faire évacuer et fermer des terrains autorisés par le préfet [640].

3 - Les immeubles

Le maire dispose d'un pouvoir de police spéciale important en matière des Etablissements Recevant du Public (ERP)[641] et les Immeubles de Grande Hauteur (IGH)[642].

---

[635] MALLOL (F.), BOUDERBALI (K.), Le Maire et la sécurité, *op. cit*., p. 234.
[636] CE 18 décembre 1959, Société « Les films Lutecia » et Syndicat français des producteur et des exportateurs de films, Rec. 693 et GA n° 84.
[637] Article L. 2212-2, 2° et 3° du CGCT.
[638] PIAN (F.), Les pouvoirs de police du maire, *op. cit*., p. 261.
[639] Article L.443-2 du Code de l'Urbanisme.
[640] CE 1er décembre 1972, ministère de l'Equipement et du Logement c/ Société « Bel et Verlagne ».
[641] Selon l'article R-123-2 du Code de la Construction et de l'Habitation, sont considérés comme établissements recevant du public (ERP) « *tous bâtiments, locaux ou enceintes dans lesquels des personnes sont admises soit*

Ce pouvoir s'est vu étendu depuis que l'arrêté du 25 juin 1980 a modifié le Code de la Construction et de l'Habitation (CCH). Pour assurer leur sécurité, le maire est amené à prendre des mesures de protection contre les risques qui peuvent y survenir, notamment le risque d'incendie et de panique. Les principales mesures concernent les dispositifs permettant de réduire les risques d'incendie, d'éviter la propagation du feu et des fumées, de faciliter l'évacuation de la population et l'intervention des secours. Le maire, au titre de son pouvoir de police municipale, peut prendre les arrêtés nécessaires afin de faire appliquer les lois et règlements par les administrés en matière de sécurité de ces immeubles. Le contrôle de sécurité de ces immeubles faits par le maire passe d'abord par la délivrance ou non du permis de construire et ensuite par l'autorisation de l'ouverture.

Les Immeubles de Grande Hauteur (IGH) sont réglementés par le Code de la Construction et de l'Habitation (articles R 122.1 à R 122.29 et R 152.1 à R 152.3) et par l'arrêté ministériel du 18 Octobre 1977 modifié par l'arrêté du 22 Octobre 1982 (règlement de sécurité des IGH). L'objectif de cette réglementation repose sur trois points essentiels : l'évacuation et le sauvetage des personnes dans les zones sinistrées, ne pas faire courir de risques au voisinage (autres zones), et la protection vis-à-vis d'un feu extérieur. Selon l'article R. 123-52 du Code de la Construction et de l'Habitation (CCH), le maire peut contrôler les Etablissements Recevant du Public (ERP) et décider la fermeture après l'avis favorable de la commission de sécurité compétente[643] qui l'assiste dans ses décisions[644] ou demander de faire certains travaux qui garantissent la sécurité dans cet établissement. Les ERP font l'objet d'une visite de réception ou d'un contrôle périodique effectué tous les trois ou cinq ans selon l'établissement[645]. Les visites sont faites par la Commission Communale ou par la Sous

---

librement, soit moyennant une rétribution ou une participation quelconque, ou dans lesquels sont tenues des réunions ouvertes à tout venant ou sur invitations payantes ou non ». C'est le cas des hôtels, cinémas, musées, restaurants, magasins, et.., autant de lieux où se concentre un nombre important de personnes.

[642] Les immeubles de Grande Hauteur (IGH) regroupent tout corps de bâtiment dont le plancher bas du dernier niveau est situé à plus de 50 m du sol, pour les immeubles d'habitation, et à plus de 28 m pour les autres immeubles. Voir STEPHANT (J.-P.), La sécurité incendie dans les bâtiments publics, *op. cit*., p. 24.

[643] MALLOL (F.), BOUDERBALI (K.), Le Maire et la sécurité, *op. cit*., p. 224.

[644] Composées de techniciens, d'experts et d'officiers sapeurs-pompiers, les Commissions de sécurité, depuis leurs créations en février 1941, ont pour mission d'éclairer les autorités administratives (maires ou préfets) chargées de vérifier que les règles de sécurité sont correctement appliquées dans les ERP.

[645] Selon l'article R-123-19 du Code de la Construction et de l'Habitation, les ERP sont répartis en 5 catégories, déterminées en fonction de leur capacité d'accueil. La liste d'ERP est établie et mise à jour chaque année par le préfet après avis de la commission de sécurité.

Commission Départementale pour la sécurité contre les risques d'incendie et de panique[646]. Le maire peut, au titre du droit de l'urbanisme, fermer l'établissement en cas de danger imminent ou de menace pour l'ordre public [647].

B. Les outils à la disposition du maire pour faire face aux crises

La planification en amont fait partie des préoccupations du maire pour faciliter ses tâches lors d'une crise. En effet, une préparation planifiée peut diminuer les conséquences dramatiques des crises. A cet effet, le maire élabore le plan communal de sauvegarde, son outil opérationnel face aux risques. Ainsi, il prépare les documents d'urbanisme qui peuvent l'aider à appliquer la politique de prévention dans la commune et mobiliser la réserve communale de sécurité civile.

1 - L'élaboration du Plan Communal de Sauvegarde (PCS)

Vu le manque de préparation des maires pour faire face à des situations des crises, révélé par les nombreuses catastrophes survenues ces dernières années, et pour en apporter une réponse de proximité, en complément de l'intervention des services de secours et du dispositif opérationnel ORSEC, la loi n° 2004-811 du 13 août 2004, dite la loi de modernisation de sécurité civile a instauré le Plan Communal de Sauvegarde (PCS)[648]. Sa méthode de mise en place a été précisée par le décret du 13 septembre 2005[649].

La loi n° 2004-811 du 13 août 2004 a réaffirmé le rôle essentiel de l'échelon communal dans la gestion d'une crise, en clarifiant l'ensemble des mesures législatives et réglementaires en la matière. Avant cette loi, il n'existait aucune référence d'un tel type du plan[650]. Pour pallier l'insuffisance législative et afin d'améliorer la sauvegarde des populations, certaines

---

[646] L'arrêté du 25 juin 1980 portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, JO. du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363, comporte de nombreuses dispositions relatives aux effectifs, à l'utilisation de produits dangereux, à la stabilité au feu des structures et à la conception des bâtiments pour l'évacuation en cas d'incendie.
[647] CE 10 décembre 1962, Bouali Salah, Rec. Leb. p. 674.
[648] La loi n° 2004-811 du 13 août 2004 prévoit dans son article 13 l'élaboration de tells plans.
[649] Décret n° 2005-1156 du 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, JO. n° 215 du 15 septembre 2005, p. 14945.
[650] La planification des moyens de réponses à une crise a été partiellement prévue par la loi du 2 juillet 1987.

communes ont pris l'initiative d'élaborer de tels plans. C'est le cas de Toulouse et Givet par exemple. Ainsi, l'article premier du décret du 13 septembre 2005 a précisé que *« le plan communal de sauvegarde définit, sous l'autorité du maire, l'organisation prévue par la commune »* ce qui signifie que le maire est le seul qui a la faculté de le déclencher. Deux autres circulaires ont été adoptées pour renforcer la démarche du PCS. Il s'agit des circulaires du 6 avril et du 25 juin 2010 relatives au développement des plans communaux de sauvegarde.

Le PCS est le pendant communal du dispositif ORSEC départemental. Il forme avec ce dispositif une chaîne complète et cohérente de gestion des événements anormaux. Il est l'outil opérationnel à la disposition du maire, comme acteur majeur de la gestion de l'événement de la sécurité civile, pour l'exercice de son pouvoir de police en cas d'événement pouvant porter atteinte aux populations, aux biens et à l'environnement. Le plan communal de sauvegarde permet de se préparer préalablement à une crise déclenchée par un risque ; cela en se formant, en se dotant de modes d'organisation et d'outils techniques pour pouvoir faire face à tous les événements. L'objectif véritable du PCS est donc de permettre de bâtir un dispositif opérationnel et de former les intervenants pour qu'ils puissent réagir de façon adaptée et rapide en cas d'événement. Le rôle du PCS est de prévoir, organiser et structurer les dispositions à prendre au niveau de la commune, avec pour objectif l'assistance et la prise en charge des personnes ne relevant pas de l'urgence. Le plan communal de sauvegarde est adapté à la taille de la commune et aux moyens dont cette dernière dispose. Il regroupe l'ensemble des documents communaux d'information préventive, afin de concrétiser le lien indispensable entre l'information préventive des populations sur les risques et l'organisation de la commune face aux risques. Néanmoins, il n'implique pas de porter des secours et de prendre immédiatement en charge des victimes.

Le plan communal de sauvegarde comprend le DICRIM, le diagnostic des risques et vulnérabilités locales, les mesures pour alerter et informer la population à tout moment sur l'apparition et l'évolution d'un événement. Il comprend aussi[651] la mise en œuvre des mesures d'urgence, le soutien aux personnes en difficulté, le soutien logistique et l'hébergement éventuel des sinistrés, l'organisation assurant la protection et l'assistance de la population et

[651] GILLET (F.), « Prévention et gestion des risques naturelles en France », *op. cit*., p. 23.

les modalités de mise en œuvre de la Réserve Communale de Sécurité Civile (RCSC)[652], si elle est créée. L'inventaire des moyens de transports, d'hébergements et de ravitaillement sont facultatifs, ce qui est étonnant, dans la mesure où cet inventaire peut permettre d'agir au mieux dans l'urgence en cas d'évacuation de la population. Les annexes du plan communal de sauvegarde doivent contenir des éléments indispensables à la gestion de crise. Il s'agit tout d'abord des annuaires recensant les numéros de téléphones des services à prévenir en cas de sinistre, des acteurs impliqués en matière de gestion de crise, des établissements publics de la commune, des partenaires potentiels comme les associations ou les entreprises, etc. De même, il s'agit d'un recensement précis des moyens disponibles sur la commune qui doit être effectué.

Le PCS est rendu obligatoire selon la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de la modernisation de sécurité civile et en application du décret du 13 septembre 2005[653]. Cette obligation est appliquée aux communes concernées par un plan de prévention des risques naturels approuvé ou un plan particulier d'intervention. Pour les autres communes, l'élaboration de PCS est laissée à la libre appréciation du maire. Il est regrettable que cette obligation ne s'étende pas aux communes qui peuvent être exposées à un risque majeur prévisible ou possédant des infrastructures susceptibles d'impliquer un grand nombre de victimes. Lorsqu'un Plan Communal de Sauvegarde (PCS) est obligatoire pour la commune, son maire doit l'élaborer dans un délai de deux ans à compter de la date d'approbation du plan particulier d'intervention ou du plan de prévention des risques naturels faite par le préfet de département. La non-élaboration de PCS n'empêche pas de faire de la prévention mais cela est compliqué à mettre en œuvre. En l'absence de PCS, les mesures de prévention peuvent être difficiles à appliquer[654]. En effet, l'élaboration de PCS est conseillée à toutes les communes car l'actualité montre qu'aucune commune n'est à l'abri de situations déstabilisantes nécessitant une réaction rapide comme des phénomènes climatiques extrêmes ou des perturbations de la vie collective

[652]La réserve communale de sécurité civile a été créée par la loi de « modernisation de la sécurité civile » de 2004, comme un nouvel outil de mobilisation civique, ayant vocation à apporter un soutien et une assistance aux populations. Cette structure a pour objectif d'organiser l'action des bénévoles qui se présentent habituellement pour apporter leur aide en cas de crise. La structure de réserve permet d'organiser ce bénévolat avant la crise, afin d'en faire le complémentaire de l'action des services de secours. La création d'une réserve communale de sécurité civile est facultative. Cette structure sera créée par un arrêté municipal qui en précisera les missions et l'organisation.

[653]BLAY (L.), Vers une cellule d'appui et de coordination multicommunale pour un traitement local et efficace des crises, Thèse de doctorat de l'UTT, soutenue en février, 2012, p. 94.

[654] Entretien faite en 2009 avec Gilles Strappazzon, maire de Saint Barthélemy de Séchilienne.

ou des problèmes sanitaires ou des accidents de toute nature, etc. La tempête Xynthia est une illustration parfaite qui a montré la nécessité de l'élaboration des plans PCS. Suite à cette tempête, le Sénat[655], par une mission d'information réalisée après son passage, a rappelé que *« les PCS s'intègrent dans l'organisation générale des secours et forment, avec les plans ORSEC, le maillon local d'une chaine cohérente de gestion des événements portant atteinte aux populations, aux biens et à l'environnement* ». Toutefois, cette mission a constaté que « *la réalité montre leur quasi inexistence dans les zones les plus exposées* ». Malgré les preuves de l'utilité de PCS, certains maires n'ont pas encore élaboré ce type de plans[656]. Le maire a donc un intérêt à élaborer un tel plan car cela lui permet d'assumer son rôle de directeur des opérations de secours pour les opérations plus courantes[657], de partenaire principal du préfet et de directeur des opérations de secours lors de la gestion d'un événement majeur[658]. Même si la direction des opérations des secours est assurée par le préfet, l'expérience prouve que le maire reste responsable de l'évaluation de la situation et du soutien à apporter aux populations sinistrées. Ainsi le dispositif opérationnel ORSEC sera d'autant plus efficace s'il s'appuie sur une organisation communale déjà structurée dans le cadre du plan communal de sauvegarde.

Comme tous les plans, afin de tester en conditions réelles l'organisation de crise, des exercices sont organisés et réalisés régulièrement au sujet des PCS en partenariat avec la préfecture, le SDIS, la Gendarmerie, etc.[659]. Il s'agit à la fois pour tester les moyens et les organisations en vue d'identifier les dysfonctionnements éventuels et faire progresser l'ensemble du dispositif et pour entraîner les équipes de crise. Les défaillances, en situation exceptionnelle, sont souvent dues à des comportements collectifs. Dominique PETON-KLEIN considère qu' *« il est indispensable de travailler sur des protocoles, des conduites à tenir, des simulations, l'acquisition de réflexes ne peuvent être bénéfique dans ce type de situation »*[660]. Il apparaît nécessaire de réaliser ces tests au moins une fois par an et que les

---

[655] ANZIANI (A.), Mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia, Rapport d'étape n° 554, Sénat, Paris, 10 juin 2010, p. 25 et s.
[656] BLAY (L.), Vers une cellule d'appui et de coordination multicommunale pour un traitement local et efficace des crises, *op. cit*., p. 49.
[657] La loi n° 2004-811 du 13 août 2004, article 16.
[658] TOSELLO (M.), La responsabilité des maires en matière de sécurité publique, Thèse de droit publique, Nice, soutenue en Décembre 2010, P. 58.
[659] MARTINET (J.), Le plan communal de sauvegarde, Voiron, territorial édition, 2008, p. 41.
[660]PETON-KLEIN (D.), Explosion de l'usine AZF de Toulouse le 21 septembre 2001 ; enseignements et propositions pour l'organisation des soins, Paris, Ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées, 2002, p. 51.

médias et les populations locales soient régulièrement associés. Une fois testé, le PCS doit être définitivement adopté. A cette fin, le maire arrête[661] le PCS et il le transmet au préfet du département et à certains services concernés par la matière. Le PCS doit également être régulièrement mis à jour.

Pour les 10 536 communes soumises à l'obligation, 2 988 PCS ont été arrêtés et 2 349 sont actuellement en cours d'élaboration. Au total 5 337 PCS sont arrêtés ou en cours d'établissement représentant 50 % des communes soumises à l'obligation[662]. Pour les communes non soumises à l'obligation, 523 PCS ont été arrêtés et 346 sont actuellement en cours d'élaboration. Le retard de la mise en place du PCS est dû au manque d'information et de formation des maires et au manque de temps[663] de la commune pour consacrer une politique de prévention des risques. De fait, les affaires de la vie courante seront toujours traitées en priorité par les communes. De plus, certaines communes n'ont souvent pas les moyens et l'expertise nécessaire pour élaborer ces plans sachant que l'élaboration du PCS par un bureau d'études coûte entre 11 000 euros et 40 000 euros. Ce qui décourage les communes de le faire. Certaines communes préfèrent concevoir leur plan par leurs propres moyens qui ne sont pas forcément les meilleurs. Cela peut rendre les plans communaux de sauvegarde moins efficaces [664].

La première action du préfet consiste à faire prendre conscience aux maires de l'importance du PCS et de son caractère intuitif. De plus, le préfet et les membres du corps préfectoral peuvent marquer, en direction des élus, leur attachement à la démarche. Les SIDPC réalisent des guides pratiques pour l'élaboration des plans communaux de sauvegarde pour aider les communes à créer leurs outils opérationnels. Ce service doit être associé à l'élaboration des PCS.

---

[661] Décret du 13 septembre 2005, art. 5.
[662]Chiffres de la Direction de la sécurité civile du Ministère en charge de l'Intérieur lors de la communication au colloque sur les PCS répertoriés en France au 1er janvier 2011.
[663] BLAY (L.), Vers une cellule d'appui et de coordination multicommunale pour un traitement local et efficace des crises, *op. cit*., p. 295.
[664] Entretien faite en 2009 avec Gilles Strappazzon, maire de Saint Barthélemy de Séchilienne.

2 - L'élaboration des documents d'urbanisme

Le maire dispose de pouvoirs en matière d'urbanisme pour imposer sa volonté politique pour prévenir et gérer les risques et pour éviter l'exposition de ses habitants à divers risques. La prévention des risques trouve une traduction dans les documents d'urbanisme. Elle est réalisée en définitive par la délivrance ou non des autorisations de construction. La loi de Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) institue trois documents d'urbanisme nouveaux à côté du permis de construire et des Directives Territoriales d'Aménagement (DTA)[665] qui expriment les orientations fondamentales et les objectifs principaux de l'Etat dans les différents domaines de portée générale. Ils doivent satisfaire aux conditions de développement fixées par l'article L. 121-1 du Code de l'Urbanisme (CU). Ces trois documents d'urbanisme nouveaux sont : les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), les cartes communales et les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) qui apprécient les incidences prévisibles de l'orientation sur l'environnement. Ils définissent les objectifs relatifs à la prévention des risques[666]. Selon l'article L. 111-1-2 du CU, la construction est limitée en cas d'absence de documents d'urbanisme. L'article L.121-1 du nouveau CU prévoit que ces documents d'aménagement fixent les conditions de prise en compte de la prévention des risques. Les documents d'urbanisme définissent, au moyen d'une cartographie, les secteurs constructibles et non constructibles en fonction notamment de l'existence de risques naturels. Les principaux documents de planification sont ci-dessous présentés.

2 - 1 - Le permis de construire

La prévention des risques naturels est réalisée par la délivrance ou non des autorisations d'occupation des sols dans les zones à risques au sujet desquels le maire joue un rôle primordial. Dans ce sens, le permis de construire reste un des éléments clés de la prévention et la principale des ces autorisations[667]. Le permis de construire est un accord

---

[665] Les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) sont instituées le 4 février 1995 par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, qui modifie l'article L. 111-1 du CU.

[666] Les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) sont définis à l'article L. 122-1 du CU, fixent les orientations générales de l'organisation de l'espace et déterminent les grands équilibres entre les espaces urbains à urbaniser et les espaces naturels et/ou forestiers.

[667] CHAMPON (M.), DOUARD (P.), SANSON (Ch.), Les collectivités locales et les risques naturels, connaissance, prévention, gestion de crise, réparation, *op. cit.* , p. 113.

d'urbanisme et un instrument de police de l'urbanisme permettant le contrôle préalable des règles de construction. Les pouvoirs publics peuvent s'assurer, au travers du permis de construire, que le projet de construction s'inscrit dans le cadre des règles d'urbanisme et obéit aux règles d'aménagement de la zone dans laquelle il doit être réalisé. Toute personne, publique ou privée, est tenue de demander un permis de construire, sauf dans le cas très exceptionnel où l'ordre de construire est donné par une autorité de justice. Le maire est en mesure de refuser l'autorisation ou de la délivrance de permit de construire - sous respect de certaines conditions - pour éviter l'implantation dans les zones exposées, lorsque les constructions sont susceptibles d'être soumis à des nuisances ou des risques. Le maire fait ainsi du permit de construire un instrument de contrôle.

Les articles R. 111-1 et suivants du Code de l'Urbanisme, qui codifient le Règlement National d'Urbanisme (RNU), ont vocation à réglementer la délivrance du permis de construire dans les communes non dotées d'un plan local d'urbanisme. Certaines des dispositions, énumérées par l'article R. 111-1 du Code de l'Urbanisme, sont toutefois applicables aux communes même dotées d'un PLU. C'est le cas de l'article R. 111-2, qui permet de refuser le permis de construire ou d'imposer des prescriptions spéciales lorsqu'une construction, par sa situation ou sa dimension, est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique. Cet article dispose que *« le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation ou leurs dimensions, sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique. Il en est de même si les constructions projetées, par leur implantation à proximité d'autres installations, leurs caractéristiques ou leur situation, sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique ».* Le permis de construire peut être refusé aussi s'il concerne un terrain qui n'est pas accessible aux engins de lutte contre le feu[668]. Dans tous les cas, le permis de construire doit être conforme aux prescriptions du plan local d'urbanisme. En effet, la réglementation du permis de construire a été profondément réformée par l'ordonnance du 8 décembre 2005 et le décret d'application du 5 janvier 2007, entrés en vigueur le 1er octobre 2007.

[668] Article R. 111-4 du Code d'Urbanisme.

2 - 2 - Les plans locaux d'urbanisme (PLU)

Les plans locaux d'urbanisme, définis à l'article L. 123-1 du CU, fixent les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant, en application de l'article L. 121-1-3° du CU, la prévention des risques. Ils succèdent, depuis la loi « Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) » du 13 décembre 2000, aux Plans d'Occupation des Sols (POS) mais ne s'y substituent pas. Ils sont élaborés à l'initiative et sous la responsabilité de la commune, en vertu de l'article L. 123-6 du Code de l'Urbanisme.

Les PLU comportent un rapport de présentation qui analyse entre autres les risques. Cette étude est faite en concours avec les services déconcentrés de l'Etat. Le PLU délimite les zones urbaines à urbaniser, les zones naturelles et agricoles et forestières à protéger en précisant également les interdictions de construire[669]. L'article R. 123-11 du Code de l'Urbanisme autorise le PLU à prévoir des secteurs dans lesquels les constructions sont interdites ou soumises à des règles particulières[670]. Dans ce sens, le PLU joue un rôle très important de prévention des risques naturels, en contrôlant l'implantation des enjeux dans les zones exposées et en définissant éventuellement des prescriptions spécifiques. Mais dans tous les cas, les PLU ne peuvent pas édicter de règles techniques de construction, ni intervenir sur les constructions existantes[671]. C'est donc à la commune de déterminer le parti d'urbanisme à retenir. Celui-ci pouvant être influencé par la prise en compte des risques[672] lorsque le territoire de la commune est exposé à tels risques. Le maire mène cependant une réflexion approfondie avec son équipe pour prendre la meilleure décision car la délimitation des zones inconstructibles peut nuire au développement d'une commune lorsque celle-ci a une taille petite. Dans ce sens, certains critères doivent être respectés : la nature des risques, les dangers s'ils sont directes ou non, etc. De même, la commune qui élabore le PLU doit intégrer dans le règlement les prescriptions techniques et urbanistiques contenues dans les PPR. Ce qui conditionne l'autorisation ou l'interdiction de construction et des activités qu'elles abritent. Le préfet de département joue de même un rôle important lors de l'élaboration des PLU. Il reste associé à la procédure d'élaboration des PLU par le biais des services déconcentrés dans

[669] BESSON (L.), Les risques naturels, de la connaissance pratique à la gestion administrative, *op. cit*., p. 476.
[670]CHAMPON (M), DOUARD (P), SANSON (Ch), Les collectivités locales et les risques naturels, connaissance, prévention, gestion de crise, réparation, *op. cit*., p. 107 et s.
[671] SANSEVERINO-GODFRIN (V.), Le cadre juridique de la gestion des risques naturels, *op. cit.*, pp. 45-46.
[672] Les risques doivent être intégrés dans les PLU selon l'article L. 126-1de Code de l'Urbanisme.

le département et le SIDPC. Le rôle du préfet se manifeste par l'avis émis sur un PLU arrêté par la mairie. Son avis doit être requis aux fins d'examen du projet au regard des contraintes de défense et de protection civile[673]. Cet avis peut être défavorable si le préfet estime que le PLU ne prend pas suffisamment en compte les risques[674]. Le rôle du préfet se manifeste aussi par le contrôle de la légalité [675] d'un PLU approuvé, notamment en cas d'erreur manifeste d'appréciation au niveau de la prise en compte des risques.

2 - 3 - Les cartes communales

Selon l'article L. 124-1 de Code de l'Urbanisme *« les communes qui ne sont pas dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU) peuvent élaborer (...) une carte communale précisant les modalités d'application des règles générales d'urbanisme prises en application de l'article L. 111-1 ».* Les cartes communales doivent, selon les dispositions de l'article L.124-2 du Code de l'Urbanisme, respecter des principes généraux énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 de Code de l'Urbanisme et doivent intégrer les contraintes imposées par les documents d'urbanisme supérieurs, tels que les PIG et les SCOT ou encore par les servitudes d'utilité publique comme les PPR. Par conséquent, les zonages des cartes communales permettent de définir les zones de risques naturels dans lesquelles l'implantation des enjeux est interdite ou autorisée, à la condition de respecter certaines prescriptions. Il faut ajouter que les cartes communales sont approuvées après enquête publique par le conseil municipal et le préfet. Ce dernier joue un rôle important en matière d'élaboration des cartes communales. Son rôle peut être vérifié notamment par le contrôle de légalité sur les cartes approuvées.

3 - La Réserve Communale de Sécurité Civile (RCSC)

La loi de la modernisation de la sécurité civile prévoit que *« les réserves communales de sécurité civile ont pour objet d'appuyer les services concourant à la sécurité civile en cas*

---

[673] Décret n° 83-321 du 20 avril 1983 relatif aux pouvoirs des commissaires de la République en matière de défense de caractère non militaire, JO. du 21 avril 1983, p. 1240, modifié par le décret n° 91-665 du 14 juillet 1991, art. 9 et abrogé par le décret n° 2007-583 du 23 avril 2007 relatif à certaines dispositions réglementaires de la première partie du code de la défense (Décrets en Conseil d'Etat et en conseil des ministres), JO. du 24 avril 2007, art. 6.

[674] CHAMPON (M.), DOUARD (P.), SANSON (Ch.), Les collectivités locales et les risques naturels, connaissance, prévention, gestion de crise, réparation, *op. cit*., pp. 107- 108.

[675] SANSEVERINO-GODFRIN (V.), Le cadre juridique de la gestion des risques naturels, *op. cit.*, p. 46.

d'événements excédant leurs moyens habituels ou dans des situations particulières »[676]. Créée par la loi de modernisation de la sécurité civile et complétée par les articles L.1424-8-1 à L. 1424-8-8 du Code général des collectivités territoriale, la Réserve Communale de Sécurité Civile (RCSC) est un nouvel outil de mobilisation civique à la disposition du maire[677]. Composée de citoyens bénévoles[678] de tout âge et de tout métier, cette réserve sous l'autorité du maire a pour mission d'appuyer les services de la mairie en cas de crise en apportant son concours au maire et en participant au soutien et à l'assistance aux populations. De même, elle apporte son aide au maire en matière de préparation et d'information de la population, ainsi que dans la phase post-accidentel[679]. Son action doit être compatible avec le règlement opérationnel départemental et complémentaire de celle des associations de sécurité civile.

§2 - Le maire : premier gestionnaire des crises survenant sur sa commune

Lorsqu'une crise survient dans une commune, son maire devient un véritable chef qui tend à tout mettre en œuvre pour sortir sa commune de la crise, aider les blessés et organiser les secours de première urgence. La gestion de crise est une démarche collective qui doit être forcement préparée en amont. Pour cela, le maire peut mettre en œuvre un outil opérationnel, le plan communal de sauvegarde, qui détermine, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population. Dans ce sens, en tant que directeur des opérations de secours, le maire assure certaines actions qui sont :

- réunir les moyens en hommes et matériels dont il peut disposer pour assurer les premiers secours ;
- déclencher si nécessaire les évacuations des zones dangereuses et en interdire l'accès ;

---

[676] Article 30 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004.

[677] La réserve communale de sécurité civile (RCSC) est crée par l'article 30 de la loi du 13 août 2004, elle décrite dans la circulaire du ministère de l'Intérieur du 12 août 2005 comme « nouvel outil de mobilisation civique », JO. du 13 septembre 2005. Le décret n° 2005-1156 du 13 septembre 2005 défini les modalités de mise en œuvre de cette réserve.

[678] Le 17 janvier 2006 le gouvernement précisait l'attente sur ce nouvel outil à la disposition des maires : *« l'objectif de la loi est de donner un cadre juridique à un dispositif complémentaire d'assistance à la disposition des maires en disposer. Dans ce cadre, le système de la réserve communale de sécurité civile reposant sur la bénévolat ».*

[679] Ministère de l'Intérieur, de l'outre mer et des collectivités territoriales, Le guide du maire, Paris, La documentation française, 2008, p. 117.

- préparer l'accueil des évacués et des victimes ;
- rester en liaison avec les secours sur le terrain et rendre compte au Préfet des actions entreprises.

L'article L. 2211-1 prévoit que le maire doit assurer la sécurité publique qui fait partie de son pouvoir de police. Ce pouvoir ne peut être ni partagé avec le conseil municipal[680], ni délégué, ni faire partie de compétences transférées dans le cadre de la coopération intercommunale, sauf dans le cas prévu par l'article L. 5211-9-2 du CGCT. La personnalité de gérant de crise joue un rôle très important en gestion de crise : elle va influencer la manière dont la crise est gérée. Christian DECHARRIERE soulignait que *« la crise est avant tout une affaire d'homme »*[681]. La bonne gestion de crise repose donc beaucoup sur certaines qualités du maire qui doit avoir le pouvoir d'adaptation, de décision, de gestion, de supervision d'une équipe qui tend à résoudre une situation de crise. De même, la confiance établie entre le maire et sa population en amont de la crise peut être un facteur de bonne gestion de crise. En effet, il est essentiel en temps de crise que le maire connaisse sa population et que la population connaisse son maire qui a prouvé sa capacité à gérer d'autres problèmes et à satisfaire les habitants de sa commune.

Quand le préfet de département prend le relais de la gestion de la crise, selon les quatre hypothèses citées précédemment, il devient le Directeur des Opérations des Secours (DOS). Néanmoins, le maire garde les responsabilités communales. Il prend en charge les premières interventions urgentes en attendant l'arrivée des renforts préfectoraux. Il exécute, par la suite, les missions que le préfet lui confiera comme l'évacuation, l'hébergement, etc.

La suite montre que le maire veille à la sécurité de sa commune. Il alerte sa population sur la survenance des crises et coordonne les actions des acteurs qui participent à gestion de crise (A). Ainsi, il assure la sortie de la crise et gère la phase post-crise (B).

---

[680] CE, 20 février 1946, Cauchois.
[681] DECHARRIERE (Ch.), « La gestion des crises », *op. cit.,* p. 101.

A. Pendant la crise : L'alerte et la coordination des actions des différents acteurs

Face à la crise, le maire se trouve au sein d'un dispositif général qui nécessite la coordination avec des multiples acteurs publics et privés et services qui ne connaissent pas forcément la commune et ne partagent pas la même culture et le même langage. Cette coordination par le maire peut permettre à tous les services et les acteurs de mutualiser les forces et à créer une cohésion d'équipe ; ce qui permet par la suite de bien agir et de travailler ensemble dans les meilleures conditions. Quand le maire est le Directeur des Opération de Secours (DOS), il dirige les services communaux mais aussi, les services de l'Etat comme le SDIS et les autres acteurs publics ou privés. Il agit à travers la cellule de crise communale dont il est le chef. Cette cellule est établie en mairie à son initiative dans les plus brefs délais pour assurer les missions précises et déterminer les champs d'intervention de chaque acteur qui concoure à la gestion de crise. Cet organe non permanant, qui constitue un poste de commandement, vise à répondre à la demande des services de secours afin d'assurer un bon déroulement des opérations de secours[682]. En effet, la connaissance préalable entre les membres de la cellule de crise est un facteur de réussite de ses missions. Cette cellule met en œuvre la stratégie opérationnelle décidée par le maire pour assurer les secours dans un premier temps et, par la suite, la sortie de la crise.

La cellule de crise communale, sous l'autorité de maire, assure les missions principales suivantes :
- coordonner l'ensemble de l'intervention ;
- prendre et répercuter les décisions ;
- tenir une main courante ;
- préparer les messages à diffuser à la population et aux médias ;
- rester en contact avec les autorités.

D'autres missions peuvent être accordées à cette cellule en fonction de la taille de la commune et des personnel présents en mairie telles que :
- le rétablissement des réseaux de communication ;
- la mise en place des barrages de sécurité ;

---

[682] MARTINET (J.), Le plan communal de sauvegarde, *op. cit.,* p. 27.

- la transmission et la communication de crise ;
- la logistique de la crise : ravitaillement, hébergement, acheminement de matériel[683].

La coordination dépend d'abord d'une bonne circulation de l'information. Dans ce sens, le maire communique avec tous les services acteurs de la crise et les informe en continu au long de la gestion de la crise. Il informe également la population qui cherche sans cesse les renseignements.

1 - L'alerte et la communication de la crise par le maire

Lors d'une situation anormale, le maire doit, au titre de ses pouvoirs de police[684], alerter les personnes appelées à participer à l'organisation de crise dans un bref délai par tous les moyens disponibles. Dans le cas où la communication est coupée, le maire contacte l'autorité supérieure (le préfet de département) dès que les voies de la communication seront rétablies, car la communication de crise peut assurer la cohérence des multiples acteurs qui concourent à la gestion de crise. L'alerte entre autorités est jugée lourde et compliquée ; ce qui suppose de l'améliorer. De plus, il apparaît préférable de renforcer la communication et de mettre en œuvre des nouveaux outils de communication entre services concernés par la gestion de crise. L'alerte de la population est considérée comme une mission essentielle du maire en vertu de ses pouvoirs de police. Ce dernier doit alerter la population de sa commune et prend les mesures de protection immédiates en tant que premier Directeur des opérations des Secours (DOS). Ainsi, Il doit venir en aide aux personnes en difficulté, et mettre à leur disposition des hébergements s'ils doivent évacuer leur maison. De même, il doit se tenir informé et informer les habitants et les secours pendant la crise. L'utilisation de nouvelles techniques en matière d'alerte peut améliorer la gestion de crise car elles offrent une alerte plus rapide et pertinente ce qui peut permettre d'agir plus vite. Plusieurs outils d'alerte peuvent être mis à disposition du maire : téléphones fixes et portables, SMS, fax, mail, haut parleur, sirène et internet[685]. L'utilisation de ces outils peut être développée pour un meilleur résultat et les dispositifs de nouvelle génération beaucoup plus sûres et performants sont déjà

[683]DREVETON (C.), La gestion des crises de sécurité civile par le Maire : explosion d'usine chimique et inondation, *op. cit.,* p. 37.
[684] Décret n° 90-394 du 11 mai 1990 relatif au code d'alerte national, JO. n° 112 du 15 mai 1990, p. 5803, art. 4.
[685] Préfecture de l'Isère, Plan ORSEC départemental de l'Isère, *op. cit*., p. 27.

en demande. Dans ce sens, l'internet est considéré comme un outil simple, rapide, peu coûteux et plus efficace, mais elle pose malheureusement le problème de la sécurité.

1- 1 - La veille et la diffusion d'alerte

Le maire veille à la sécurité de sa commune. L'objectif de la surveillance est d'anticiper au plus tôt le phénomène et de pouvoir alerter les populations pour limiter les effets sur les personnes et les biens. Selon Patrick LAGADEC, l'une des fonctions centrales du maire est *« de poursuivre un rôle de veille et de vigilance »*[686]. Une vigilance qui vise à attirer l'attention des autorités et des services concourant à la sécurité civile, mais aussi des populations sur des situations qui peuvent, à court ou à moyen terme, présenter des risques pour les personnes, les biens ou l'environnement. Le maire reçoit des informations de différents réseaux comme la préfecture, la Police, la Gendarmerie, l'exploitant d'un site à risque, Météo France, SDIS, les services de prévision des crus, ou les témoins, etc.

Lorsqu'une crise survient, qu'elle ait été prévisible ou non, le maire alerte la population et les services et les acteurs concernés par la gestion de crise et qui faisaient partie du Poste Communal de Commandement Fixe (PCCF) du danger imminent, si cela est possible, car l'alerte constitue la dernière étape avant la catastrophe. *« Le passage du stade de la vigilance à celui de l'alerte impose rapidité, exhaustivité et fiabilité de la transmission, intégrant l'accusé de réception. Ces objectifs sont imposés notamment par l'impératif d'information et de mobilisation des autorités locales »*[687]. L'obligation de la diffusion de l'alerte, qui a pour objet de délivrer un signal d'attention et un message en cas de menace imminente pour que la population puisse mettre en œuvre les consignes de sécurité, est posée par les décrets du 6 mai 1988, du 11 mai 1990 et du 31 juillet 1990[688]. L'article 4 du décret du 11 mai 1990 dispose que l'autorité de police doit déclencher l'alerte, et que cette compétence relève de l'exploitant pour les sites disposants d'un PPI. Le maire, en vertu de son pouvoir de police, doit donc informer sa population lorsqu'une crise survient et alerter les habitants qui se trouvent en zone

---

[686] LAGADEC (P.), « Le dirigeant et la crise : nouvelle culture, nouveaux outils, pour un nouveau champ de responsabilité, La gestion de crise », in : *Administration*, n° 166, janvier-mars 1995, p. 77.

[687] Annexe 2 de la loi 2004-811 : « Orientation de la politique de sécurité civile- La veille opérationnelle et l'alerte ».

[688] CHAMPON (M.), DOUARD (P.), SANSON (Ch.), Les collectivités locales et les risques naturels, connaissance, prévention, gestion de crise, réparation, *op. cit*., p. 177.

de crise, mais aussi la population qui peut être touchée par celle-ci[689]. Force est de constater que l'alerte se fait dans certains cas avec retard. Pour remplir ses missions, en tant que responsable de la transmission de l'alerte à la population, le maire peut utiliser les moyens d'alerte dont il peut s'être doté à l'avance. Dans ce sens, il déclenche les mesures d'alerte prévues par le plan communal de sauvegarde, lorsque la commune en possède un. De même, le maire peut s'appuyer sur des médias, notamment des radios et des télévisions publiques qui ont l'obligation de diffuser tout message portant alerte ou consigne de sécurité à la population[690]. Il peut s'appuyer sur les conventions signées depuis 1989 avec Radios France et les radios d'autoroute pour passer les messages nécessaires et les consignes de sécurité à suivre. Ces dernières doivent être claires et connues à l'avance par la population. Cette connaissance peut être faite, par la diffusion des plaquettes sur les risques et les consignes de sécurité à adopter pour chaque risque, par une compagne d'affichage ou par le Dossier d'Information sur les Risques Majeurs (DICRIM).

Concernant les établissements à risque disposant d'un PPI, c'est l'exploitant qui a la charge de donner l'alerte. Le maire peut déclencher l'alerte lui-même, selon le PPI, mais dans ce cas il doit informer le préfet de son action. Les populations, pour leur part, doivent se mettre à l'écoute de la radio sur laquelle seront communiquées toutes informations sur la catastrophe et les consignes de sécurité à adopter. Une autre mission d'alerte repose sur le maire. Ce dernier doit relayer l'alerte dans les zones de sa commune où le signal, les sirènes ne sont pas perceptibles et auprès de certains établissements à vocation particulière comme les établissements scolaires ou les établissements pour les personnes âgées, etc. L'alerte, qui est le point de départ de tout dispositif communal, et les consignes de sécurité, qui doivent être bien expliquées, sont définies par le plan communal de sauvegarde.

---

[689] Le décret n° 2005-1156 du 13 septembre 2005 pris pour l'application de la loi du 13 août 2004 susmentionnée, le plan communal de sauvegarde définit, sous l'autorité du maire, l'organisation prévu par la commune pour assurer l'alerte.

[690] Cette obligation a été prévue par les articles 7, 8 et 9 du décret n° 90-394 du 11 mai 1990 relatif au code d'alerte nationale, JO. n° 112 du 15 mai 1990, p. 5803, modifié et l'article 1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de la communication, JO. du 1 octobre 1986, p. 11755.

1 - 2 - La médiation de la crise

Les médias occupent indéniablement une place importante dans la gestion des crises. Ils sont les premiers à arrivés sur les lieux de catastrophe. Ils peuvent jouer un rôle important par la suite dans sa gestion notamment pour valoriser les actions mises en œuvre par les entreprises lorsque ces dernières sont concernées par crise. Les médias possèdent des moyens de communication qui leur permettent d'aider en temps de crise. Les médias sont les vecteurs de l'information qui est destinée à la population. Le maire consacre donc du temps aux médias car ils vont transmettre ces informations à sa population pour donner une image claire de la catastrophe. De plus, Le maire peut utiliser les médias afin d'attirer l'attention des lecteurs[691], ainsi des pouvoirs publics sur certains aspects autant que les informations locales. Les médias permettent aussi, de faire appelle à la solidarité.

La communication du maire ou du préfet avec les médias et la population est rassurant et essentiel en période de crise. La présence des médias dans l'événement peut permettre d'accompagner, par les éléments précis et concrets, le développent de la situation, mais aussi, d'apporter toutes les explications utiles sur les démarches engagées. Cette communication ne doit pas, par contre, être un obstacle pour le directeur des opérations de secours (ici le maire) dans la gestion de la crise en consacrant beaucoup de temps pour cette action. A cette fin, il convient que le maire ait une connaissance du mode de fonctionnement des médias dans la crise. Les médias prennent, pour leur part, le maire comme leur interlocuteur privilégié car ils font souvent peser la responsabilité de la crise sur lui en tant que décideur et directeur de gestion de crise.

2 - L'activation des plans nécessaires

Le maire devient le Directeur des Opérations des Secours (DOS) quand l'évènement ne dépasse pas le territoire communal, les moyens de la commune permettant d'y faire face en absence de carence du maire et enfin quand l'évènement n'implique pas un transfert de la direction des opérations des secours au préfet de département. Dans ce sens, il détient d'importants pouvoirs de police, depuis la loi de la décentralisation de 1982, pour assurer la

[691] COLLIN (C.), Risques urbains, UE Prévention et gestion des risques, *op. cit*., p. 143.

sécurité publique. A cet effet, il peut, si cela est nécessaire, déclencher des Plans Communaux de Sauvegarde (PCS), réquisitionner les agents communaux et les biens privés de la commune et organiser la gestion de crise. Le maire peut aussi mettre en place des périmètres d'interdiction de circulation ou de protection. La mise en place des moyens de secours s'avère la plus délicate et la plus complexe à réaliser. Néanmoins, elle peut être plus souple s'elle a été réalisée au préalable et menée conjointement avec les services de secours. La gestion de la crise nécessite souvent la mise en œuvre par le maire des plans des secours et du plan communal de sauvegarde, ce qui se traduit par l'activation d'un Poste Communal de Commandement Fixe (PCCF).

2 - 1 - La mise en œuvre du Plan Communal de Sauvegarde (PCS)

Les pouvoirs de police de maire sont essentiels pour assurer dans sa commune *« le bon ordre public la sûreté, la sécurité et salubrité publique »*[692]. La prévention des risques et l'organisation des secours au niveau communal fait partie des pouvoirs de police administrative générale du maire. Ces pouvoirs qui sont le fondement de l'élaboration du plan communal de sauvegarde. Aucune action de gestion des risques ne pourrait être réalisée sans ces pouvoirs. Selon l'article L. 2122-24 du CGCT, le maire exerce ses pouvoirs de police dans les conditions de l'article L. 2212-1 et suivants du CGCT. Ainsi l'article L. 2212-2 du CGCT donne au maire, en tant que autorité de police municipale, une obligation de prévention et d'intervention en matière de gestion des risques. Cet article est le fondement de pouvoirs de police du maire en matière de sécurité et le socle de l'élaboration du plan communal de sauvegarde. En effet, il permet au maire de connaître dans quel cadre il agit et dans quel domaine le PCS doit être établi. Selon l'article L. 2212-4 du CGCT, *« en cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances ».* Ces mesures de sûreté peuvent être prescrites selon les modalités décrites dans le PCS. Cet article permet au maire d'agir dans l'urgence *« en cas de danger grave ou imminent* » et gérer les opérations de secours lors d'un évènement majeur de sécurité civile sur le territoire de sa commune.

---

[692] Article L. 2212-2 alinéa 5 du CGCT.

Les conditions de mise œuvre des pouvoirs de police du maire dans le domaine de la gestion de crise sont définies par l'alinéa 5 de l'article L. 2212-2 du CGCT. Celui-ci fait peser sur le maire *« le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toutes natures, tels que les incendie, les inondations, les ruptures des digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuse, les épizootie, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieur ».* Cet article donne des exemples de cas dans lesquels le maire peut mettre en œuvre ses pouvoirs de police. Ces cas ne sont pas limitatifs. Les domaines d'intervention du maire sont assez larges, ils visent toutes les situations de danger pouvant menacer les enjeux humains et économiques de la commune. Dans ce sens, le PCS doit être adaptable à toues les situations de danger. La question qui se pose ici est de savoir comment peut-on définir la notion de danger pour que le maire puisse justifier son action ? En effet, cette notion a été entendue par le juge administratif de façon large. Le maire doit agir et mettre en œuvre les mesures de précaution lorsqu'il existe un « péril ou un danger grave »[693], ou un « risque réel et important »[694], ou un « danger sérieux perceptible ou prévisible »[695], ou encore un « risque sérieux »[696]. Dans tous les cas, le maire, n'est pas tenu de signaler les dangers mineurs[697], ni les dangers *« excédents ceux contre lesquels les intéressées doivent normalement par leur prudence se prémunir »*[698] ou encore les dangers particuliers lorsque ceux-ci excèdent notablement ceux auxquels les administrés doivent normalement s'attendre[699]. Le maire ou son représentant, doit évaluer la situation par le biais des informations reçues qui lui permettront de prendre la décision du déclenchement ou non du PCS et prendre la direction des secours pour faire, au plus vite et efficacement, face à une urgence. A cet effet, à partir d'un annuaire téléphonique spécifique de chaque responsable et de son suppléant, le maire alerte les différents responsables qui composent le PCCF. Dès le déclenchement du PCS, les personnels et les différents responsables, après avoir été alertés par le maire à cet effet, se

---

[693] C.A.A. Bordeaux 12 mai 1992, Gachelin, n° 90BX00170.
[694] T.A. Nice 8 juillet 1981, Mme Sice.
[695] C.A.A. Lyon 7 décembre1989, M.A.I.F, n° 89LY00397.
[696] C.A.A. Bordeaux 27 décembre1993, Goutereau, n° 91BX00685.
[697] CE, 6 mai 1970, Khalerras, Rec., p. 304 ; CE, 6 février 1981, Barateau , Rec., p. 905.
[698] CE, 26 février 1969, Veuve Gravier, Rec., p. 760 ; CE, 30 janvier 1980, Consorts Quiniou, Rec., p. 629.
[699] CE, 5 mars 1971, Sieur Le Fichant, Rec., p. 185 ; CE, 13 mars 1989, Bernard et Commune de La Ciotat, JCP, éd. G., 1989, IV, p. 219.

rendent à la mairie, en cellule de crise pour occuper leur poste. La mise en place de tous les organes prévus par le PCS peut se faire progressivement suivant les indications du maire, en fonction de l'évolution de la situation.

Pour être efficace, un PCS doit être communiqué à tous les agents de la commune qui doivent être réellement informés et impliqués. Il doit être aussi susceptible d'agir dans la gestion et l'organisation des secours et du déclenchement des mesures. L'article L. 2212-2 du CGCT dispose que le maire doit alerter, dès que c'est possible, par tous les moyens l'autorité préfectorale lorsqu'il est confronté à un danger qui dépasse ses moyens d'intervention. Dans ce cas et les autres prévus par la loi, dans lesquels le préfet prend la direction du secours, le maire se voit privé de ses pouvoirs de police, et par conséquent, il est limité au déclenchement le PCS. Il convient de dire que l'organisation du dispositif opérationnel de gestion de crise est essentielle et obligatoire. Ce dispositif comprend notamment le Poste de Commandement Communal (PCC), le cœur du dispositif opérationnel du PCS. Il comprend aussi les outils nécessaires pour la gestion de crise. Le PCC doit disposer, si possible, de moyens de communication efficaces comme les téléphones fixes, téléphones portables, émetteurs-récepteurs radio portables, internet, pour la liaison avec les équipes de terrain. Le PCC doit permettre également l'accueil du Poste de Commandement Opérationnel (PCO) ou du Poste de Commandement de Site (PCS) qui sont des structures de commandement de terrain qui peuvent être mises en place par le préfet ou le DDSIS. Le représentant du maire doit s'installer dans le PCO ou le PCS au côté du Commandant des Opérations de Secours (COS)[700].

Quand la crise prend fin, le maire décide de la levée de la situation de crise. Il prend un arrêté de fin de déclenchement du PCS et organise une réunion de débriefing avec tous les acteurs du plan communal de sauvegarde pour analyser le déroulement de crise et identifier éventuellement les améliorations à apporter. Enfin, il va constituer et archiver un dossier de crise contenant tous les éléments tels que compte rendu de réunion de crise, courriers et fax envoyés aux intervenants extérieurs, les résultats d'analyse, etc.

[700]Le Commandant des Opérations de Secours (COS) est un officier de sapeurs-pompiers, il assure le commandement opérationnel et vielle à la cohérence générale du dispositif mis en œuvre.

2 - 2 - L'application du plan de secours

La législation rend le maire responsable, au titre de son pouvoir de police[701], de la sécurité de ses administrés et lui fait obligation de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection de la population. Pour ce faire, le maire dispose de plans de prévention pour des risques particuliers. Ce sont les plans conçus et écrits à l'avance. Ils regroupent les mesures aptes à éviter ou limiter le plus possible les conséquences d'un accident grave dommageable pour les personnes et les biens[702]. Ces plans ont pour objet de prévoir les moyens d'intervention en fonction du risque, de contenir une carte localisant le risque et les zones susceptibles d'en être victimes. Ils sont élaborés pour un risque spécifique reconnu comme important ou à potentialité forte de réalisation. Les communes, notamment celles qui ne disposent pas un PCS, ont intérêt à réaliser un plan pour chaque risque spécifique afin de connaître les zones touchées et pouvoir intervenir pour y faire face. Les plans spécialisés résultent d'études ou d'une cartographie de l'aléa permettant de délimiter des zones de dangerosité relative et les populations concernées. Avec cette action, le caractère de risque devient moins aléatoire et les réponses plus aisées[703].

Lors d'incidents graves, le maire peut, en s'appuyant sur ce plan, mobiliser le plus rapidement possible les services communaux tant en personnel qu'en matériel, car la mise en œuvre d'une organisation prévue à l'avance, testée et améliorée régulièrement à la suite d'exercices, est de nature à minimiser les conséquences. Quand la crise prend fin, le maire réalise d'autres actions pour assurer le retour à la normale et tirer l'expérience de la crise traité.

---

[701] Art. 2212 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT).
[702] MOULAIRE (M.), Organiser la gestion des risques, *op. cit*., p. 119.
[703] COLLIN (C.), Risques urbains, UE Prévention et gestion des risques, *op. cit*., p. 135.

B. La gestion post-crise

> *« Il faut (..) gérer la période qui suit la crise (..). Il convient aussi de lancer des programmes de reconstruction (d'installations, de logements..), et élaborer des plans de réaménagement. Il ne s'agit pas de uniquement d'indemniser les sinistrés, mais aussi de partager avec eux une nouvelle vision. Il faut, après la catastrophe, concevoir un nouveau projet de développement du territoire. Si on ne s'inscrit pas dans une démarche constructive, porteuse d'avenir, on se contente, au bout du compte, d'indemniser les habitants, les abandonnant ensuite à leurs traumatisme »*
>
> Yves DAUGE[704]

A la fin de chaque crise, l'étendue des dégâts commence à apparaître. Le maire, qui doit gérer les conséquences de la crise, se trouve seule après le départ des acteurs de crise qui sont finis leurs missions. Cette période est difficile pour le maire qui doit aider sa population à retrouver la vie normale suite de douloureuses pertes humaines, les blessures morales et les dégâts matériels qui doivent être prise en charge. De même, il doit mettre en œuvre une politique d'aménagement et de reconstruction de sa commune sinistrée. Dans ce sens, il travail sur des structures et équipements publics endommagés, mais aussi sur les habitations et les établissements privés. A cette fin, il continu à agir vis-à-vis de la cellule communale mise en place sur sa décision et qui va l'aider à bien mener ces missions. Ainsi, afin que ne se reproduise plus d'un tel événement, il élabore un dispositif de crise et mettre en œuvre une véritable gestion des risques en tirant les leçons de l'événement en aval.

---

[704] DENEUX (M.), Inondation dans la Somme : des leçons pour l'avenir, Rapport d'information n° 34, Sénat, Paris, 18 octobre 2001, audition de M. Yves DAUGE, député-maire de Chinon, p. 243.

1 - Le retour à la normale

Le retour à la normale est un moment décisif dans la gestion de la crise. Quand l'urgence met fin, ce sera le temps de réfléchir sur l'avenir de la commune sinistrée. *« Les leçons du passé peuvent fournir un cadre d'analyse facilitant et améliorant les réactions face aux catastrophes et le retour à la normale »*[705]. Le maire joue un rôle essentiel en la matière, c'est lui qui doit agir, car il en a l'obligation et le pouvoir. C'est vers lui que les habitants de la commune se retournent pour redonner une nouvelle vie à leur commune. Il doit tous mettre en œuvre à cette fin. Le maire doit commencer, dans un bref délai, à gérer la phase post-crise, il doit dégager les réseaux routiers, coordonner les actions de nettoyage, réparer des dégâts, reloger les sans abris, aider les sinistrées dans les démarches de l'indemnisation des dégâts subits du fait de la catastrophe et faire les travaux de la reconstruction des quartiers sinistrés. En effet, l'aménagement de la commune après une crise ne peut être envisagé que par le maire, seul décideur en la matière, qui a le pouvoir de décider la façon de développer sa commune dans le long terme. Néanmoins, la reconstruction nécessite des crédits. Dans ce sens, le maire doit faire des nombreuses démarches afin de trouver ces crédits notamment si la commune ne dispose pas les moyens financiers nécessaires pour réaliser les travaux de la reconstruction mais aussi de la prévention.

2 - La crise source d'expérience et des leçons à retenir

Bien que tragique la crise peut être une source d'enseignements pour améliorer le dispositif de crise en déterminant les points fortes et les points faibles pour la gestion de cette crise. Elle peut aussi aider à développer et à transmettre une culture de crise et de risque. Les leçons tirées par une crise peuvent aider ainsi à améliorer la prévention des risques en maîtrisant notamment l'urbanisme. De plus, c'est l'occasion de chercher des nouveaux moyens pour se protéger contre les risques majeurs car la crise était la réalisation d'un risque majeur. Dans ce sens, le maire peut, après le passage de la crise, traiter *a posteriori* la gestion de crise elle-même et les décisions prises à chaud. De même, il peut mener une réflexion sur les mesures de prévention à prendre pour éviter une nouvelle crise similaire, ou au moins,

[705] Organisation de coopération et de développement économiques, Catastrophes de grande ampleur, Les leçons de passé OCDE, Paris, 2004, p. 10.

pour réduire au minimum ses dégâts. Philippe VESSERON estime que : *« la connaissance des phénomènes futurs repose sur l'observation et la description des phénomènes passés»*[706]. Pour Patrick LAGADEC le retour d'expérience *« s'agit de comprendre les raisons fondamentales des difficultés rencontrées, de déterminer les bonnes idées mises en œuvre, les avancées que l'on peut recommander à partir de l'expérience, les faux renseignements dont il importe de se garder. Il s'agit de remonter aux complexités enchevêtrées qui ont pesé sur la conduite d'une affaire, et qui se retrouvaient sans doute dans une autre situation… comme des opportunités de progrès, et non comme des occasions pour désigner des coupables. L'analyse doit être collective pour passer dans la culture de base de l'organisation. Et on ne négligera surtout pas les événements qui n'ont pas été dramatiques : il est infiniment plus simple d'y travailler »*[707]. Il est préférable que les maires, au vu de leurs responsabilités, soient en mesure d'avoir les savoir-faire actualisés en permanence, pour exercer responsabilités qui leurs incombent par les lois. Force est de constater que en France, l'ensemble des élus sont impuissants parce qu'ils ne sont pas assez formés voire ne sont jamais formés en matière de gestion des crises. C'est dans ce sens que Ludovic BLAY signale que *« les maires sont rarement formés et n'ont pas toujours les responsabilités de mobiliser les moyens conséquents pour faire face à un événement majeur. Ils se trouvent parfois déborder par la situation, dans l'incapacité à prendre en main les opérations de secours et d'assistance aux populations »*[708].

Quand la crise dépasse les compétences et les moyens mobilisés dans le cadre du plan communal de sauvegarde du maire ainsi que celles de préfet de département mobilisés dans le cadre du plan ORSEC. Le préfet de département se voit obligé, face à cette situation, de se tourner vers le préfet de la zone de défense et de sécurité qui devient le chef et le personnage clé de la gestion de crise à ce niveau. La prochaine section met l'accent sur le rôle primordial de ce dernier en matière de gestion des crises de sécurité civile.

---

[706]CHAMPON (M.), DOUARD (P.), SANSON (Ch.), Les collectivités locales et les risques naturels, connaissance, prévention, gestion de crise, réparation, *op. cit*., p. 18.
[707]LAGADEC (P.), « Le dirigeant et la crise : nouvelle culture, nouveaux outils, pour un nouveau champ de responsabilité, La gestion de crise », *op. cit*., p. 77.
[708] BLAY (L.), Vers une cellule d'appui et de coordination multicommunale pour un traitement local et efficace des crises, *op. cit*., p. 15.

Section 2 : Le préfet de zone : principal responsable de la planification de la défense et de sécurité civile et régulateur des crises de certaine ampleur

« L'importance désormais accordée à l'échelon zonal (...), traduit ainsi une volonté d'entériner le constat de la difficulté à gérer bon nombre de crises d'ampleur significative dans le cadre restreint d'une commune ou d'un département »

Claude GILBERT[709]

Dans le cadre territorial de la métropole, la répartition des responsabilités en matière de défense non militaire a été organisée par le décret du 20 avril 1983[710]. Initialement, l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959, par son article 21, définissait l'organisation zonale de défense civile. Aux termes de cet article, *« la préparation, la conduite et la coordination des efforts en matière de défense sont assurées dans le cadre d'une organisation territoriale dans laquelle les circonscriptions administratives spécialisées dans les objets intéressant la défense et les circonscriptions militaires ont mêmes limites »*. Les textes de 1959 et 1987 ont fixé les compétences du préfet de zone. La portée de ces deux textes a été élargie par le décret n° 2002-84 du 16 janvier 2002 relatif aux pouvoirs du préfet de zone. Les décrets du 4 mars 2010 ont redéfini les missions des préfets de zone de défense et de sécurité[711].

Les missions du préfet de zone de défense et de sécurité, en temps de paix, sont différentes de ses missions lors d'une crise. Le préfet de zone de défense et de sécurité est, en temps normal, chargé *« des efforts non militaires prescrits en vue de la défense »*. Sa responsabilité consiste

[709] GILBERT (C.), « Plan ORSEC et gestion de crise : bilan provisoire des débats », in : *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 22, 1995, p. 96.
[710] Décret n° 83-321 du 20 avril 1983.
[711] Décret n° 2010-224 du 4 mars 2010, et le décret n° 2010-225 du 4 mars 2010.

à animer, coordonner et contrôler l'action des préfets de région et de département sur l'ensemble de la zone de défense. De même, il intervient pour la préparation et la mise en œuvre de l'ensemble des mesures défense non militaires[712], qu'elles relèvent de la défense civile ou de la défense économique et en relation avec les hauts fonctionnaires de défense et de sécurité des différents ministères. Dans ce sens, il prépare les plans de défense économique et le Plan ORSEC de zone[713]. Concernant ses missions en temps de crise, des pouvoirs particuliers sont accordés au préfet de zone pour faire face aux crises, aux accidents de grande ampleur ou aux catastrophes naturelles[714]. A cet effet, il « *prend les mesures de coordination nécessaires lorsque intervient une situation de crise* »[715]. Son rôle consiste notamment à répartir, entre les départements concernés, tant les moyens de zone - qu'ils relèvent de l'Etat, des collectivités territoriales ou du secteur privé - que les moyens susceptibles d'être mis à sa disposition par l'autorité militaire ou par les échelons centraux des administrations civiles. Lors d'un accident ou d'une catastrophe d'une ampleur qui peut menacer gravement l'ordre public, qui dépasse le cadre d'un département ou nécessite la mise en œuvre des moyens exceptionnels qu'un département ne peut fournir seul, le préfet de zone coordonne les actions des préfets des départements concernés pour y faire face[716]. De même, si la situation le justifie, il peut mettre en place une ou des dispositions générales ou spécifiques du plan ORSEC de zone. Ainsi, le préfet de zone a la charge de la répartition, entre les préfets de département qui lui adressent des demandes de renfort et après l'accord du Gouvernement, des forces de police ou de l'armée[717].

En cas de situations exceptionnelles, le préfet de zone sera placé sous l'autorité du Premier ministre et des ministres concernés. Il est responsable des mesures de défense non militaires. Le Premier ministre peut accorder au préfet de zone de défense et de sécurité, en situation

---

[712] Décret n° 83-321 du 20 avril 1983, article 15.
[713] Article14 de la loi de modernisation de la sécurité civile.
[714] Les pouvoirs reconnus aux préfets de zone en temps de crise sont comparables à ceux qu'il détient en matière de défense civile en application du décret du 20 avril 1983.
[715] Article R. 1311-7 de Code de la Défense modifié par l'article 6 du décret n° 2010-224 du 4 mars 2010.
[716] En 1996, cette disposition a été introduire dans le décret n° 82-389 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des préfets et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements, JO. du 11 mai 1982, p. 1335, par le rattachement d'un article 5-1.
[717] Décret n° 2010-224 du 4 mars 2010, art. 7.

particulière, des pouvoirs exceptionnels *« quand les circonstances mettent en cause la sûreté de l'État sur tout ou partie du territoire »* [718]. Ainsi,

- le préfet de zone devient l'autorité hiérarchique générale et directe des préfets de région et de département;
- le préfet de zone contrôle tous les services déconcentrés et les établissements de l'Etat ;
- il a le pouvoir de suspendre les fonctionnaires et agents contractuels de leurs fonctions ;
- il réquisitionne, si la situation le justifie, des personnes, des biens, ainsi que les services.

Dans un premier temps, l'attention sera portée sur le pilotage de la zone de défense et de sécurité, en temps de paix. Ce pilotage est assuré par le préfet de zone de défense et de sécurité qui détient des larges pouvoirs en la matière. En deuxième temps, l'analyse va être ciblée sur la gestion des crises par le préfet de zone de défense et de sécurité, acteur chargé de gérer les crises de grande ampleur, afin d'assurer la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement sur le territoire de sa zone.

[718] Article R. 1311-6 de Code de la Défense modifié par l'article 5 du décret n° 2010-224 du 4 mars 2010.

§1 - Les compétences primordiales du préfet de zone, directeur de l'échelon zonal en matière de sécurité civile

> *« C'est bien le niveau zonal qui est pertinent pour opérer une intégration des moyens disponibles au profit de la défense non militaire, ouvrant ainsi au préfet de zone la perspective de voir mieux consacrée sa fonction essentielle : celle d'être en définitive, l'autorité déconcentrée qui a la charge de la permanence de l'Etat »*
>
> Olivier GOHIN [719]

Le représentant de l'Etat dans la zone de défense et de sécurité est le préfet du département où se trouve le chef-lieu de celle-ci. Il a le titre de préfet de zone de défense et de sécurité[720]. En ce qui concerne la zone de l'Île-de-France, le préfet porte le titre de préfet de police. Et le préfet ou haut-commissaire pour les zones d'outre-mer qui sont sous l'autorité du représentant de l'État dans le territoire où la zone à son siège. Le préfet de zone détient des pouvoirs considérables qui font de lui le maillon essentiel de la défense à caractère non militaire. Il exerçait dès 1959 les pouvoirs prévus à l'article 23 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense. Néanmoins, ses pouvoirs ont évolué au fil du temps.

Aujourd'hui, le préfet de zone de défense et de sécurité devient l'interlocuteur privilégié du Gouvernement. Il est de même, sous l'autorité du Premier ministre et sous réserve des compétences du ministre de la Défense et de l'autorité judiciaire, le délégué des ministres qui sont concernés par la préparation et l'exécution des mesures liées à la défense et de sécurité nationale quand ceux-ci exerce leurs attributions en la matière. « *A cet effet, il dirige les services des administrations civiles de l'Etat dans le cadre de la zone de défense et de*

---

[719] GOHIN (O.), « Les préfets de zone de défense », in : *RDP*, 2001, p. 1379.
[720] Article R. 1311-1 de Code de la Défense.

sécurité et exerce les attributions fixées par la section 2 »[721]. Cette compétence se rapporte à tout ce qui concerne la préparation et la mise en œuvre de l'ensemble des mesures non militaires de défense, notamment celles relatives à :

- la prévention, la protection ainsi que les secours pour assurer en permanence la sécurité des populations ;
- la centralisation, à son échelon, des renseignements de toute nature susceptibles d'avoir une incidence dans le domaine de la défense ;
- la sécurité des communications radio-électroniques ;
- l'emploi des ressources et l'utilisation des infrastructures[722].

De même, le préfet de zone est la clé de voûte de l'organisation territoriale de défense non militaire[723]. Dans ce contexte, il détermine les actions à mener au niveau de la zone pour répondre aux risques et aux menaces liés à la zone. Il coordonne l'action des préfets de région et de département en la matière[724]. De plus, il veille, en liaison étroite avec le commandement militaire, à la cohérence et à la complémentarité des plans civils de protection et des plans militaires de défense[725] et organise les exercices indispensables. Le préfet de zone de défense et de sécurité a également la charge de la préparation et de l'exécution des mesures de sécurité nationale sur le territoire de la zone de défense et de sécurité. C'est à lui que revient donc, en vertu des décrets du 4 mars 2010, de mettre en œuvre la politique de la sécurité nationale dans sa globalité. Enfin, en cas d'interruption des communications avec le Gouvernement, plus précisément en outre-mer, le préfet de zone a compétence pour mettre en œuvre les mesures de défense et de sécurité arrêtées, mais aussi, de mobiliser tous les moyens des forces armées disponibles dans la zone. Pour ce faire, un Officier Général de Zone de Défense (OGZD), assisté d'un état-major, est en charge des conseils militaires auprès du préfet de zone. Il est responsable, dans chaque zone, de coordonner des moyens des armées et des services interarmées concourant à la sécurité et à la défense civile.

---

[721] Article 2 de décret n° 2010-224 du 4 mars 2010.
[722] Article R. 1311-3 de code de la défense modifié par l'article 4 du décret n° 2010-224 du 4 mars 2010, art. 3.
[723] La notion de la défense non militaire est replacée par *« la sécurité national»*.
[724] Article R. 1311-4 de Code de la Défense modifié par l'article 4 du décret n° 2010-224 du 4 mars 2010, art. 2.
[725] HULNE (A.), La défense non militaire de la France sous la V° république, Thèse de droit public, Université de Robert Schuman, Strasbourg, soutenue en Décembre 1995, p. 280.

Pour mieux comprendre les compétences du préfet de zone au sein de la zone de défense et de sécurité sur laquelle il a autorité, il serait utile de définir la notion de zone de défense et de sécurité, sa naissance et son évolution historique (A). Cette évolution s'est accompagnée, en parallèle, d'autres évolutions comme celle du rôle de préfet de zone en matière de sécurité civile (B).

A. Définition de zone de défense

L'officialisation de la création des zones de défense en France a vu le jour en 1950 par le décret n° 50-1189 du 29 septembre 1950 relatif à l'organisation de la défense en surface du territoire métropolitain. Cette création ancienne a été faite afin de rassembler plusieurs régions militaires étant autrefois distinctes. Il convient de voir la naissance des zones de défense, leur rôle et leurs enjeux politiques pour arriver au découpage géographique actuel du territoire français en zones.

1 - La naissance des zones de défense

La zone de défense est née de la volonté du Gouvernement d'asseoir la défense du territoire de la France sur une parfaite cohérence des structures civiles et militaires. Cette volonté politique vient de certaines réalités conçues à travers des expériences tirées de la gestion des urgences et des crises. Ces expériences ont montré que la zone est le lieu privilégié de la coopération civilo-militaire ainsi que le lieu d'exercice des responsabilités de défense, notamment en matière de situations exceptionnelles. Dans ce sens, l'article 23 de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 prévoyait que *« dans chaque zone, un fonctionnaire civil détient les pouvoirs nécessaires au contrôle des efforts non militaires prescrit en vue de la défense, au respect des priorités et la réalisation des aides réciproques entre services civils et militaires, en vue de la défense civile et de la sécurité intérieure du territoire. Ce haut fonctionnaire détient en outre les pouvoirs nécessaires pour prescrire en cas de rupture des communications avec le Gouvernement, du fait d'une agression interne ou externe, la mise en*

garde prévue à l'article 4, ainsi que les mesures nécessaires à l'exécution des plans de défense intérieur ou extérieur »[726].

Initialement, la création des zones de défense date du 29 septembre 1950[727]. En 1959, le rôle de ces zones a été redéfini par l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959[728] qui apparaît comme la naissance officielle des zones de défense. Par cette ordonnance, les zones de défense ont été reconnues comme échelons administratifs spécialisés dans l'organisation de la sécurité nationale et de la défense civile et économique afin de remplir les trois missions suivantes :

- élaborer les mesures « non militaires » de défense (cette mission est assuré aujourd'hui par l'état-major de zone) ;
- coordonner les moyens de sécurité civile dont la zone dispose;
- gérer les moyens de la police nationale ainsi les moyens de transmission du ministère de l'Intérieur (actuellement cette fonction relève au service zonal des systèmes d'information et de communication).

Le décret du 24 février 1962[729] et du décret du 12 octobre 1967[730] sont venus préciser l'organisation et le rôle de la zone de défense. Deux autres réformes ont été adoptées en 1991 et en 2000 pour renforcer le fonctionnement des zones de défense afin de mieux remplir leurs missions. Dans ce sens, Jean DAUBIGNY observe que *« les préfectures de zone de défense, au regard de la longue histoire administrative de notre pays, sont des institutions jeunes, leurs attributions ont été stabilisées et précisées en 2002 – décret du 16 janvier 2002 relatif aux pouvoirs des préfets de zone »*[731]. En juin 2008, lors de l'adoption des conclusions du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, une nouvelle dénomination est donnée au

---

[726] Ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, JO. du 10 janvier 1959, p. 691, article 23, abrogé par l'ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du Code de la Défense, art. 5 (V), JO. du 21 décembre 2004 en vigueur le 24 avril 2007 modifié.

[727] Les zones de défense ont été créées par le décret n° 50-1189 du 29 septembre 1950 relatif à l'organisation de la défense en surface du territoire métropolitain, en faveur de regrouper les régions militaires.

[728] Le titre IV de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense a redéfini le rôle des zones de défense. Cette définition est faite notamment par l'article 23. Les zones sont aujourd'hui régies par le titre Ier du livre II de la première partie du Code de la Défense.

[729] Décret n° 62-206 relatif à l'organisation des responsabilités territoriales de défense, JO. du 25 février 1962, p. 1899.

[730] Décret n° 67-897 du 12 octobre 1967, relatif à l'organisation territoriale de la défense, JO. du 15 octobre 1967, p.10147.

[731] DAUBIGNY (J.), « Missions et perspectives d'une préfecture de zone de défense, Le témoignage de la zone de défense ouest », in : *Administration*, n° 221, mars-avril, 2009, p. 95.

niveau zonal. C'est « la zone de défense et de sécurité ». Désormais, les zones de défense et de sécurité assurent les missions suivantes : le pilotage de la prévision et de la gestion des crises, la synthèse de l'information en situation de crise, l'appui aux départements en matière de planification, d'exercices et de formation, et l'animation de la politique de coopération transfrontalière en matière de sécurité et de protection civile. Actuellement, l'organisation du niveau zonal est assurée par le préfet de zone aidé, pour remplir ses missions, par un préfet délégué à la sécurité et à la défense qui assure, sous l'autorité du préfet de zone, la direction de l'ensemble des services dédiés aux activités zonales[732]. En zone sud et pour la forêt méditerranéenne, un sous-préfet chargé de mission assure sa sécurité, ainsi qu'un conseiller aéronautique.

Sous l'autorité du préfet de zone, d'autres fonctionnaires participent, à certaines fonctions en matière de sécurité des zones. Il s'agit du chef d'état-major de zone qui assiste le préfet délégué à la sécurité et à la défense pour anticiper, et le cas échéant, gérer les crises. Intervient de même, le chef de l'état-major de zone adjoint qui doit assurer la sécurité et la défense non militaire. De même, le bureau de l'administration générale est chargé de la planification, la transmission et les systèmes informatiques et la formation.

2 - Les zones de défense en France

Suite à leur création en date du 29 septembre 1950, les zones de défense ont été fixées au nombre de quatre par le décret n° 51-742 du 13 juin 1951[733]. En 1991, le Gouvernement a prévu neuf zones de défense en métropole par le décret du 14 juillet 1991[734]. Deux zones ont été supprimées en 2000 par le décret du 21 juin 2000[735]. Ce sont : la zone Centre-Ouest et la zone Centre-Est. Actuellement, la France métropolitaine est divisée en 7 zones de défense et

[732] Il s'agit de : l'Etat-Major Interministériel de Zone (EMIZ), le Service de Zone des Systèmes d'Information et de Communication (SZSIC), le Secrétariat Général pour l'Administration de Police (SGAP) et le Centre Régional d'Information et de Coordination Routière (CRICR).
[733] Décret n° 51-742 du 13 juin 1951 fixant le nombre et les limites des zones de défense, JO. du 14 juin 1951, p. 6204.
[734] Décret n° 91-664 du 14 juillet 1991 relatif à l'organisation territoriale de la défense, JO. n° 167 du 19 juillet 1991, p. 9532.
[735] Décret n° 2000-555 du 21 juin 2000 relatif à l'organisation territoriale de la défense, JO. n° 145 du 24 juin 2000, p. 9503.

de sécurité[736]. Il existe une liste fixe ces zones et leur siège. Elle est définie par le Code de la Défense nationale[737]. Ce sont[738]: la zone nord, la zone de Paris, la zone Est, la zone ouest, la zone sud-ouest, la zone sud-est et la zone Sud. Les zones de défense ont vu leur rôle renforcé par les décrets du 21 juin 2000, du 16 janvier 2002, du 30 juin 2002 et du 29 avril 2004. Ces zones assurent, sous l'autorité de préfets de zone, les fonctions de préfet de région et préfet de département chef-lieu[739] de la zone de défense afin de pouvoir répondre aux crises qui dépassent le cadre géographique du département ou dont l'ampleur s'avère supérieure aux moyens de celui-ci.

Il existe cinq zones de défense et de sécurité dans le territoire d'outre-mer fiançais. L'article R. 1681-2 du Code de la Défense[740], fixe la liste des zones dans le territoire d'outre-mer ainsi que leur siège. Ces zones sont : la zone d'Antilles, la zone de Guyane, la zone Sud de l'Océan Indien, la zone de Nouvelle-Calédonie, la zone de Polynésie française. *« L'ensemble de ces zones représente un niveau de coordination et d'action équilibré entre les exigences de la proximité du terrain et celle de la mutualisation des moyens »*[741]. Les zones verront ainsi leur champ de compétences élargi, leurs missions et des moyens renforcés et adaptés à la gestion des crises majeures.

L'évolution du rôle du préfet de zone a été accompagnée d'un renforcement de ses missions en matière de sécurité civile en ce qui concerne ses compétences et les moyens susceptibles d'être mis en œuvre pour faire face à une situation d'urgence.

---

[736] Annexe 1.
[737] Article R. 1211-4 du Code de la Défense modifié par l'article 4 du décret n° 2010-224 du 4 mars 2010.
[738] Commission sécurité civile, activité 2010, résumé réunion du 26/05/2010.
[739] SOREN (E.), Le préfet, NANE édition, Paris, 2011, p. 24.
[740] Article R. 1681-2 du Code de la Défense, modifié par le décret n° 2010-225 du 4 mars 2010, art. 10.
[741] Livre blanc, 2008, p. 180.

B. La zone de défense : échelon territorial de référence en matière de prévention et de conduite des crises

> *«Le niveau zonal est aujourd'hui clairement reconnu comme le niveau pertinent de réponse aux principaux enjeux de sécurité et de défense tant au niveau civil qu'au niveau militaire »*[742]

Au cours de ces dernières années, on a constaté l'apparition de certains risques et leur accroissement ainsi que la fréquence des crises graves ou des événements majeurs qui ne cessent de progresser dans une société à la fois complexe et fragile[743]. Cette situation montre la nécessité d'une mutualisation des moyens de secours et d'ordre public et d'une gestion supra-départementale des crises. Joël LEBESCHU affirme que cette nécessité est dû à *« l'émergence de la notion de bassins de risques liés aux grandes infrastructures de transports (TGV, autoroutes), aux risques technologiques (sites Seveso, couloir de la chimie, sites pétroliers) ou naturels (forêts méditerranéennes, façades maritimes), imposent dans ce cas l'intervention d'un niveau supra-départementale »*[744]. Les crises ne connaissent pas de limites géographiques. Pour cela, le niveau zonal devient le niveau de plus en plus sollicité et l'échelon privilégié de mutualisation de la gestion quand la crise peut avoir des conséquences qui dépassent les limites départementales ou les moyens du département sinistré. Le niveau zonal reste le niveau d'appui pour les préfets de département qui cherchent des renforts en moyens[745]. Dans ce sens, Claude GILBERT souligne que, *« l'importance désormais accordée à l'échelon zonal (...), traduit ainsi une volonté d'entériner le constat de la difficulté à gérer bon nombre de crises d'ampleur significative dans le cadre restreint d'une commune ou d'un département »*[746]. Ainsi, les crises majeures de sécurité civile, qui ont touchées la France

---

[742] Note de la secrétaire générale du ministère de l'intérieur aux préfets de zone et de région et aux directeurs d'administration centrale en date du 28/07/2008.
[743] DAUBIGNY (J.), Missions et perspectives d'une préfecture de zone de défense, Le témoignage de la zone de défense ouest, *op. cit.*, p. 95.
[744] LEBESCHU (J.), « A propos des risques collectifs majeurs », *op. cit.*, p. 199.
[745] Entretien avec Bernadette MALGORN, « Sécurité nationale : place et enjeu pour le ministère de l'Intérieur de l'outre-mer et des collectivités territoriales », in : *Administration,* n° 221, mars-avril, 2009, p. 102.
[746] GILBERT (C.), « Plan ORSEC et gestion de crise : bilan provisoire des débats », *op. cit.*, p. 96.

dernièrement, ont montré l'importance du niveau zonal en matière de gestion des crises de grande ampleur notamment la crise de grandes pollutions maritimes accidentelles sur le littoral atlantique ou la crise des blocages routiers massifs dans le sillon rhodanien[747]. Pour ces raisons, la prise en compte du niveau zonal en matière de gestion des crises de sécurité civile est devenue fondamentale. De même, le renforcement du niveau zonal et les pouvoirs des préfets de zone ont été vivement recommandés. A cet effet, les décrets n° 2010-224 et 2010-225 du 4 mars 2010, qui ont confirmé l'importance progressive du niveau zonal en ce qui concerne les responsabilités et les moyens, n'ont emporté que l'élargissement des attributions du niveau zonal.

Le préfet de zone tient une place très importante dans l'administration de la sécurité et de la défense, même s'il ne dispose pas d'un pouvoir de police administrative générale. La police administrative générale appartient, en fonction de l'ampleur de l'événement, au maire dans sa commune, au préfet de département et au Premier ministre. Néanmoins, en vertu de l'article R. 1311-7 modifié par le décret n° 2010-224 du 4 mars 2010 (article 6), le préfet de la zone *« prend les mesures de police administrative nécessaires à l'exercice de ce pouvoir ».* Il s'agit ici du pouvoir en matière de gestion des crises. Des pouvoirs ont alors été donnés au préfet de zone pour remplir les missions qui lui ont été confiées. Il est également conseillé par les spécialistes des questions de sécurité civile. Auparavant, le décret du 13 janvier 1965[748] avait prévu la constitution auprès du préfet de la zone d'un Centre Opérationnel de Défense de Zone (CODZ) et depuis 1993[749], le préfet de zone est assisté d'un préfet délégué pour la défense et la sécurité chargé de toutes les missions concernant la sécurité civile. Dans cette optique, le préfet de zone détient des pouvoirs considérables qui font de lui le maillon essentiel de la défense et de sécurité civile. Il veille à ce titre à la cohérence des plans civils de protection mais aussi à la cohérence des plans militaires de défense. En outre, en cas de crise de grande ampleur ou de catastrophe naturelle dépassant la capacité du département ou ses limites géographiques, le préfet de zone a la charge de la préparation et la mise en œuvre les mesures liées à la prévention, à la protection et aux secours des biens et des personnes.

---

[747] DAUBIGNY (J.), Missions et perspectives d'une préfecture de zone de défense, Le témoignage de la zone de défense ouest, *op. cit.*, p. 95.
[748] Décret n° 65-28 du 13 janvier 1965.
[749] Décret du 18 mars 1993 portant nomination d'un préfet délégué pour la sécurité et la défense, JO. n° 69 du 23 mars 1993, p. 4499.

Dans le même ordre des idées, la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987[750] affirme dans son article 7 que *« le représentant de l'Etat dans le département où se trouve le siège de la zone de défense* (soit le préfet de zone)*, prépare les mesures de sauvegarde et coordonne les moyens de secours publics dans la zone de défense. Lorsque les circonstances le justifient, il attribue les moyens publics et privés nécessaires à l'autorité chargée de la direction des opérations de secours ».* En complément de cette loi, le décret n° 97-1225 du 26 décembre 1997[751] prévoit en son article 49 que *« le préfet chargé de la coordination des opérations en application des articles 7 et 8 de la loi du 22 juillet 1987 précitée, dispose d'un état-major de la sécurité civile qui comprend notamment des sapeurs-pompiers professionnels. La composition de cet état-major est fixée par arrêté du ministre de l'intérieur* ». Ainsi selon le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de juin 2008, les préfets de zone devraient voir leurs pouvoirs étendus, notamment dans les domaines civilo-militaires. *« Ils deviendront l'échelon de déconcentration interministérielle de premier rang en matière de préparation et de gestion des crises majeures relavant à la sécurité nationale. Les préfets de département, pour leur part, conserveront leurs compétences générales en matière de sécurité »*[752]. Pour sa part, le décret du 16 janvier 2002[753] est venu préciser quatre domaines de compétences principaux du préfet de zone dont la sécurité civile. Les trois autres domaines concertent la sécurité routière, l'ordre public et la défense non militaire dont la défense économique[754]. En application de ce décret, quatre missions principales doivent être assurées par le préfet de zone : la veille opérationnelle permanente, la préparation de plans et notamment les plans ORSEC de zone, la mise en œuvre opérationnelle les demandes de moyens aériens ou de moyens des armées devant obligatoirement transiter par le niveau zonal, la mise en œuvre des mesures de coordination du trafic et d'information routière.

Le rôle des préfets de zone de défense et de sécurité a été redéfini récemment par la loi du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014[755].

---

[750] Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987.
[751] Décret n° 97-1225 du 26 décembre 1997 relatif à l'organisation des services d'incendie et de secours, JO. du 28 décembre 1997, p. 19017.
[752]Défense et la sécurité nationale : le livre blanc, préface de Nicolas SARKOZY, Paris, La documentation française, juin 2008, p. 193.
[753] Décret n° 2002-84 du 16 janvier 2002.
[754] La sécurité économique a été rajoutée à la sécurité civile par les décrets du 4 mars 2010.
[755] Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense, JO. n° 0175 du 31 juillet 2009, p. 12713.

Actuellement, le Code de la Défense définit les pouvoirs du préfet de zone de défense et de sécurité. Ils sont mis à jour par des décrets du 4 mars 2010[756]. Ces décrets renforcent les pouvoirs et les moyens des sept préfets de zone de métropole et des cinq préfets de zone d'outre-mer pour avoir des réponses efficaces et optimales face aux risques auxquels la société est exposée. Cela passe, selon le décret, par une planification forte et active et pour avoir la capacité de gérer les crises. De même, le décret affirme la compétence du préfet de zone - qui est devenu le préfet de zone de défense et de sécurité - en matière de coordination des actions des préfets de département. Il affirme également la capacité du préfet de zone pour la mise en cohérence, en matière de défense et de sécurité, des activités des différents acteurs à savoir les administrations déconcentrées de l'Etat, les collectivités territoriales et les opérateurs publics et privés. Le préfet de zone se voit confier une autre mission : celle de l'animation et de la mise en cohérence des réserves des ministères concourant à la sécurité. Cette mission peut être assurée en liaison avec les autorités militaires en matière de réserves militaires et avec les préfets de département en ce qui concerne les réserves communales.

Pour bien remplir les missions confiées au préfet de zone, ce dernier a autorité sur les services zonaux. Ces services sont : l'Etat-Major Interministériel de la Zone de Défense (EMIZ), le Secrétariat Général pour l'Administration de la Police (SGAP), le Service Zonal des Systèmes d'Information et de Communication (SZSIC) et le Centre Régional d'Information et de Coordinations Routières (SRICR) ainsi que la plupart des services déconcentrés dans la zone. La zone de défense et de sécurité est l'intermédiaire entre le niveau ministériel et le niveau territorial de base. Ses actions sont essentielles en matière de prévention et de planification. Dans cette logique, elle a la charge d'évaluer et de réduire les risques, de veiller et d'anticiper et de se préparer pour répondre à des crises. Si la situation le justifie, le préfet de zone conduit et organise des opérations de secours. Il convient de préciser son rôle étape par étape.

[756] Décret n° 2010-224 du 4 mars 2010.

1 - La prévention des risques, une mission de préfet de zone

La loi du 13 août 2004 de la modernisation de la sécurité civile prévoit 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 »*[757]. Pour assurer le volet de prévention à l'échelle de la zone, le préfet de la zone de défense et de sécurité dispose des compétences essentielles en la matière. La zone de défense et de sécurité est un échelon intermédiaire entre le niveau national et le niveau départemental. Cette position lui donne une place très importante en matière de prévention. Cette situation lui permet d'assurer de différentes missions en matière de sécurité civile dont la prévention des risques auxquels la zone peut être exposée.

Bien que le pouvoir de police administrative ne fasse pas partie des compétences attribuées au préfet de zone de défense et de sécurité, néanmoins, ce dernier dispose actuellement de pouvoirs élargis[758] en matière des risques ; ce qui lui permet notamment de prévenir tout évènement, accident ou crise qui peuvent survenir sur le territoire de la zone. Cette action passe, sous l'autorité du Premier ministre et de chacun des ministres, et dans le respect des compétences des préfets de département, par la préparation des mesures propres de prévention pour assurer la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement dans le cadre la zone de défense et de sécurité[759]. Le préfet de zone a également, en vertu de l'article R. 1311-3 de la Code de Défense, la charge de la coordination des actions préventives des préfets des départements de la zone pour faire face aux évènements d'une certaine gravité.

« Le risque est défini comme la possibilité que quelque chose de non souhaité se produise. De même, la sécurité est définie comme l'absence d'événements non souhaités, ce qui signifie

[757] Loi du n° 2004-811 13 août 2004, article première.
[758] Ces pouvoirs ont été confiés au préfet de zone de défense et de sécurité par le décret n° 2010-224 du 4 mars 2010, et celui n° 2010-225 du 4 mars 2010. Dans ce sens, le préfet de zone prend les mesures de police administrative nécessaires à l'exercice de son pouvoir en matière de gestions des crises.
[759] Article R. 1311-3, modifié par le décret n° 2010-224 du 4 mars 2010, art. 3.

essentiellement l'absence de risque »[760]. Dans cette optique, il faut prévenir les risques pour assurer la sécurité. La prévention des risques de sécurité civile suppose un travail de réseau d'acteurs, qui ne se connaissent pas forcément, pour mener des actions cohérentes. La cohérence de leurs activités est aussi à la charge du préfet de la zone. Ce dernier ne veille pas uniquement à la cohérence des actions préventives des préfets des départements de la zone. Il veille également à la cohérence de celles des collectivités locales, des administrations déconcentrées et des autres partenaires – qu'ils soient publics ou privés – qui concourent à la prévention des risques dans la zone. La circulation de bonnes informations est le facteur de réussite de toute action. Pour cela, le préfet de la zone joue un rôle de relais de l'information entre le niveau national et le niveau départemental. A cet effet, il coordonne la communication entre les deux niveaux pour la prévention des risques comme pour la gestion des crises.

La zone de défense et de sécurité est, pour l'ensemble des ministères, l'échelon de déconcentration interministérielle de premier rang en matière de défense et de sécurité civile. A ce titre, son préfet travaille en relation avec l'ensemble des hauts fonctionnaires de défense et de sécurité ministériels pour répondre aux risques et aux menaces les plus divers. Pour assurer la mission de la prévention des risques et afin d'assumer pleinement ses pouvoirs en la matière, le préfet de zone de défense et de sécurité s'appuie sur les services déconcentrés, notamment les services départementaux de l'incendie et des secours dans les départements de la zone. Ces services sont en première ligne face aux risques. Ceci leur donne un rôle très important dans le domaine de la prévention et des secours. Le préfet de zone s'appuie également sur un Etat-Major Interministériel de Zone de Défense et de Sécurité (EMIZDS) dont il dispose[761]. L'EMIZDS assiste le préfet de zone en préparant des mesures de prévention en matière de sécurité civile. Ces mesures sont définies aux articles R. 1311-3 à R. 1311-14.

2 - Le préfet de zone, responsable de la planification de risques au niveau zonale

L'expérience montre qu'aucune politique de prévention n'est capable de réduire à zéro la probabilité des crises de caractère soudain et d'ampleur. Cette réalité suppose la préparation

[760] WYBO (J.-L.), Maîtrise des risques et prévention des crises, Anticipation, construction de sens, vigilance, gestion des urgences et apprentissage, Paris, Lavoisier, 2012, p. 20.
[761] Article R.1311-26 du Code de la Défense, modifié par le décret n° 2010-224 du 4 mars 2010, art. 15.

active et sans délai pour faire face aux situations exceptionnelles. *« La planification est un moyen de réduire les incertitudes et d'aider les gestionnaires à contrôler les processus ou les activités »*[762]. C'est dans cet esprit que la politique française est mise en place pour l'organisation des secours à tous les niveaux du territoire. Dans ce cadre et au niveau de la zone de défense, l'article R. 1311-3 du Code de la Défense confie au préfet de la zone de défense et de sécurité la responsabilité de la planification des risques liés à la zone. En vertu de cet article, le préfet de zone a l'obligation de définir les orientations et les priorités des actions pour faire face aux crises, de préparer et mettre en œuvre les mesures de protection liées à la sécurité civile et à la sécurité économique, sous réserve des compétences respectives des acteurs concernés dans ce domaine.

Le préfet de zone coordonne les actions des différents acteurs en matière de planification de sécurité civile. Les actions des services de sécurité civile ne connaissent souvent pas de limites géographiques ou administratives. Il n'en demeure pas moins que le préfet reste le personnage idéal dans ce domaine. Il peut mobiliser les acteurs, les compétences et les expertises variés à l'échelle de la zone. De même, dans le cadre de son obligation de mise en œuvre des politiques nationales de sécurité civile dans la zone de défense et de sécurité, le préfet veille, sous réserve des compétences des préfets de département, à la complémentarité des moyens des services départementaux d'incendie et de secours de la zone de défense et de sécurité pour répondre aux crises susceptibles de survenir dans cette zone. Le préfet doit aussi assurer et coordonner la formation des sapeurs-pompiers dans la zone. Concernant les exercices, le préfet de zone assure leur programmation pluriannuelle et leur exécution dans le cadre de la politique nationale d'exercices au niveau zonal, ainsi que l'organisation des exercices zonaux. La veille opérationnelle zonale est aussi à la charge du préfet de zone. Ce dernier doit l'assurer par le centre opérationnel de zone situé au sein de l'état-major de zone. Il doit de même assurer la remontée des informations émises du centre vers le niveau national dans le cadre de son obligation d'assurer la sécurité des liaisons de communication gouvernementale. Dans le cadre de son pouvoir en matière de planification de sécurité civile, le préfet de zone s'assure de la cohérence[763] des plans ORSEC départementaux. Il doit aussi

---

[762] WYBO (J.-L.), Maîtrise des risques et prévention des crises, Anticipation, construction de sens, vigilance, gestion des urgences et apprentissage, *op. cit.* , p. 73.
[763] JOUNOT (Y.), « LA planification de sécurité nationale : Application territoriale », in : *Administration,* n° 221, mars-avril, 2009, p. 52.

transférer du niveau départemental au niveau zonal l'ensemble de la planification interministérielle de sécurité nationale. Pour cela, il prépare et arrête le plan ORSEC de zone et le plan de défense économique.

2 - 1 - La préparation du plan ORSEC de zone

En vertu de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile[764] et du décret du 13 septembre 2005 relatif au plan ORSEC, le préfet de la zone de défense et de sécurité doit assurer la formalisation d'un dispositif ORSEC[765]. Il s'agit d'un dispositif opérationnel permanent et apte à faire face à l'apparition d'un risque ou d'une menace – qu'il s'agisse de feux de forêts, d'inondations, de réseaux d'énergie de transmission ou de ravitaillement, d'attentat NRBC, de risques sanitaires comme une pandémie grippale, etc. – et à la gestion des situations d'urgence en résultant. Pour le faire, il faut y associer le réseau d'acteurs publics et privés concerné par les questions des risques et leur gestion. Cette situation suppose une coordination de la communication par le préfet de zone dès la préparation des plans ORSEC pour assurer la connaissance mutuelle des risques afin d'améliorer la planification qui doit être suivie par des exercices de simulation en conditions réelles. Les exercices de simulation doivent être organisés d'une façon régulière afin de vérifier la chaîne de renseignements et de décisions lors d'un événement anormal qui peut basculer en crise. Ainsi en application de l'article R. 1311-3 de Code de la Défense, le préfet de zone arrête le plan ORSEC de zone dans les conditions définies par le décret n° 2005-1157 du 13 septembre 2005 et s'assure de la cohérence des dispositifs opérationnels ORSEC départementaux[766].

Le plan ORSEC de zone a pour objet de définir les actions nécessaires au rétablissement d'une situation normale. A cet effet, ce plan doit assurer le soutien du ou des départements sinistrés pour faire face à une crise de grande ampleur qui dépasse les capacités du département ou ses moyens organisés dans le cadre du dispositif opérationnel ORSEC départemental. Dans ce sens, le préfet de la zone organise le renfort nécessaire au profit du ou des départements sinistrés. De même, le plan ORSEC de zone assure la coordination des

[764] Loi n° 2004-811 du 13 août 2004.
[765] Décret n° 2005-1157 du 13 septembre.
[766] Article R 1311-3 5° (b) du Code de Défense.

mesures et des opérations mises en place pour répondre aux événements touchant une partie de la zone ou sa totalité. Le plan ORSEC de zone contient les moyens que la zone peut mobiliser lorsqu'elle intervient pour gérer les crises et le cas échéant les moyens étrangers qui peuvent être mobilisés dans le cadre des relations transfrontalières (accords internationaux de coopération opérationnelle transfrontalière).

2 - 2 - La préparation des plans de défense économique

Depuis 1959, la défense économique constitue, avec la défense militaire et la défense civile, l'une des trois composantes de la défense de la nation[767]. Et, à partir des décrets du 4 mars 2010, la sécurité nationale recouvre la sécurité économique[768] en plus de la sécurité intérieure et la sécurité civile. Compte tenu des menaces et des vulnérabilités nouvelles, la défense économique tient aujourd'hui une place importante de la préoccupation de l'Etat. La planification pour assurer la sécurité économique est devenue une vraie nécessité. Le rôle du préfet de zone de défense et de la sécurité en la matière, est de prévenir tous les dysfonctionnements économiques, de préparer des plans de défense économique pour pouvoir répondre aux crises d'ampleur nationale ou suprarégionale lorsqu'elles surviennent sur le territoire de la zone[769]. Les plans ORSEC ont un volet économique visant à la protection des activités d'importance vitale. Cette action de protection, qui doit être assurée par le préfet de zone, relève aussi de la défense économique.

Pour assurer la sécurité et la défense économique dans la zone, son préfet dirige l'action des préfets de région et de département de la zone en la matière[770]. Il dispose à cet effet du comité de défense de zone qui a la charge d'étudier les questions économiques. Sous l'autorité du préfet de zone, l'état-major de zone assure, pour sa part, des missions de défense économique qui sont des activités privilégiées par le préfet de zone comme par son état-major. La cellule économique au sein de l'état-major de zone veille à la mise en œuvre, à l'échelle de zone, des mesures de défense économique régalienne prises au niveau national ou même celles, en

---

[767] Selon l'ordonnance du 7 janvier 1959 portante sur l'organisation générale de la défense abrogé.
[768] La sécurité économique intègre la sauvegarde des installations et ressources d'intérêt général et la protection du patrimoine matériel et immatériel de l'économie nationale française.
[769] Circulaire du 14 février 2002 relative à la défense économique, JO. n° 70 du 23 mars 2002, p. 5164.
[770] Décret n° 2010-224 du 4 mars 2010, article 4.

certaines circonstances, prises personnellement par le préfet de zone. Deux Chargés de Mission Défense Economique (CMDE) y sont placés.

§2 - Le préfet de zone, principal gestionnaire des crises dépassant les limites du département ou ses moyens

Quand les actions de prévention ne suffissent pas, le préfet de zone se trouve face à une crise qui a besoin d'être résolue. Le préfet de zone dispose de pouvoirs étendus à cet effet. Un rôle déterminant, en cas de crise ou d'événement d'une particulière gravité, est confié au préfet de zone par le décret du 16 janvier 2002. Il peut disposer de pouvoirs étendus. En effet, *« le préfet de zone prend les mesures de coordination nécessaires lorsqu'intervient une situation de crise ou que se développent des événements d'une particulière gravité, qu'elle qu'en soit l'origine, de nature à menacer des vies humaines, à compromettre la sécurité ou la libre circulation des personnes et des biens ou à porter atteinte à l'environnement et que cette situation ou ces événements peuvent avoir des effets dépassant ou susceptibles de dépasser la cadre d'un département. Il peut mettre à disposition d'un ou plusieurs préfets de département de la zone les moyens de l'Etat existant dans la zone »*[771]. Dès 2010, les pouvoirs des préfets de zones sont devenus encore plus étendus avec les décrets du 4 mars 2010 comportant des nouvelles versions des articles du Code de la Défense. En premier lieu, le préfet de zone de défense et de sécurité peut engager tous les moyens zonaux dont il dispose. En second lieu, il peut coordonner les moyens qui, en temps normal, ne sont pas placés sous son autorité. Pour ses raisons, le préfet de zone de défense et de sécurité devient le pilote d'une véritable politique d'animation et de mise en cohérence de la sécurité civile sur le territoire de sa zone.

S'agissant tout d'abord des moyens de la zone, le préfet de zone a autorité sur leur ensemble lors d'une crise. Il peut mobiliser les moyens publics et privés dans la zone et, si nécessaire, les réquisitionner. Son pouvoir se caractérise par la capacité de prendre les mesures de coordination nécessaires pour répondre à la crise. L'article R 1311-7 du Code de la Défense[772] a limité ce pouvoir à la présence de deux conditions : il s'agit d'une part de l'évènement qui doit être de nature à menacer la sécurité des personnes et des biens ou à porter atteinte à

[771] Décret n° 2002-84 du 16 janvier 2002, article 5.
[772] Article R 1311-7 du Code de la Défense modifié par le décret n° 2010-224 du 04/03/2010, article 6.

l'environnement. D'autre part, le préfet de zone pourra recourir à l'ensemble des moyens de coordination lorsque les effets de cet évènement dépassent ou sont susceptibles de dépasser le cadre d'un département ou nécessitent des moyens qu'un département ne peut fournir seul. Dans ces conditions, le préfet de zone peut activer tout ou partie du dispositif ORSEC zonal qu'il s'agisse des dispositifs généraux ou particuliers. Il a également la compétence pour satisfaire les demandes de renfort adressées par les préfets de département par la répartition des unités mobiles de police et de gendarmerie implantées sur le territoire de sa zone, même si ces unités ne relèvent pas du département sinistré dans la zone. Néanmoins, pour faire passer ces unités d'une zone à une autre, une intervention du Gouvernement sera nécessaire.

Lorsque la sûreté de l'Etat est menacée, le préfet de zone devient l'autorité hiérarchique supérieure générale des préfets des départements de la zone. Il a la compétence pour coordonner leurs actions, lorsque ces événements intéressent au moins deux départements de la zone. Le préfet de zone intervient alors pour prévenir les événements troublant l'ordre public ou pour y faire face. L'absence du pouvoir hiérarchique de préfet de zone, ainsi que, l'absence de déconcentration des services et des moyens de l'Etat dans la zone peut retarder ou décaler l'intervention du préfet de zone en cas de crise[773]. En effet, pour être efficace, la coordination suppose, en temps de crise, la coopération en amont, aussi bien dans la planification que dans les exercices. Le préfet de zone a également la responsabilité du maintien des liaisons avec le Gouvernement et de la communication pour les crises à l'échelle de zone. Dans le cas où la communication avec le Gouvernement est coupée à cause d'une crise grave, le préfet de zone peut, grâce à ses pouvoirs exceptionnels en la matière, prescrire les mesures nécessaires à l'exécution des plans de défense. Il peut à cet effet réunir le comité de défense de la zone sous sa présidence. Ce comité, qui regroupe tous les préfets de la zone et l'autorité militaire, aide le préfet de zone à coordonner les mesures de défense à l'échelon zonal. Le préfet contrôle aussi l'exercice du pouvoir des préfets de région et de département en matière de défense civile. Ce contrôle peut se transformer, en cas de crise d'ampleur, en autorité hiérarchique en toute matière sur toutes les administrations civiles de la zone.

L'innovation apportée par les décrets du 4 mars 2010, notamment en ce qui concerne le rôle du préfet de zone en matière de gestion des crises mentionné par l'article R 1311-7 du Code

---

[773] GOHIN (O.), « Les préfets de zone de défense », *op. cit*., p. 1371.

de la Défense, s'articule autour de deux points. Il s'agit, tout d'abord, du pouvoir de réquisition directe reconnu au préfet de zone sur les moyens publics ou privés dans la zone. Ce pouvoir était auparavant soumis, dans le cadre des pouvoirs exceptionnels pouvant être délégués aux préfets de zone, à une décision du Premier ministre. Le deuxième point, concerne le pouvoir de police administrative confié au préfet de zone de la défense et de la sécurité, lors de la gestion d'une crise majeur, pour coordonner les actions indiquées par l'article R 1311-7 du Code de la Défense. La reconnaissance de ce pouvoir au préfet de zone par le législateur est valable juste en temps de crise. Il ne tend pas à attribuer au préfet de zone un pouvoir de police administrative propre susceptible de se substituer à celui des préfets de département.

En ce qui concerne les moyens extérieurs à la zone, le préfet a une autorité indirecte sur les moyens de renfort qui peuvent être mis à sa disposition par le ministre de l'Intérieur. C'est le cas où le ministre de l'Intérieur désigne un préfet de zone, concerné par la crise qui dépasse le cadre géographique d'une zone de défense, pour piloter la gestion de crise. Dans ce sens, le préfet de zone désigné doit coordonner l'ensemble des mesures assurant une bonne gestion de crise. Il peut à cet égard répartir l'ensemble de ces moyens sur le territoire de la zone. Il doit également mettre en œuvre les actions opérationnelles décidées par le ministre de l'intérieur concernant ses moyens dans la zone.

Pour remplir ses missions en matière de sécurité civile, certains moyens sont mis à la disposition du préfet de zone (A). Ainsi son pouvoir a été élargi pour gérer les crises de grande ampleur (B).

A. Les moyens accordés au préfet de zone de défense et de sécurité

Le préfet de la zone de défense et de sécurité dispose des pouvoirs et des compétences adaptés aux questions de la défense et de la sécurité. Il dispose des moyens nécessaires pour remplir ses missions et mettre en œuvre les responsabilités de défense qui lui incombent. A cet effet, le préfet de zone dispose du Service Interministériel Régional des Affaires Civiles et Economiques de Défense et de Protection Civiles (SIRACEDPC). De même, il a autorité sur les services zonaux dans la zone de défense et sur la plupart des services publics déconcentrés des différents ministères dotés d'un délégué zonal.

1 - Le Service Interministériel Régional des Affaires Civiles et Economiques de Défense et de Protection Civiles (SIRACEDPC)

Le préfet délégué pour la défense et la sécurité assiste le préfet de zone dans l'exercice des responsabilités qui lui incombent en matière de défense et de sécurité civile. Placé sous son autorité, le Service Interministériel Régional des Affaires Civiles et Economiques de Défense et de Protection Civiles (SIRACEDPC) est l'organe central de préparation et de mise en œuvre des politiques de défense et de protection civile dans le département. Il a été institué aux échelons du département et de la région par un décret du 12 novembre 1985 modifiant le décret du 20 avril 1983[774]. En relation avec les services déconcentrés de l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que les différents services publics et établissements publics, le SIRACEDPC prépare l'ensemble des mesures de prévention et de secours des personnes et des biens. A cet effet, il intervient au cours de trois phases nécessaires pour assurer ses missions : la phase de prévention, pendant la crise et la phase post-crise.

En matière de prévention, le SIRACEDPC prend en charge l'organisation, la planification et la coordination des moyens et des secours. En lien avec certains services concernés par la sécurité comme le SDIS, le SIRACEDPC a également compétence sur les travaux des commissions de sécurité en ce qui concerne les établissements recevant du public. A cet égard, il étudie les risques de toute nature (naturels, technologiques, sanitaires ou liés à la vie quotidienne). Il traite également les situations de crise pour assurer notamment la sensibilisation et l'information préventive des populations et des élus sur les risques majeurs. Cela se fait, à l'aide du dossier départemental des risques majeurs et des dossiers communaux synthétiques. Il s'agit de la vigilance, de la gestion des moyens d'alerte des populations et de la planification par l'élaboration des Plans de Prévention des Risques (PPR), du plan ORSEC, ainsi que leurs exercices. En matière de gestion de crise, soit durant la phase opérationnelle, le SIRACEDPC assiste le Directeur de Cabinet du Préfet dans son rôle de Chef d'Etat-major de crise et assure l'activation et l'animation de la salle opérationnelle de la Préfecture (cellule de crise). Le SIRACEDPC constitue l'interface entre le Préfet et l'ensemble des services concernés par les plans d'intervention à savoir l'Etat, les Collectivités Territoriales,

[774] Décret n° 85-1174 du 12 novembre 1985 modifiant le décret n° 83-321 du 20 avril 1983 relatifs aux pouvoirs des commissaires de République en matière de défense à caractère non militaire, JO. du 13 novembre 1985, p. 13112.

entreprises, etc. De plus, il est l'instance de conseil du préfet pour ses travaux de synthèse, d'évaluation et d'information en lui apportant une aide à la décision dans ces domaines.

Lors d'une crise, le SIRACEDPC assure mutuellement avec les services compétents en la matière : l'alerte et la protection des populations, la continuité de l'action gouvernementale en assurant la communication, la sécurité des bâtiments publics ainsi celle des points sensibles, la sécurité intérieure et l'ordre public, la protection des fonctions essentielles à la vie nationale notamment le ravitaillement, le transport et la production d'énergie et enfin assurer la communication auprès du public et de la presse. Quand la crise prend fin, le SIRACEDPC, en liaison avec les services déconcentrés de l'Etat, sera invité de gérer l'après-crise. Dans ce sens, il aide les populations en matière de relogement, de restauration du cadre de vie. Il apporte une assistance médicale et continue à informer et à orienter les sinistrés.

2 - Les services placés sous l'autorité du préfet de zone

Il s'agit de services zonaux et de certains services déconcentrés de la zone.

2 - 1 - Les services zonaux

Le préfet délégué pour la défense et la sécurité nommé auprès du préfet de zone est assisté d'un chef d'Etat-Major pour jouer un rôle très important dans la prévision et la gestion des situations de crise[775]. A cet effet et sous l'autorité du préfet de zone, il a la responsabilité de diriger l'ensemble des services destinés aux activités zonales qui sont : l'Etat-Major Interministériel de Zone (EMIZ), le Secrétariat Général pour l'Administration de la Police (SGAP), le Service de Zone des Systèmes d'Information et de Communication (SZSIC) et le Centre Régional d'Information et de Coordination Routière (CRICR)[776].

[775] Article R 1311-16 du Code de la Défense, modifié par l'article 3 du décret n° 2010-225 du 4 mars 2010.
[776] Article R 1311-21-1 du Code de la Défense, modifié par l'article 9 du décret n° 2010-224 du 4 mars 2010.

Compte tenu de la spécialité de la zone de Paris, dont le préfet porte le titre de préfet de police, ainsi que celle de la zone de défense et de sécurité Sud[777], le préfet délégué pour la défense et la sécurité dans ces zones est remplacé par un secrétaire général de la zone de défense exerçant les attributions de l'état-major de zone en matière de sécurité civile, de sécurité économique et de sécurité des secteurs et installations d'importance vitale[778]. Le décret du 20 avril 1983[779], par son article 20, a instauré un Secrétariat Général de Zone de Défense (SGZD) en charge de la défense non militaire. Aux termes de cet article : le préfet de zone dispose d'un secrétariat général de zone de défense placé sous l'autorité d'un préfet ou d'un sous-préfet qui peut recevoir délégation de signature à cet effet. Ce secrétariat, qui est un organisme interministériel permanant, constitue la véritable cheville ouvrière de la défense non militaire[780]. Il joue un rôle important dans la préparation et la coordination de l'ensemble des mesures permettant de gérer une crise à l'échelle de zone. Dans ce cadre, il est chargé de la planification, de l'organisation des secours en cas de crise majeure au niveau de la zone et de l'élaboration des plans et mesures civile aux échelons départementaux et régionaux[781], en liaison avec les acteurs publics et privés ainsi que les services de secours concernés. Ces plans, qui s'intègrent dans le dispositif général ORSEC, doivent faire l'objet des exercices régulièrement organisés pour tester leur efficacité. De plus, pour l'élaboration concertée des plans militaires de défense, le SGZD est chargé de fournir les données non militaires nécessaires à cet effet. Le secrétariat général de zone de défense veille, de même, à l'exécution des décisions du préfet de zone. Ses missions aussi diverses permettent à la fois de garantir la défense non militaire dans la zone et de contribuer à l'efficacité de la défense militaire.

Le rôle de chaque service zonal dirigé par le préfet délégué pour la défense ou le secrétariat général de zone de défense, sera détaillé par la suite. Il s'agira de l'Etat-Major Interministériel de Zone (EMIZ), du Secrétariat Général pour l'Administration de la Police (SGAP), du

---

[777] Il est créé par le décret n°2012-1151 du 15 octobre 2012 relatif à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans le département des Bouches-du-Rhône, JO. n° 0241 du 16 octobre 2012, art. 2 modifiant l'art. R. 1311-29-1 du Code de la Défense.
[778] Article R 1311-29 du Code de la Défense, modifié par l'article 17 du décret n°2010-224 du 4 mars 2010.
[779] Décret n° 83-321 du 20 avril 1983.
[780] Arrêté interministériel du 19 novembre 1968.
[781]CHAMPON (M.), DOUARD (P.), SANSON (Ch.), Les collectivités locales et les risques naturels, connaissance, prévention, gestion de crise, réparation, *op. cit*., p. 205.

Service de Zone des Systèmes d'Information et de Communication (SZSIC) et du Centre Régional d'Information et de Coordination Routière (CRICR).

a) - L'Etat-Major Interministériel de Zone (EMIZ)

Les Etats-Majors Interministériels de Zone de défense et de sécurité (EMIZ) sont des structures interministérielles récentes issues de la loi du 22 juillet 1987[782] qui les a instituées en y adossant un Centre Interrégional de COordination de la Sécurité Civile (CIRCOSC). Le CIRCOSC est essentiellement un organisme de gestion de crise qui assure une permanence de surveillance 24 heures sur 24 en vertu du décret du 16 janvier 2002. Il assure le lien entre tous les services de secours. La nécessité d'établir les Etats-majors est liée au besoin de décentralisation des missions de la direction de la sécurité civile à un échelon administratif privilégié. Les Etats-majors sont intégrés aux préfectures de zone et placés sous l'autorité du préfet de la zone et par délégation du préfet délégué pour la sécurité et la défense[783].

Dirigé par un Chef d'Etat-major, Colonel des sapeurs-pompiers, l'Etat-major de zone assiste le préfet de zone pour la préparation des mesures de protection des personnes, des biens et de l'environnement ainsi que la coordination de l'ensemble des moyens de secours[784]. Il assure une veille opérationnelle permanente et une gestion efficace des crises. Dans ce sens, l'Etat-major de zone doit veiller à l'élaboration et à la planification des dispositions générales et spécifiques ORSEC, mais aussi à leur mise en œuvre au niveau de la zone[785]. Pour remplir cette tâche, l'Etat-major de zone doit prendre en compte les mesures de sécurité économique indispensables à la continuité de la vie économique ainsi celle de la population. De même, il coordonne la réalisation des plans Vigipirate et des plans sanitaires et leur transposition au niveau zonal et au niveau départemental. En effet, l'Etat-major de zone joue un rôle de tête de réseau pour l'ensemble des services participant à la planification et aux exercices afin d'améliorer la planification. En cas de situation anormale ou de crise, l'Etat-major de zone coordonne les actions des acteurs dans le domaine de la sécurité civile et répond aux

[782] Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987.
[783] REUCHE (S.), La géomatique au service de la sécurité civile, l'utilisation d'un SIG pour l'aide à la gestion de crise en période de crue, Université de Metz, 2001, pp. 11-12.
[784]CHAMPON (M), DOUARD (P), SANSON (Ch), Les collectivités locales et les risques naturels, connaissance, prévention, gestion de crise, réparation, *op. cit*., p. 205.
[785] GOHIN (O.), « Les préfets de zone de défense », in : *RDP*, 2001, p. 1373.

demandes d'équipes spécialisées. Il assure aussi la répartition des unités mobiles de Police et de Gendarmerie dans la zone.

L'Etat-major de zone assiste le préfet également en le conseillant dans toutes ses décisions, en établissant le schéma directeur de formation et de préparation des moyens de secours, en informant l'administration centrale[786] et en mettant en œuvre des mesures de coordination du trafic et de l'information routière. Il faut ajouter que l'Etat-major interministériel de zone ne dispose pas de moyens d'intervention propres. Il s'appuie sur les moyens de secours relevant de l'État, des collectivités locales et de leurs établissements publics pour remplir ses missions. De même, il peut réquisitionner des moyens privés si la situation le justifie.

b) - Le Secrétariat Général pour l'Administration de la Police (SGAP)

Le Secrétariat Général pour l'administration de la Police (SGAP) est un service déconcentré du ministère de l'Intérieur, créé en 1971 par le décret du 23 décembre 1971[787]. Il est placé sous l'autorité du préfet de la zone de défense et de sécurité et par délégation du préfet chargé de la sécurité et de la défense[788]. Le SGAP assure la répartition des crédits de fonctionnement et d'équipement des services de police entre les préfets de département dans la zone. Le SGAP a comme mission de soutenir les services territoriaux de police de la zone. Cette fonction se traduit notamment par l'approvisionnement et la distribution à ces services des matériels, des moyens logistiques et des prestations techniques et immobilières indispensables pour remplir leurs missions. Ce soutien se manifeste par le recrutement et la gestion administrative et financière des personnels appartenant à ces services[789]. De plus, le SGAP est chargé de la préparation et de la planification des mesures de défense économique pour assurer la continuité de la vie économique et sociale. A ce titre, il assure les approvisionnements, le stockage et la distribution des ressources indispensables même en cas de crise.

---

[786]UMBER (B.), Le rôle des services déconcentrés DRASS et DDASS dans la gestion des situations exceptionnelles, l'exemple de la Franche-Comté, *op. cit.,* p. 25.

[787] Décret n°71-1030 du 23 décembre 1971, JO. du 25 décembre 1971, p. 12704, modifié par le décret n° 2002-916 du 30 mai 2002 relatif aux secrétariats généraux pour l'administration de la police, JO. n° 126 du 1 juin 2002, p. 9895.

[788] Ou éventuellement par le secrétariat général de zone de défense.

[789]CHAMPON (M.), DOUARD (P.), SANSON (Ch.), Les collectivités locales et les risques naturels, connaissance, prévention, gestion de crise, réparation, *op. cit*., p. 205.

c) - Le Service de Zone des Systèmes d'Information et de Communication (SZSIC)

Le Service de Zone des Systèmes d'Information et de Communication (SZSIC) est dirigé, sous l'autorité du préfet de zone, par le Préfet délégué pour la défense et la sécurité. Ce dernier est assisté par un chef de service dans la direction du SZSIC[790]. Créés par le décret n° 2003-60 du 21 janvier 2003, les services zonaux des systèmes d'information et de communication ont la charge d'assurer certaines missions au profit de la zone de défense et de sécurité. A cet égard, ils assurent la mutualisation de la fonction informatique et le maintien en permanence et en toutes circonstances de la continuité et de la sécurité des liaisons gouvernementales. De plus, le SZSIC a l'obligation de maintenir les équipements et les infrastructures de télécommunication, de radiocommunication, de traitement et de transmission des données informatiques des préfectures, sous-préfectures et des services de police et de sécurité civile. Il doit fournir de l'assistance, des soutiens et des conseils techniques auprès des services départementaux des systèmes d'information et de communication. Le SZSIC doit aussi coordonner l'action des services départementaux en matière d'information et de communication. Il doit également mettre en œuvre la charte de sécurité des systèmes d'information. Lors d'un déclenchement de plans de secours ou d'une crise, le service zonal des systèmes d'information et de communication doit mettre en œuvre des moyens de transmissions mobiles[791].

d) - Le Centre Régional d'Information et de Coordination Routière (CRICR)

Le Centre Régional d'Information et de Coordinations Routières (CRICR) a été crée en 1966 par la volonté de la Gendarmerie nationale d'instaurer un organisme chargé de regrouper, d'analyser et d'exploiter les informations liées à la circulation routière recueillies par ses unités. Depuis lors, ce centre n'a cessé de se développer. Aujourd'hui, le CRICR est un organisme interministériel qui, sous l'autorité du préfet de zone, assure des missions diverses[792]. En temps normal, le CRICR rassemble les données collectées sur les conditions

---

790 Décret n° 2003-60 du 21 janvier 2003 relatif aux services de zone des systèmes d'information et de communication, JO. n° 20 du 24 janvier 2003, p. 1415, article 3.

791 Les missions de SZSIC sont citées par l'article 2 du décret n° 2003-60 du 21 janvier 2003.

792 Les décrets du 16 janvier 2002 et du 4 mars 2010 relatifs aux pouvoirs des préfets de zone de défense et de sécurité sont les références des ces centres pour assurer leurs missions.

de trafic et les traite pour diffuser par la suite des informations auprès des usagers, les gestionnaires des routes, les services de l'état et les médias. Lors d'une crise et sous l'autorité du préfet de zone de défense, le CRICR doit garantir à la fois une coordination efficace des actions des responsables routiers et des forces de l'ordre pour assurer la bonne gestion du trafic et l'information des médias et des usagers. Dans ce sens, le CRICR devient l'organe de conseil et d'aide à la décision auprès des autorités préfectorales en matière d'anticipation et de gestion des crises de circulation routière et l'outil spécialisé de l'Etat-major du préfet de zone.

2 - 2 - Les services déconcentrés dans la zone

En tant que délégué des ministres dans l'exercice de leurs attributions en matière de défense et de sécurité nationale, le préfet de zone de défense a autorité sur les services déconcentrés de l'Etat dans la zone de défense pour diriger leurs actions liées à la préparation et à la mise en œuvre des mesures relatives à la sécurité nationale[793]. Dans ce sens, l'article 2 du décret n° 2010-224 du 4 mars 2010 prévoit qu'*« à cet effet, il dirige les services des administrations civiles de l'Etat dans le cadre de la zone de défense et de sécurité et exerce les attributions fixées par la section 2 ».*

Les services déconcentrés des différents ministères sont, sous l'autorité du préfet de la zone, amenés à travailler avec les services zonaux pour assurer la sécurité dans le cadre de la zone, notamment ceux qui sont dotés des délégués zonaux. Ils assurent la liaison avec l'Etat-major de zone. Les actions de ces services en matière de sécurité sont dirigées par le préfet de zone[794]. C'est le cas de la DREAL, de l'ARS, du SMUR, du SDIS, de la Police, de la Gendarmerie, etc. La suite va présenter le rôle de certaines de ces structures et leurs relations avec la zone de défense.

a) - L'Agence Régionale de Santé (ARS)

L'Agence Régionale de Santé (ARS) est placée au chef-lieu de la zone de défense et de sécurité et porte le nom d'agence régionale de zone pour mettre en œuvre la politique de santé

[793] Article R. 1311-24 du Code de Défense, modifié par l'article12 du décret n° 2010-224 du 4 mars 2010.
[794] Article R. 1311-1 du Code de Défense, modifié par l'article 2 du décret n° 2012-1151 du 15 octobre 2012.

publique en étroite liaison avec plusieurs acteurs concernés. L'ARS zonale est l'animateur des ARS de la zone et l'interlocuteur de l'Etat-major de zone. Elle assiste le préfet de zone dans la mise en œuvre des missions de sécurité nationale et notamment de défense sanitaire dans la zone. Dans ce sens, elle préparer le plan ORSEC de zone, et le cas échéant, elle le met en œuvre ; ce qui lui permet d'intervenir en cas d'urgence sanitaire.

b) - La Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL)

La Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) assure des missions diverses notamment celle d'élaborer et de mettre en œuvre la politique gouvernementale concernant l'environnement. A cet effet, elle assure les mesures de la prévention et de l'adaptation aux changements climatiques, ainsi que celles de développement et d'aménagement durables, de la construction, de l'urbanisme, de l'aménagement durable des territoires, des déplacements. En temps de paix comme en cas de crise, la DREAL travaille en liaison avec la préfecture de la zone (Etat-major de zone) par l'intermédiaire du délégué zonal, pour remplir ses missions en matière de sécurité. Il en est ainsi notamment de son rôle d'expert en matière des risques technologiques ; compétence à laquelle le préfet de zone peut faire appel lors d'une crise.

c) - Les Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS)

Les Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS) sont les services en première ligne face aux crises. Le préfet de zone de défense et de sécurité a autorité sur l'ensemble de ces services dans la zone de défense et de sécurité afin de remplir ses misions en la matière. Pour faciliter ses tâches, le préfet de zone est assisté par un officier de sapeurs-pompiers placé sur son autorité[795]. Les directeurs du service départemental d'incendie et de secours peuvent être associés dans le cadre des travaux du comité de défense de zone[796]. D'autres services et directions sont dirigés par le préfet délégué pour aider le préfet de zone à

[795] Article 13 du décret n° 2010-224 du 4 mars 2010.
[796] Article 14 du décret n° 2010-224 du 4 mars 2010.

remplir ses misions. Ces services sont notamment : la Gendarmerie nationale, la direction zonale de la police, etc.

B. Les pouvoirs élargis du préfet de zone lors d'une crise de grande ampleur

Depuis quelques années, la zone de défense et de sécurité dispose d'une place de plus en plus importante. Elle est devenue l'échelon de la chaîne décisionnelle consacrée à l'appui et au soutien comme à la coordination opérationnelle supra-départementale. Et lors d'une crise de grande ampleur qui dépasse la capacité d'un département ou des ses moyens, le préfet de zone de défense et de sécurité devient l'acteur chef pour faire face à cette crise. A cet égard, le préfet de zone met en œuvre l'ensemble des mesures nécessaires pour répondre à la crise. Il peut déclencher les plans zonaux d'intervention nécessaires à cet effet. Ces plans doivent avoir été déjà testés par des exercices régulièrement organisés afin de s'entraîner et de se préparer à la gestion de crises majeures. Ces exercices doivent être faits en partenariat avec l'ensemble des services publics et privés à tous les niveaux. Dés qu'il reçoit l'alerte d'une crise par les autorités inférieures ou par le Centre Opérationnel de Zone (COZ) - qui assure une veille permanente[797] pour anticiper tout type de crise - le préfet de zone alerte immédiatement les autorités et la population. Il active aussi une cellule de crise depuis une salle de commandement pour pouvoir coordonner les actions des acteurs de crise sur le terrain. Les missions du préfet de zone continuent après la crise afin d'assurer le retour à la vie normale.

1 - Pendant la crise

Dès la déclaration d'état de crise majeure à l'échelle de zone, le préfet de zone de défense et de sécurité devient le Directeur des Opérations des Secours (DOS) avec des compétences élargies pour gérer la crise personnellement. Néanmoins, il peut déléguer cette mission à l'un des préfets des départements concernés par cette crise, de même que le préfet de zone peut lui-même être le délégué du gouvernement pour la gestion de la crise à l'échelle nationale. En tout état de cause, quand le préfet de zone gère les situations exceptionnelles, il met en place une cellule de crise au sein de la préfecture de la zone pour assurer la direction

[797] DAUBIGNY (J.), Missions et perspectives d'une préfecture de zone de défense, Le témoignage de la zone de défense ouest, *op. cit.* , p. 96.

de la crise. En fonction de l'évolution de la situation et pour garantir une gestion tactique de crise et de proximité, il met également en place des postes de commandement (PC) sur terrains. Ces postes doivent assurer leurs missions en lien avec cellule de crise. Les PC doivent, sous l'ordre de préfet de zone, assurer les opérations des secours nécessaires pour faire face à la crise et mettre en place les plans d'action nécessaires (ORSEC si la situation le justifie). Les actions menées par les PC font l'objet d'une coopération étroite avec des différents acteurs sur place notamment les SDIS, SMUR, Police, Gendarmerie, etc. Dans le même ordre d'idées et en vertu de l'article R. 1311-7 de Code de la Défense[798], il revient au préfet de zone d'assurer la coordination des différentes actions nécessaires pour faire face à une crise majeure. Dans ce sens, il doit mettre à la disposition du ou des préfets de département touchés par la crise dans la zone, l'ensemble des moyens publics de l'Etat dans la zone ainsi que les moyens extérieurs à sa zone de compétence fournis par le ministère de l'Intérieur[799]. En effet, le préfet de zone doit assurer la mise en œuvre des mesures opérationnelles décidées par ce ministère en ce qui concerne ces moyens.

Le préfet de département reste en première ligne face aux crises qui surviennent dans le département. Il revient à lui de mettre en œuvre, sous l'autorité du préfet de zone, toutes les mesures nécessaires pour faire face à la crise. Dans ce sens, il alerte, cordonne, communique et dirige la crise au niveau départemental en relation avec le niveau zonal. Il doit tenir le préfet de zone informé de ses actions. Les moyens répartis par le préfet de zone, entre les départements concernés par la crise, doivent être mis en place par les préfets de département afin que ces derniers puissent faire face à la crise d'ampleur chacun dans son département. Le préfet de zone de défense et de sécurité veille à la répartition des unités mobiles de police et de gendarmerie entre les départements de la zone concernée par la crise. Il peut aussi mettre à leur disposition des effectifs et des moyens de police et de gendarmerie d'un autre département de la zone de défense et de sécurité même si ce dernier n'est pas touché par la cirse en question. Cependant, cette action doit être entreprise pour une durée déterminée afin

---

[798] Article R 1311-7 du Code de la Défense modifié par le décret 2010-224 du 04/03/2010, article 6.

[799] La proposition d'allouer la zone des défense ces moyens a été faite par lettre de mission du 12 octobre 2007 dans laquelle le ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, a confié à l'inspection générale de l'administration le diagnostic des zones défense, concernant le renforcement des structures de la zone ainsi que la possibilité d'être l'échelon de droit commun en matière de répartition des effectifs et de mutualisation des fonctions support et des moyens opérationnels. Cette proposition a été retenue en 2010 par le décret du 4 mars 2010.

d'accomplir une mission précise, à savoir la gestion de la crise. Pour les crises de grande ampleur, les moyens publics de la zone sont souvent insuffisants. Cette situation oblige le préfet de zone à faire appel aux moyens des collectivités territoriales et aux personnes privées au niveau de la zone et à les réquisitionner. Pour éviter la procédure lourde de réquisition des moyens des collectivités territoriales et des personnes privées, le préfet de zone de défense et de sécurité peut passer une convention avec elles pour mobiliser leurs moyens lors d'une crise.

La gestion des risques ainsi que celle des crises est une affaire de communication[800]. La communication pendant la crise est donc cruciale afin d'assurer une gestion efficace de celle-ci. Or, nombreuses crises auraient pu être mieux gérées si le gérant avait disposé plus tôt des informations précises et variées[801]. Le préfet de zone de défense et de sécurité doit coordonner la communication pour les crises dépassant l'échelle du département. Cette mission constitue l'une des préoccupations pour ce dernier. La communication doit être renforcée et contrôlée pour assurer sa cohérence. En effet, des incohérences entre les communications des acteurs de la crise peuvent avoir des effets négatifs dans la gestion de cette crise qui est un domaine d'intervention d'acteurs multiples. Pour cela, le préfet de zone doit jouer un rôle de coordinateur d'une communication renforcée, notamment la communication émise par les préfets de départements concernés par la crise. En effet, ces derniers sont en première ligne face à la crise et sont l'autorité de référence en matière de communication. Le préfet de zone veille à la cohérence de la communication provenant des différents canaux d'information en liaison avec la communication gouvernementale afin d'émettre des informations justes et certaines à distinction de la population concernée par la crise. Pour remplir cette mission, il est aidé par l'outil SYNERGI[802], qui est destiné à la gestion des crises, afin de permettre à tous les services et les acteurs concernés par une même opération de partager les informations en temps réel. Même s'il n'est pas l'outil global de remontée d'information, le SYNERGI est néanmoins apprécié[803]. La communication avec les préfets des départements concernés par la crise est primordiale. Néanmoins, la communication gouvernementale reste de mise entre les

[800] HASSID (O.), Le management des risques et des crises, *op. cit*., p. 100.
[801] SARTRE (V.), La communication de crise, *op. cit*., 2012, p. 52.
[802] Système numérique d'échange de remontée et de gestion des informations.
[803] DUFFE (P.), BONDAZ (M.), ROY (M.-L.), MAZOYER (CH.), LEONARD (J.-C.), Zones de défense, Etat des lieux et propositions d'évolution, Rapport provisoire n° 07-066-01, Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, Sénat, Paris, décembre 2007, p. 21.

ministres concernés par la crise ainsi que le Premier ministre. Ce dernier a affirmé en 2006, par la circulaire du 23 mars 2006 sur la coordination de la communication gouvernementale[804], une nécessite de renforcer la coordination afin d'assurer une communication cohérente.

Avec les décrets du 4 mars 2010, le préfet de zone peut, sous le respect des compétences des préfets des départements, prendre des mesures de police administrative nécessaire à la gestion de la crise d'ampleur. Ainsi, pour les crises concertant la mer, le préfet de zone est territorialement compétent pour les gérer et faire en sorte que les actions terrestres et maritimes soient cohérentes. Pour assurer ces tâches complexes, le préfet de zone dispose actuellement, à côté du Centre Opérationnel Zonal (COZ) permanent, d'un Etat-Major Interministériel de Zone de défense et de sécurité (EMIZ). Ces services mettent à la disposition du préfet de zone les personnels des différents ministères concernés par la sécurité comme le ministère de l'Intérieur, de la Défense, de la Santé, de l'Economie, de l'Industrie, de l'Agriculture, du Transport, de l'Environnement et de l'Energie.

Présidé par le préfet de zone de défense et de sécurité, le comité de défense de zone existe dans chaque zone[805]. Il comprend notamment les préfets de région et de département de la zone, le préfet délégué pour la défense et la sécurité, le chef d'Etat-major de zone, les chefs de service de la Police nationale et les délégués de zone de défense et de sécurité au sein des services déconcentrés des différents ministères. Et pour animer les actions des zones de défense, un comité des préfets des zones de défense, outil de pilotage d'un plan d'action zonal[806], a été créé. Lors du projet de livre blanc, sur la défense et la sécurité nationale, en 2008, face à la nécessité du renforcement de l'échelon zonal et de l'organisation de la conduite nationale des zones, une proposition avait été faite en faveur de création d'un tel

---

[804] Circulaire n° 5140/SG du 23 mars 2006 sur la coordination de la communication gouvernementale. Cette circulaire a pour objectif de préciser le rôle et les modalités d'action du Service d'Information du Gouvernement (SIG).

[805] Article R. 1311-25 de Code de la Défense, modifié par l'article 14 du décret n° 2010-224 du 4 mars 2010.

[806] Le terme *« Le comité de préfet de zone, outil de pilotage d'un plan d'action zonal »,* a été cité par le Rapport de DUFFE (P.), TAHERI (F.), Zones de défense, Propositions d'évolution, Rapport définitif n° 07-066-05, Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, Sénat, Paris, août 2008, p. 14.

comité qui sera présidé par le ministère de l'Intérieur. Cette proposition a été retenue en 2010, par le décret du 4 mars 2010 [807].

2 - La fin de la crise

Dès que la crise prend fin, le préfet de zone de défense et de sécurité annonce la fin de crise et retire l'alerte pour assurer le retour à la normale. A la fin de chaque crise, comme pour les autres niveaux, la zone réunit les acteurs de la crise pour faire le point sur les actions menées par eux. Cette réunion de débriefing tend à analyser les décisions prises à chaud en phase opérationnelle. L'objectif est d'améliorer les mesures d'intervention lors d'une prochaine crise de même nature, corriger les fautes qui se sont produites et, le cas échéant, modifier les plans d'intervention. Cette phase ne doit pas être négligée ou faite avec précipitation. Le préfet de zone doit accorder un temps suffisant pour traiter les conséquences de la crise et essayer de trouver les réponses efficaces et de tirer des bonnes leçons qui seront utiles si une crise frappe à nouveau. Afin d'améliorer les retours d'expériences, il serait primordial de mettre en place des programmations, des entraînements, des formations et des exercices au niveau zonal, d'une façon plus renforcée. Cela passe par le retour sur ce qui s'est vraiment passé et un détail du déroulement de l'événement lors du débriefing à chaud pour évaluer les résultats obtenus en comparaison avec un référentiel en général[808]. Pendant la phase post-crise, on est devant un changement de nature de crise. Malgré cela, cette période devient indispensable pour satisfaire les besoins matériels.

Pour conclure, il faut constater que les préfets de département et de zone de défense et de sécurité sont les seuls responsables qui partagent la préparation et la gestion des situations exceptionnelles, même si certaines incertitudes restent à signaler. Il s'agit de préciser les conditions dans lesquelles le préfet de zone sera compétent pour prendre des mesures de police sur le territoire de zone. De même, il convient de déterminer les modalités de la mise à la disposition de l'Etat-major interministériel de zone des personnels des différents ministères.

---

[807] Article 2 du décret n° 2010-224 du 4 mars 2010 modifiant l'article R. 1311-1 aussi modifié par l'article 2 décret n° 2012-1151 du 15 octobre 2012.

[808] WYBO (J.-L.), Maîtrise des risques et prévention des crises, Anticipation, construction de sens, vigilance, gestion des urgences et apprentissage, *op. cit*., p. 92.

Dans le cadre de ce présent chapitre, une tentation a été faite de démontrer que le préfet de département, acteur principale en matière de sécurité civile, n'est pas le seul à faire face aux crises. Son pouvoir est limité structurellement par l'intervention du maire à l'échelle de commune, ainsi que celle du préfet de zone quand la crise dépasse le département en question. Le prochain chapitre va montrer l'existence de limites conjoncturelles à l'intervention du préfet de département. Ces limites conjoncturelles résultent de l'insuffisance des moyens de lutte comme du manque des personnels chargés d'assurer la sécurité. Le manque de personnels est relatif tant au nombre des personnels chargés des missions de sécurité civile qu'à leur savoir-faire.

Chapitre II: Les limites conjoncturelles à l'intervention du préfet de département en matière de sécurité civile

« L'organisation française de la sécurité civile confie-t-elle à l'intervention du préfet les moyens matériels lui permettant de mettre en œuvre les compétences qui lui sont extensivement reconnues ? »

Bertrand PAUVERT [809]

La France est comptée parmi les pays où l'organisation des secours est la plus efficace dans le monde. Malgré cette réussite de la politique publique française en matière de sécurité civile par rapport aux autres pays - notamment les pays voisins - certaines interrogations continuent à se poser et nécessitent des réponses. Il s'agit notamment de l'intervention du préfet de département dans le domaine de la sécurité civile pour ce qui est de la concrète mise en œuvre des politiques de traitement des risques et de la gestion des crises. Cette intervention n'est-elle pas limitée ? En ce qui concerne ces limites, une tentative de réponse devra être faite. Dans ce sens, Joël LEBESCHU a signalé que « *si les préfets jouent un rôle central dans la gestion des risques collectifs majeurs, toutes les interrogations ne sont pas pour autant levées et l'évolution du domaine n'est sans doute pas achevée »*[810]. Le préfet est l'acteur chef par excellence pour prévenir les risques et gérer les crises qui surviennent dans le département. Garant de la sécurité collective[811], il a donc l'obligation de la prévention et de la prévision des risques et, le cas échéant, l'organisation des secours pour mettre fin à une crise. La forte demande sociale de protection contre les risques auxquels les populations sont exposées est la justification des larges pouvoirs du préfet ; lesquels pouvoirs ne cessent de croître depuis les années 1970. Malgré les pouvoirs étendus reconnus au préfet de

[809] PAUVERT (B.) Le préfet et la sécurité civile, *op. cit.*
[810] LEBESCHU (J.), « A propos des risques collectifs majeurs », *op. cit.,* p. 195.
[811] GILBERT (C.), « Traitement des risques collectifs et action des préfets : entre procédures formelles et pratiques réelles », *op. cit.,* p. 129.

département pour remplir ses missions en matière de sécurité civile, ce dernier voit ses pouvoirs limités dans les faits, en raison de nombreux obstacles qui l'empêchent de les mettre en œuvre pour assumer ses responsabilités.

Il y a deux types de limites structurelles à l'intervention du préfet de département[812]. Les premières limites se traduisent, d'une part, par le fait que le maire de la commune reste l'acteur de proximité privilégié pour gérer les risques liés à la commune ; qu'il s'agisse de les prévenir en amont ou de gérer les crises lorsqu'elles surviennent sur le territoire de la commune. D'autre part, le préfet de zone de défense et de sécurité est la personne idéale et incontournable pour la gestion des crises de la sécurité civile à l'échelon de zone quand la crise ou la catastrophe dépasse le cadre géographique de département ou ses moyens. Au-delà de ces limites structurelles, le préfet de département voit son intervention encore limitée en matière de sécurité civile par des limites conjoncturelles qui se traduisent par le fait que les moyens mis à sa disposition sont insuffisants. Cette insuffisance peut être quantitative ou qualitative. Elle est quantitative quand elle concerne principalement les moyens matériels et humains affectés aux missions de sécurité civile. Ces missions sont effectuées par les services de la préfecture en charge de cette tâche ainsi que par les services publics dans le département œuvrant dans ce domaine. Ces services sont-ils en mesure, en ce qui concerne les moyens tant en matériels qu'en personnels, de remplir leurs missions et par conséquent de n'est pas limité l'intervention du préfet de département dans ce domaine ? (section1). Le manque de moyens qualitatifs se traduit particulièrement par un manque de professionnalisation de l'administration de la sécurité civile. En effet, le personnel des services préfectoraux chargé de la sécurité et des services administratifs, qui prend en charge la sécurité et le secours, manque de formations spéciales en matière de sécurité civile jugées nécessaires pour mener à bien leurs travaux. De même, les préfets de département ne sont eux-mêmes pas nécessairement formés en matière de sécurité civile. Par ailleurs, avec le système des préfets tournant, ces derniers, après avoir eu une expérience de ce travail pendant des années et eu une bonne connaissance des risques liés à leurs départements, sont obligés de quitter leur poste (section 2).

[812] Cette intervention a été largement détaillée dans le chapitre précédent.

Section 1 : Le manque quantitatif de moyens mis à la disposition du préfet de département

« Un préfet inefficace ou débordé par des sollicitations auxquelles il ne peut, ou mal, répondre, faute des moyens adéquats, serait rapidement décrédibilisé aux yeux de ceux avec lesquels il doit collaborer »

Henri OBERDORFF, Jean-Charles FROMENT[813]

Les textes encadrant la sécurité civile donnent un large pouvoir aux préfets de département pour prévenir les risques et gérer leurs conséquences. Dans ce sens, lors de la survenance d'un événement anormal au niveau de la sécurité civile, le préfet est là pour gérer les crises et assurer le retour à la vie normale. Dans ce cadre, il est nécessaire de s'interroger sur le point de savoir si les préfets de département disposent vraiment de moyens en matériels et en personnels suffisants pour accomplir leurs missions et de mettre en œuvre la politique de la sécurité civile dans le département. A cet égard, Claude GILBERT, se demande : « *les préfets ont-ils la possibilité d'assurer pleinement les compétences et les responsabilités qui leur sont reconnues dans un domaine de plus en plus exposé, suite à une sensibilisation croissant aux grands risques collectifs (...) ? »*[814]. Des efforts gouvernementaux pour évaluer les moyens en matériels et en personnels mis à la disposition du préfet de département pour assurer la sécurité civile dans le cadre de son département sont mis en place. Il y a cependant

[813] OBERDORFF (H.), FROMENT (J.-Ch.), « L'institution préfectorale entre tradition et modernité », in : *Le retour des préfets?*, PU Grenoble, 1995, p. 40.
[814] GILBERT (C.), « Traitement des risques collectifs et action des préfets : entre procédures formelles et pratiques réelles », *op. cit*., p. 130.

lieu de se demander si ces efforts gouvernementaux en matière de sécurité civile sont suffisants ou s'ils ont besoin d'être renforcés.

La sécurité civile est un domaine qui nécessite de larges investissements. Afin d'assurer la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement, il convient de disposer d'un budget considérable car l'investissement dans ce domaine peut répondre à plusieurs objectifs. En premier lieu, il permet de maintenir en condition opérationnelle les forces et les unités. Il permet, en second lieu, d'anticiper les risques, d'améliorer l'efficacité des interventions et la protection des hommes et de s'adapter aux évolutions technologiques. Cet investissement doit porter sur les matériels et les équipements comme sur le personnel lui-même. Dès lors, les limitations budgétaires peuvent avoir des effets négatifs sur les matériels fournis aux services de sécurité et par conséquent sur l'efficacité de ces services. Cette situation peut empêcher le personnel de faire son travail de façon efficiente. Elles peuvent aussi avoir des effets négatifs sur les moyens en personnel. Les limitations budgétaires peuvent même conduire à réduire le nombre de personnel dans certains cas.

Dans le cadre du projet de la loi de finances pour 2013, la mission « Administration générale et territoriale de l'État », qui concerne principalement les moyens financiers des préfectures, voit ses crédits diminuer dans un contexte de resserrement budgétaire généralisé. Cela suppose des crédits systématiquement insuffisants pour remplir les missions de sécurité qui sont confiées au préfet. Ces crédits seront encore plus réduits pour les années à venir, ce qui compliquera davantage la tâche aux préfets de département. Les difficultés budgétaires ne datent pas de l'année 2012. Elles ont commencé à apparaître depuis le début de la mise en œuvre de la Révision Générale de la Politique Publique (RGPP) qui a pour objectif d'assurer un meilleur service aux usagers avec moins d'investissement. *« C'est faire mieux avec moins »*[815]. Selon le Rapport d'information de M. Dominique de LEGGE, *« en 2008, première année de mise en œuvre de la RGPP, la France est en effet confrontée à une situation économique et budgétaire extrêmement délicate. Le projet de loi de finances pour 2008 prévoyait un déficit budgétaire de 41,7 milliards d'euros, en diminution de 300 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2007 (qui s'appuyait sur un déficit de*

[815] DE LEGGE (D.), Mission commune d'information sur les conséquences de la Révision Générale de Politique Publique (RGPP) pour les collectivités territoriales et les services publics locaux, Tome I, n° 666, Sénat, 22 juin, p. 27.

42 milliards d'euros) »[816]. Ce faisant, les budgets consacrés à la sécurité seront de plus en plus réduits. Certaines difficultés seront rencontrées pour maintenir la sécurité à un bon niveau.

Une analyse détaillée sera faite par la suite sur les manques de moyens mis à la disposition du préfet pour conduire la politique de sécurité dans le département. Ce manque, qui a été signalé par les experts dans le domaine de la sécurité civile, peut être lié aux matériels consacrés à la prévention des risques de toute nature dans le département ou à ceux consacrés aux secours lors de la survenance d'une crise ou d'une catastrophe. Ce manque peut également être lié aux personnels des services chargés, sous l'autorité du préfet de département, d'assurer la sécurité civile à l'échelon de département. La même remarque pourra être faite s'agissant du personnel des services de la sécurité civile au sein de la préfecture elle-même.

§1 - L'insuffisance de moyens en matériels pour assurer les missions de sécurité civile

La sécurité des populations et des biens compte parmi les missions essentielles des pouvoirs publics. Les lois encadrant la sécurité civile ne cessent de renforcer le rôle du préfet de département en la matière en lui consacrant notamment des polices administratives[817] pour assurer ses missions dans le domaine du contrôle de la sécurité civile. Assumant la *« responsabilité suprême des pouvoirs publics »*[818], son rôle est affirmé par les attributions élargies au cours des dernières décennies en matière de prévention des risques comme celle de gestion des crises. Néanmoins, le préfet de département ne dispose toujours pas des moyens matériels nécessaires et suffisants pour assurer les impératifs de sécurité civile. Sont ici en cause tant le volume des équipements nécessaires que de la spécificité de certains besoins pour affronter la crise.

---

[816] Ibid., p. 35.
[817] Il s'agit de police des installations classées pour la protection de l'environnement, des terrains de camping, des établissements recevant du public, relative aux immeubles de grande hauteur, etc.
[818] GILBERT (C.), « Traitement des risques collectifs et action des préfets : entre procédures formelles et pratiques réelles », *op. cit*., p.129.

Les risques naturels et technologiques ne cessent de naître jour après jour, avec le progrès de l'industrie, dans tous les domaines de la vie moderne. Face à ces risques, les citoyens, sujets à une vulnérabilité croissante, attendent de l'Etat de garantir leur sécurité contre les menaces qui les entourent[819]. Avec une demande sociale croissante de sécurité qui est devenue, aujourd'hui, un droit, le préfet doit, en tant qu'agent de l'Etat garant de la sécurité[820], assurer ce droit par une prévention efficace et une gestion appropriée des crises sans en avoir forcement les moyens. C'est dans ce sens que Claude GILBERT a remarqué que *« les préfets sont pratiquement désignés comme les boucs émissaires en cas de réalisation d'un risque majeur »*[821]. L'absence de prévention ou une mauvaise gestion des crises par le préfet peut avoir des conséquences plus ou moins graves sur les victimes, qui sont ainsi privées de leur droit à la sécurité. Ces conséquences viennent des limitations budgétaires, du décalage entre la compétence théorique confiée par la loi et la réalité sur le terrain due au manque d'application des lois ou même du manque des matériels utilisés pour prévenir les risques en temps normal ou ceux utilisés pour gérer les crises. En ce sens, Claude GILBERT constate que « *dans le domaine de la prévention des risques aussi bien naturels qu'industriels, on relève des insuffisances dans l'application de la loi, autrement dit l'existence d'un hiatus parfois important entre les compétences théoriques et les moyens qui peuvent être effectivement mis en œuvre, compte tenu des limitations budgétaires ainsi que des contraintes sociales et économiques de tout ordre* ». Il va même jusqu'à affirmer que « *si l'on se limite à observer l'application des textes dans le domaine des risques collectifs et des crises, force est de constater que les pouvoirs publics, et au premier rang les préfets, ne disposent pas toujours des moyens à la hauteur des compétences qui leur sont reconnues »*[822]. Pour sa part, Joël LEBESCHU, à travers des expériences vécues en matière de sécurité civile, remarque que les préfectures « *ne peuvent disposer en permanence des moyens humains, matériels et spécialisés susceptibles de répondre en temps réel à une situation exceptionnellement grave (..), les disponibilités habituelles sont, par nature, insuffisantes ou inadaptées au regard de l'événement »* [823]. Quant à Nicolas KADA, il affirme que, *« trop nombreux dans*

---

[819] LEBESCHU (J.), « A propos des risques collectifs majeurs », *op. cit.,* pp. 194 et 195.
[820] Dans son article premier alinéa 3, la loi de la modernisation de la sécurité civile définit le rôle de l'Etat comme le : *« garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national ».*
[821] GILBERT (C.), « Traitement des risques collectifs et action des préfets : entre procédures formelles et pratiques réelles », *op. cit*., p. 148.
[822] Ibid., p.138-140.
[823] LEBESCHU (J.), « A propos des risques collectifs majeurs », *op. cit.,* pp. 198 et 199.

certains cas, les services déconcentrés de l'Etat sont surtout dépourvus des moyens nécessaires à l'exercice de leurs nouvelles prérogatives. (..). Tout service se plaint toujours d'un manque de moyens matériels, financiers ou en personnel pour accomplir correctement sa tâche »[824]. Dans le même ordre d'idées, Jean VIRET et Jean-Luc QUEYLA signalent que *« les moyens matériels des pouvoirs publics ne suffissent par toujours à faire face aux situations d'urgence, tant à cause du volume des équipements nécessaires que de la spécificité de certains besoins »*[825].

Le manque de moyens en matériels vaut autant pour les services publics chargés des missions de la sécurité dans le département que pour ceux de la préfecture. Il s'agit là d'un obstacle qui les empêche de fournir de bons services de prévention en temps de paix et de secours en cas de crise. Cette insuffisance quantitative des moyens du département est la conséquence des budgets limités qui sont allouées au département. Suite à l'incendie de l'usine de Protex à Tours, en juin 1988, Pierre CAYRON, le préfet qui a géré la crise, a signalé des difficultés lors de la gestion de l'événement dues pour une part à l'insuffisance matérielle. Il a constaté que la gestion de ce sinistre *« était une opération difficile pour plusieurs raisons : difficulté d'accès, absence des moyens d'intervention interne, (..) matériels insuffisants et rupture de canalisation »*[826]. Cet exemple montre comment le manque de matériels peut être une des causes de la complication de la gestion de l'événement. L'insuffisance de moyens mis à la disposition du préfet pour remplir ses missions en matière de sécurité civile est donc constatée. Henri OBERDORFF et Jean-Charles FROMENT affirment qu'il faut *« souligner la faiblesse réelle des moyens dont dispose le préfet. Les difficultés politiques et matérielles que rencontrent les préfectures dans leur gestion interne, contrastent avec leur richesse apparente »* [827]. Dès 1993, la faiblesse des indications financières, qui est l'une des causes du manque de moyens concernant l'administration préfectorale, a été signalée par un rapport sur « *l'évaluation du plan de modernisation des préfectures »*[828].

---

[824] KADA (N.), Le préfet et la déconcentration sous la cinquième République, Thèse de droit public, Grenoble II, soutenue en Janvier 2000, p. 358.
[825] VIRET (J.), QUEYLA (J.-L.), Sécurité civile en France : organisation et missions, les éditions des pompiers de France, Paris, les éditions des pompiers de France, Décembre, 2011.
[826] CAYRON (P.), « Le préfet face à la crise », in : *La catastrophe, l'élu et le préfet*, PU Grenoble, 1990, p. 94.
[827] OBERDORFF (H.), FROMENT (J.-Ch.), « L'institution préfectorale entre tradition et modernité », *op. cit.,* pp. 38-39.
[828] Évaluation du plan de modernisation des préfectures, ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, Inspection générale de l'administration, avril, 1993.

Il sera intéressant de savoir, par la suite, l'incidence du manque de moyens sur l'intervention du préfet de département en matière de sécurité civile. Dans un premier temps, l'accent sera mis sur le manque en matériels constaté en temps normal (A). En second lieu, il sera mis sur le manque en matériels constaté lors d'une crise (B). Ces manques, qui sont dus au premier chef aux insuffisances budgétaires, résultent du désengagement de l'Etat. En effet, les dotations de l'Etat auprès des collectivités territoriales sont devenues de plus en plus maigres. Il devient donc impossible de financer de nouvelles dépenses sauf pour rendre payants certains services qui sont depuis toujours gratuits.

A. Les insuffisances des moyens en matériels en temps normal

Le préfet de département doit prévenir tout type de risque en temps de paix. A cet effet, il est essentiel de disposer des moyens suffisants pour remplir cette mission de prévention. De même, il est nécessaire d'avoir des moyens pour assurer la prévision des risques et les secours lors d'une crise. Malheureusement, la lecture de plusieurs retours d'expérience montre des insuffisances de moyens donnés aux préfets pour accomplir leur devoir en tant qu'acteurs principaux en matière de prévention des risques, de prévision et de gestion des crises dans le département. Il s'agit ici du manque de matériels destinés à la prévention des risques, à la préparation des plans contre ces risques, à la planification (ORSEC) ainsi qu'au manque des matériels donnés pour apporter des secours aux victimes d'une crise ou d'une catastrophe.

Les crises financières qui se succèdent en France depuis 2008 ont touché l'Etat et les collectivités territoriales. La baisse de recette du département en 2009, qui est une conséquence du désengagement de l'Etat dans le cadre de la réforme de RGPP, a entraîné des dépenses nouvelles pour les départements ainsi que des nouvelles responsabilités. Face à cette situation, les préfets des départements ont l'obligation d'assurer leurs responsabilités avec moins de ressources. Dans ce sens, un investissement moins important pour les matériels consacrés à la prévention comme ceux consacrés au secours peut être signalé. L'intervention du préfet de département en matière de sécurité civile est nécessairement et directement affectée par ces manques. Il est cependant indispensable d'examiner avec soin les déférents moyens matériels mis à la disposition du préfet et leur insuffisance.

1 - Le manque de moyens en matériels dédiés à la prévention

Certains risques sont dus ou aggravés par l'insuffisance voire la non-existence des mesures de prévention ou d'alerte ; ce qui peut mettre en cause l'intervention de préfet, responsable de la prévention dans le département. Les crises de ces dernières années illustrent parfaitement cette situation (Nîmes en octobre 1988, Vaison-La-Romaine en septembre 1992, etc.). Certains services dans le département, qui sont chargés d'assurer la prévention de certains risques, ont montré certaines insuffisances. C'est le cas de Météo-France qui assure une mission de service public en informant les services de l'État en vue *« d'assurer la sécurité des personnes et des biens»*[829]. Météo France doit avertir les préfectures et les élus lorsqu'elle émet une alerte pour que le préfet et les maires concernés puissent donner suite à cette alerte. Les outils de prévision dont Météo France dispose aujourd'hui, ne permettent pas encore de prévoir des précipitations avec une localisation assez précise. Aussi, certaines informations fournies par Météo France sont-elles jugées tardives et peu précises ce qui les rend sans intérêt ou moins intéressants. Dans ce cadre, certains élus dénoncent le fait que *« les alertes de Météo France ne sont pas assez précises pour leurs territoires et que le taux de fausse alerte a entamé la confiance des élus dans le système »*[830]. Les cours d'eau doivent faire l'objet d'une surveillance efficace, notamment dans les zones inondables, pour assurer la protection des populations contre le risque inondation. Il est regrettable que la négligence ou l'insuffisance de surveillance régulière des cours d'eau puisse causer des pertes importantes en vies humaines et des pertes économiques. La crue de Nartuby du 15 juin 2010, qui a causé la mort de vingt-cinq personnes et un bilan économique lourd[831], témoigne encore une fois de l'insuffisance des mesures mises en place pour gérer ce type de risque. Malheureusement, le sud-est de la France, bien que très exposé aux pluies torrentielles et inondations, n'est quasiment pas placé sous une surveillance efficace. Le fait de mettre en place un simple système de vigilance pourrait améliorer l'alerte des populations et permettre d'éviter les pertes graves pouvant être causées.

---

[829] Décret n° 93-861 du 18 juin 1993 portant création de l'établissement public Météo-France, JO. n° 143 du 23 juin 1993, p. 8844, article 2.
[830] BLAY (L.), Vers une cellule d'appui et de coordination multicommunale pour un traitement local et efficace des crises, *op.cit.*, p. 172.
[831] MARTIN (C.), Les inondations du 15 juin 2010 dans le centre Var, réflexion sur un épisode exceptionnel, Études de Géographie Physique, n° XXXVII, CNRS, Université de Nice, 2010, p. 1.

En raison des contraintes budgétaires de ces dernières années, plusieurs opérateurs comme EDF, France Télécom ou la SNCF ont été obligés de supprimer certaines de leurs directions départementales pour se doter uniquement de directions régionales. Face à cette situation et lors d'une crise, le préfet de département se voit éloigné des interlocuteurs ressources qui concourent à la gestion des crises. Par conséquent, la gestion de la crise va être plus compliquée pour le préfet. Dans le cadre de Révision Générale de la Politique Publique (RGPP) lancée à partir de 2007, certaines structures ont fusionné ou été regroupées avec d'autres structures pour en instaurer des nouvelles. Les réformes successives des structures ont souvent eu des résultats satisfaisants, mais elles restent encore insuffisantes. Souffrant de leur jeunesse, certaines structures, comme les DREAL par exemple, ne sont pas encore capables de fournir des services qui leur incombent. En effet, les premiers mois d'activité de la plupart d'entre elles étaient loin d'être satisfaisants avec de nombreux dysfonctionnements persistant au quotidien. Des actions ont été menées afin d'améliorer la qualité des services, néanmoins, il reste beaucoup à faire dans ce domaine. Pour atteindre les objectifs fixés par la loi notamment celui de renforcer le rôle de l'Etat, il convient que ces structures aient une bonne articulation avec les autres administrations de l'Etat et qu'elles évaluent leur intégration dans le paysage administratif local afin d'unifier l'action de l'Etat dans le territoire. La clarification des relations de ces structures avec le préfet de département peut, par la suite, permettre à ce dernier de s'appuyer sur elles en temps de paix comme en cas de crise pour assurer la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement et assurer de façon cohérente l'ensemble de leurs actions dans le département.

La suite de cette étude va montrer des dysfonctionnements qui peuvent être liés à ces structures. Seront citer, à titre d'exemple, les dysfonctionnements et les manques soulignés sur la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL). De même, le rôle de Service Interministériel de Défense et de Protection Civile (SIDPC) en matière de sécurité civile sera présenté pour constater les manques éventuels de ses moyens. Enfin, on relèvera certaines insuffisances au niveau des Plans de Prévention des Risques (PPR), qui sont des outils à la disposition du préfet pour faire face aux risques. Les problèmes liés aux PPR naturels et technologiques et leurs conséquences sur l'intervention de préfet seront mis en relief.

1 - 1- La Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL)

Pilote unique des politiques publiques de développement durable, la DREAL a pour mission, sous l'autorité des préfets de département, de prévenir les risques de toute nature en exerçant une police environnementale. Cette mission se traduit, auprès des établissements industriels et agricoles, par l'inspection des installations classées pour prévenir les risques technologiques et pour réduire les dangers et les nuisances liées à ces installations dans le but de protéger les personnes, l'environnement et la santé publique. Cette action passe par la surveillance des installations au travers des visites d'inspection, d'examens des rapports établis par des organismes inspecteurs externes, d'analyse des procédures de fonctionnement et d'études remises par l'exploitant. Pour les risques sanitaires liés à l'environnement, la DREAL a un rôle fondamental à jouer dans la maîtrise des pollutions d'origine industrielle. Ainsi, depuis le premier janvier 2011, la DREAL, sous l'autorité du préfet de département et en collaboration avec la Direction Départementale de Territoire (DDT), contrôle la réglementation relative à la sécurité des ouvrages hydrauliques tels que les barrages, les digues de protections contre les inondations, etc. Dans ce cadre, elle s'assure que les gestionnaires des ouvrages hydrauliques remplissent de façon admissible leurs obligations réglementaires. La DREAL doit aussi effectuer, de façon régulière, des visites de contrôle. L'exercice du contrôle sur des installations et des ouvrages aussi complexes et de forte technicité sollicite une organisation efficace avec des moyens suffisants pour permettre aux inspecteurs d'exercer leurs compétences à un niveau élevé.

La création de DREAL a été accompagnée de la réduction de son budget de fonctionnement[832]. Cela conduit à la diminution de ses moyens en matériels ainsi que pour la formation des personnels. La conséquence logique de cette situation est la difficulté pour les agents de cette direction, eux-mêmes réduits en nombre, d'exercer les missions diverses de ce service public. La réduction du personnel a entrainé une surcharge de travail.

Le préfet de département s'appuie sur la DREAL pour prévenir les risques naturels et technologiques dans le département. Si cette dernière joue un rôle fondamental notamment

[832] Inspection réalisée par les représentants du Comité régional CGT de la DREAL de l'Aquitaine, Bordeaux le 14 septembre 2011.

dans la prévention des risques technologiques majeurs, une *« absence d'adéquation entre les missions à réaliser et les moyens pour y parvenir »*[833] a été signalée. Dans ce sens, les visites d'inspection assurées par cette direction dans le but de contrôler la bonne application des dispositions de prévention et d'améliorer si nécessaire le niveau de sûreté de l'établissement en modifiant certains mesures, ne sont pas suffisantes faute des moyens.

Pour mener à bien ses missions, la DREAL ne doit pas s'éloigner des réalités du terrain. Elle doit avoir une connaissance des besoins des territoires car ses compétences nécessitent une proximité d'action. Pour ces raisons une proposition de « redépartementalisation » de cette direction a été faite[834]. En effet, la DREAL dispose dans chaque département d'une Unité Territoriale (UT) pour assurer les missions de l'ancienne DRIRE. Donc la solution passe par le renforcement des unités territoriales des DREAL en élargissant leurs missions à l'ensemble des missions des DREAL en région, et en laissant le niveau régional pour des compétences d'appui[835].

La DREAL est également investie de missions en matière d'urbanisation. Elle doit maîtriser l'urbanisation dans les zones à risque entourant les établissements par la participation à l'élaboration des plans pour faire face aux risques. A cet effet, la DREAL doit être présente pour l'instruction de tous les dossiers de demande d'autorisation de construction et pour proposer des prescriptions de fonctionnement de l'exploitation. La faiblesse budgétaire et le nombre limité des personnels rendent ce service moins efficace malgré les efforts de la direction pour l'améliorer.

Le cas de la DREAL ressemble à la plupart des nouveaux services crées pour assurer certaines missions dont la sécurité civile malgré les efforts des personnels de mutualiser les moyens et de développer les actions nécessaires pour avoir un meilleur service.

---

[833] Ibid.
[834] DE LEGGE (D.), Mission commune d'information sur les conséquences de la Révision Générale de Politique Publique (RGPP) pour les collectivités territoriales et les services publics locaux, *op. cit.*, p. 93.
[835] Proposition fait par le Sénat en juin 2011.

1- 2 - Le Service Interministériel de Défense et de Protection Civile (SIDPC)

Au sein de la préfecture, c'est le Service Interministériel de Défense et de Protection Civile (SIDPC) qui est responsable de la sécurité et la défense civile. Il met en place les décisions prises en la matière par l'administration centrale. Ce service est la structure vitale au sein de la préfecture sur laquelle le préfet peut s'appuyer pour faire face aux risques liés au département. Sous l'autorité du préfet, il prend en charge la prévention des risques majeurs dans le département et la planification opérationnelle. Lors d'un événement de sécurité civile, le SIDPC doit coordonner les actions des différents acteurs qui concourent pour y faire face. Il doit, de même, mener à bien les opérations des secours. Compte tenu de l'importance de ce service en matière de sécurité civile, il convient qu'il ait des moyens en adéquation avec ses activités et qu'il soit doté des soutiens logistiques divers en permanence, des matériels nécessaires pour la prévention comme ceux pour lutter contre les crises et les catastrophes dans le département. Il est recommandé que ce service dispose aussi des véhicules en nombre suffisant pour assurer les déplacements nécessaires des personnels chargés de la coordination des moyens de secours sur place (le directeur du SIDPC ou son représentant ainsi que son équipe) et leurs matériels. Force est de constater que certains SIDPC n'ont pas les moyens suffisants pour remplir leurs obligations en matière de sécurité civile. Face aux manques des moyens de ce service préfectoral, le préfet peut trouver des difficultés pour diriger les événements de sécurité civile d'une façon efficace et garantie.

1 - 3 - Le plan de prévention des risques, un outil de lente mise en œuvre

La prévention des risques est une affaire régalienne de l'Etat. Le préfet, qui représente l'Etat dans le département, dispose du Plan de Prévention des Risques (PPR), le principal instrument réglementaire pour faire face aux risques susceptibles de survenir dans le département et pour réduire les dommages. Les PPR ont pour objectif de délimiter les zones exposées aux risques afin de limiter ou interdire toute construction, de délimiter les zones non directement exposées aux risques mais pourraient, dans certaines conditions, provoquer une aggravation des risques ou l'apparition de nouveaux risques. A cet effet, le PPR définit les mesures de prévention, de protection ou de sauvegarde qui doivent être mises en œuvre dans

ces zones[836]. Même si les PPR sont très ambitieux en matière de prévention des risques, le bilan de leur mise en œuvre est loin d'être positif. Il faut observer d'emblée que sur 21 802 communes françaises exposées à un risque naturel, seules 4 834 des 6 994 pour lesquelles un PPRN avait était été prescrit étaient couvertes par un tel plan au 15 septembre 2006[837]. De même, les PPRT concernent au total 670 établissements industriels et plus de 900 communes[838]. Mais au 1er septembre 2010, seuls 50 PPRT ont été approuvés par les préfets[839]. Force est de constater que la mise en œuvre des plans tarde en France en raison de la nouveauté et de la lourdeur du processus d'élaboration. Il convient d'accélérer leur mise en place pour ne pas bloquer la politique de l'urbanisation locale. Par ailleurs, les PPRT ne sont obligatoires que pour les Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) de type installation soumise à autorisation et servitudes d'utilité publique (AS)[840]. Les autres établissements de danger moyen ne sont pas concernés par ces plans ; ce qui est regrettable dans la mesure où les risques potentiels de ces établissements peuvent être dangereux pour les personnes, les biens et l'environnement.

Bien que le retard dans la mise en œuvre des textes provienne, pour une large part, des préfets qui ont souvent d'autres préoccupations, cela n'est pas la seule raison. L'écart entre l'application des textes et la réalité est souvent dû à l'insuffisance financière, alors que la procédure de mise en œuvre les PPR est lourde et coûteuse[841]. Il convient d'accélérer l'élaboration des PPR pour que le préfet puisse appliquer la politique de l'urbanisation dans le département pour ainsi réaliser une meilleure prévention des risques. Après l'élaboration de ce type de plans, des exercices doivent être réalisés pour vérifier leur efficacité. Les retours d'expérience sur les exercices faits et sur les plans déclenchés lors d'une crise ont une égale importance dans la mesure où ce retour peut montrer les améliorations à apporter aux plans. Malheureusement encore, et pour des raisons financières, les retours d'expérience sont peu ou pas pratiqués. Claude GILBERT souligne *« qu'en matière de prévention des risques, les*

---

[836] PONDAVEN (Ph.), La commune et les inondations, *op. cit*., p. 58 et s.
[837] Le numéro spécial de La Gazette des communes (fascicule n° 2/ 1855 du 2 octobre 2006 sur les « risques », p. 61.
[838] FOUGERAY (Ch.), Les risques technologiques majeurs en Basse-Normandie, *op. cit.*, p. 70.
[839] http://www.wk-hsqe.fr/
[840] BRILHAC (J.-F.), FAVRO (K.), sous la direction, Planifier le risque industriel, *op. cit.*, p. 118.
[841] GILBERT (C.), « Traitement des risques collectifs et action des préfets : entre procédures formelles et pratiques réelle », *op. cit*., p. 136. Monsieur GILBERT a utilisé le terme « *lourds et coûteuse »* pour expliquer le lentement de la mise en œuvre des PER qui sont succédés par les PPR.

évaluations de la manière dont les situations de crise sont gérées, sont limitées (.....) il y a peu de retours d'expérience et l'on remarque que les études et recherches sur ce point tendent à devenir de plus en plus rares depuis quelques années »[842].

2 - Le manque de moyens en matériels consacrés aux secours

Lors d'une crise, les Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS) et les Services d'Aide Médicale d'Urgence (SAMU) sont les services en première ligne pour y faire face et tenter d'en limiter les effets pour les rendre supportables. Le préfet de département, directeur des opérations des secours, s'appuie sur le SDIS, les Services Mobiles d'Urgence et de Réanimation (SMUR) et sur un grand nombre des services publics et privés dans le département pour assurer une bonne gestion de crise. Les Plans Particuliers d'Intervention (PPI), sont élaborés, sous l'autorité du préfet de département, afin de pouvoir répondre aux risques susceptibles de dépasser les limites d'un établissement à risque. Pour pouvoir prévenir les risques dans le département et, le cas échéant, répondre à un événement de sécurité civile, ces services doivent assurer les missions qui leur incombent. Ils doivent être, en cas de crise, en mesure d'aider le préfet à mettre fin à la crise. Les services concourant à la sécurité civile dans le département ne peuvent pas assurer leurs missions que s'ils en ont les moyens nécessaires. Les limites dans les possibilités d'action de ces services influent directement sur l'action du préfet de département. De même, sous l'autorité du préfet, les PPI doivent être bien élaborés par les services d'Etat concernés dans le département et en partenariat avec le Service Interministériel de Défense et de Protection Civile (SIDPC). Ils doivent faire l'objet d'exercices pour vérifier leur efficacité.

Par la suite, cette étude montrera, à titre d'exemples, les manques de moyens des Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS), les Services d'Aide Médicale d'Urgence (SAMU), les conseils départementaux de sécurité et ceux liés aux Plans Particuliers d'Intervention (PPI).

---

[842] Ibid., p. 140.

2 - 1- Le Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS)

Au niveau du département, les secours suite à un événement anormal qui a causé des atteintes aux personnes et aux biens sont assurés, sous l'autorité du préfet, par plusieurs services notamment les Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS). Le SDIS est un établissement public qui joue un rôle primordial en matière de sécurité civile. Cet acteur assure à la fois, pour le compte du préfet, deux missions essentielles. Il s'agit, en premier lieu, des missions de prévention des risques dans le département. En second lieu, le SDIS assure des missions de secours suite à un événement de sécurité civile. Les SDIS préviennent les risques liés aux départements et participent à l'élaboration de la planification opérationnelle dans le but de minimiser les dégâts lors d'un accident, crise ou catastrophe de sécurité civile. Après avoir montré le rôle des SDIS en ce qui concerne les secours, la lumière sera mis sur les faiblesses affectant l'accomplissement de leur mission.

Pour pouvoir répondre à une demande croissante d'interventions[843], les SDIS doivent être bien équipés. Cela passe par la disposition des matériels adaptés pour lutter contre les risques. Dans ce sens, en premier lieu, les personnels des SDIS doivent avoir des équipements adéquats pour assurer leur sécurité. Selon le rapport de la mission d'appui réalisé suite aux incendies de forêt de la Réunion, la sécurité des personnels est liée à la qualité des Equipements de Protection Individuelle (EPI) dont ils disposent. *« L'efficacité et la sécurité des personnels engagés dans la lutte contre les feux de forêts sont étroitement liées à la qualité des équipements de protection individuelle (EPI) dont ils doivent être dotés. Il est donc important de veiller à ce que cette dotation en EPI soit suffisante pour permettre un engagement massif des personnels du SDIS »*[844]. En effet, le manque d'équipement peut être une source de danger pour la vie de ces personnels. En second lieu, pour avoir une réaction efficace face à de nouvelles situations, le parc de véhicules de lutte (camions citernes feu ou camions-citernes grande capacité) des SDIS doit être augmenté. En effet, celui-ci semble souvent insuffisant. Pour atteindre cet objectif, avec un budget de plus en plus réduit, il est préférable de mutualiser les achats des SDIS. Le Rapport d'information de Sénat de

[843] L'évaluation des interventions des SDIS de 2002 à 2010 sont estimés à 17,2% selon les chiffres de Sénat de 2012/2013.
[844] CREUCHET (B.), DE FÜRST (X.), MADIGNIER (M.-L.), LAFITTE (J.-J.), SAUVAGE (P.), Rapport interministériel de la mission d'appui, suite aux incendies de forêt de la Réunion, Mars 2012, p. 27.

2012/2013 montre que la politique d'achat des SDIS, qui vise à faire des économies, n'est pas encore mutualisée de façon suffisante[845]. Face à cette situation, les efforts doivent porter sur la mutualisation des achats des SDIS en réalisant des études nécessaires afin d'étendre cet objectif. Cela peut passer par des rencontres régulières entre les responsables du SDIS pour discuter ensemble de leurs besoins et de la possibilité de mutualiser les achats.

Le Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques (SDACR), élaboré sous l'autorité du préfet, a pour objectif de fournir des règles d'analyse qui peuvent évaluer l'adéquation des moyens de secours en prenant en compte la réalité des risques liés au département. Au fil du temps, le SDACR a été malheureusement vidé de sa substance. Il est devenu un document d'orientation générale à faible valeur normative[846]. Face à ce constat, les SDIS se trouvent souvent privés de leurs besoins réels, ce qui peut avoir des effets néfastes sur leurs interventions et, par conséquent, limiter l'intervention du préfet de département.

Ainsi, pour améliorer leurs actions, qui doivent être cohérentes avec celles des autres acteurs de sécurité, les SDIS doivent favoriser la communication. On constate que pendant longtemps, les acteurs de la sécurité dans le département notamment le SDIS, la Police, la Gendarmerie, et les services d'aide médicale d'urgence avaient des handicaps concernant les systèmes de communication. Ils ne se parlaient pas, ou très mal. Cet état de fait est à l'origine d'un manque de coordination initiale[847]. Aujourd'hui, la nouvelle infrastructure de communication dite « Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours (Antares) », qui vise à une meilleure interopérabilité des systèmes de communication des forces de sécurité a vu le jour sur l'ensemble du territoire français. Actuellement, 68 SDIS disposent d'équipement en postes radio Antares ou sont en cours de dotation. L'objectif de l'Antares est d'offrir un nouveau réseau de radiocommunications aux acteurs de la sécurité civile reposant sur la technologie numérique. Ce système nécessite un investissement important[848] ; ce qui représente un frein non négligeable pour son développement et pour son

---

[845] MARC (F.), DE LEGGE (D.), Projet de loi de finances pour 2013, TOME III, Rapport d'information n° 148, Sénat, Paris, novembre 2012, p. 10.
[846]DE LEGGE (D.), Commission des finances sur les investissements de la sécurité civile, n° 33, Sénat, Paris, octobre 2012, p. 28 et s.
[847] DE LEGGE (D.), Commission des finances sur les investissements de la sécurité civile, *op. cit.,* p. 66 .
[848] CHAMARD-HEIM (C.), sous la dir. , Services départementaux d'incendie et de secours : Faut-il étatiser les SDIS ?, *op. cit.,* p. 104.

fonctionnement courant, notamment avec les crédits modestes alloués à cette opération[849]. Cette situation exige la prise en charge financière par le conseil général. Cela ne manque pas de poser la question de la répartition des compétences entre le préfet et le président du conseil général. Malgré l'efficacité de cette infrastructure et de son développement sur l'ensemble du territoire, elle rencontre des difficultés qui résultent notamment des raisons qui viennent d'être évoquées.

D'autres manques peuvent être ajoutés, il s'agit notamment des restrictions budgétaires liées au fonctionnement des SDIS. L'exemple de ces insuffisances est cité par le Sénat lors de son constat concernant les autorisations de dépense d'investissement des SDIS pour 2011 qui a montré l'investissement modeste malgré que la mission « Sécurité civile » s'élevait dans la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 à 20,4 millions d'euros en Autorisations d'Engagement (AE) et 45,8 millions d'euros en Crédits de Paiement (CP)[850]. Ainsi, dans le cadre du programme 128 « coordination des moyens de secours» pour la loi de finances de 2013, il y aura une diminution de 10,3 % des Autorisations d'Engagement (AE) et de 8 % des Crédités de Paiement (CP) par rapport à ceux de 2012[851]. Le même constat peut être fait s'agissant des Fonds d'Aide à l'Investissement (FAI) des SDIS[852]. Le FAI est destiné à soutenir les SDIS en matière d'investissement en équipements et en matériels. Selon les chiffres de Sénat, au titre du FAI, 3,9 millions d'euros sont inscrits en CP dans le Programme de Loi de Finance (PLF) de 2013, ce qui représente une baisse de près de 80 % par rapport à 2012. Quant aux AE, leur dotation a été ramenée à zéro[853].

Le statut du SDIS comme établissement public et non comme un service déconcerté de l'Etat accorde au préfet de département une compétence opérationnelle en matière de sécurité civile. Ce statut prive toutefois le préfet de département d'une compétence pratique sur les dépenses

---

[849] MARC (F.), DE LEGGE (D.), Commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2013, *op. cit*., p. 8, selon ce rapport : ce système nécessite une mise de fond initiale de (145,7 millions d'euros) et la conurbation financière des SDIS pour l'année 2012 s'élève à 12 millions d'euros.
[850] DE LEGGE (D.), Commission des finances sur les investissements de la sécurité civile, *op. cit.,* p. 11 .
[851] MARC (F.), DE LEGGE (D.), Commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2013, *op. cit.*, p. 20.
[852] Le Fonds d'Aide à l'Investissement (FAI) des SDIS est instauré par l'article 129 de la loi n° 2002-1575 de finances pour 2003 pour remplacer la majoration exceptionnelle de la Dotation Globale d'Equipement (DGE) des SDIS, article L. 1424-36-1 du Code Générale des Collectivités Territoriales (CGCT).
[853] MARC (F.), DE LEGGE (D.), Commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2013, *op. cit.*, p. 22.

des SDIS. Sa compétence reste donc théorique en la matière. Cela est regrettable dans la mesure où l'intervention du préfet, agent de l'Etat, peut participer à la rationalisation des dépenses des SDIS. En effet, le fait que le financement des SDIS[854] soit majoritairement assuré par les collectivités territoriales (ils participent à 95% de leur financement[855]) et non par l'Etat qui a un rôle mineur en la matière, peut mettre en cause l'autorité du préfet sur les SDIS comme agent de l'Etat. Si l'Etat participe plus au financement des SDIS le principe « qui paie commande » sera plus effectif. Théoriquement, le préfet participe aux séances du conseil d'administration du SDIS et il peut demander une nouvelle délibération[856]. Il doit avoir une expertise sur les dossiers à l'ordre du jour du conseil. En pratique, la Cour des comptes relève qu'*« il ne procède à aucune analyse préalable des points à l'ordre du jour des conseils d'administration du SDIS, y compris ceux portant sur les activités opérationnelles, et ne dispose, d'ailleurs, pas toujours des documents diffusés lors de ces conseils »*[857]. Ce décalage entre la théorie et la réalité des compétences du préfet sur certains fonctionnements des SDIS peut limiter son autorité en la matière.

2 - 2 - Les Services d'Aide Médicale d'Urgence (SAMU)

En cas d'accident ou de crise de sécurité civile dans le département, le Service d'Aide Médicale d'Urgence (SAMU) et le Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS) interviennent ensemble de manière coordonnée, sous l'autorité du préfet, pour y faire face avec des autres services concernés par le sujet[858]. La crise financière qui a touché la France dernièrement a causé de nombreux de dommages touchant plusieurs secteurs dont les SAMU. Les budgets sont devenus de plus en plus serrés et les besoins réels des SAMU ne sont pas prise en compté par l'État. Force est de constater que les moyens techniques employés par le SAMU manquent de sécurité et que les centres des SAMU ne se coopèrent pas entre eux. Du

---

[854] Les SDIS sont financés essentiellement par les départements (53%) et les communes et l'intercommunalités compétents (42%), avec une participation résiduelle de l'Etat (1%).
[855] CHAMARD-HEIM (C.), sous la dir., Services départementaux d'incendie et de secours : Faut-il étatiser les SDIS ?, *op. cit.*, p. 85.
[856] Article L. 1424-25 du CGCT.
[857] DE LEGGE (D.), Commission des finances sur les investissements de la sécurité civile, *op. cit.,* p. 26.
[858] Le domaine de compétence des SDIS et des SAMU ainsi que les relations qui les lient sont précisées par la Circulaire DHOS/01 n° 2004-151 du 29 mars 2004 relative au rôle des SAMU, des SDIS et des ambulanciers dans l'Aide Médicale Urgente, NOR : SANH0430146C, qui est venue pour compléter la Circulaire du 18 septembre 1992, relative aux relations entre le service départemental d'incendie et de secours et les établissements publics hospitaliers dans la gestion quotidienne des secours, NOR: INTE9200266C, JO. n° 232 du 6 octobre 1992, p. 13856.

fait des moyens budgétaires insuffisants et face aux besoins de prise en charge des victimes qui ne cessent d'augmenter, ce secteur est fragilisé. Il convient donc de renforcer les moyens des SAMU et de moderniser leurs équipements pour assurer une bonne qualité de soins.

Dans son rapport publié en juillet 2010, le Docteur Pierre MARDEGAN, chef du pôle urgences-Samu-réanimation du centre hospitalier de Montauban (Midi-Pyrénées), trouve qu'il est indispensable de *« renforcer, harmoniser et sécuriser »* les moyens techniques des SAMU et assurer une *« une mise en réseau des SAMU et une articulation territoriale »* entre leurs centres pour avoir une bonne qualité de ces services. Ainsi, le Dr. Marc GIROUD, président de SAMU-Urgences de France, souhaite une grande ***«*** *interopérabilité entre les SAMU pour les malades frontaliers »***.** Il précise que *« les SAMU se trouvent parfois en panne et il est alors pratique que le SAMU d'à côté récupère la régulation ».*

Il convient donc d'améliorer la qualité des services médicaux et de la sécurité du fonctionnement des structures d'urgence dans le département. Cela est indispensable pour assurer de bons soins aux usagers et pour faciliter les tâches de son préfet en cas d'événement de sécurité civile. Ainsi, il est préférable d'améliorer les relations des SAMU avec les autres acteurs de sécurité civile notamment avec les Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS) et de favoriser de même la communication avec les acteurs concourant à la sécurité civile dans le département. Concernant l'aspect communication, une observation portant sur le système de la communication Antares est faite. Il s'agit de l'interopérabilité entre les services d'incendie et de secours et les SAMU qui progressent de façon très lente. En effet, seulement 40 SAMU sont raccordés ou en voie de raccordement à ce système.

2 - 3 - Le Conseil départemental de sécurité civile

Les compétences du Conseil départemental de sécurité civile sont fixées par l'article 13 du décret du 7 juin 2006[859]. Sous l'autorité du préfet de département, le conseil départemental de sécurité civile a pour missions de mobiliser la compétence de l'ensemble des organismes impliqués dans la prévention, la prévision et les secours et de participer à

[859] Décret n° 2006-665 du 7 juin 2006 relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives, JO. n° 131 du 8 juin 2006, p. 8636.

l'acquisition de l'expérience et de l'action des acteurs de sécurité civile. Le préfet de département se réfère pour certaines de ses décisions liées à la sécurité, à l'avis préalable et les recommandations du conseil départemental de sécurité civile. Investie dans le domaine de la prévention et de la gestion des risques dans le département, cette instance est composée des acteurs qui concourent à la sécurité civile à savoir : les représentants des services de l'Etat, les collectivités territoriales, les services publics et les opérateurs publics ou privés concernés par la sécurité civile dans le département. Pour les rairons précédemment développées, le préfet de département s'appuie sur cette instance pour assurer la sécurité dans son département.

Certaines lacunes de fonctionnement de ces structures ont été recensées au niveau de département. Elles vont même jusqu'à la non création des conseils départementaux de sécurité civile dans certains départements. Face à cette situation et compte tenue de leur importance, il convient que ces instances soient créées dans les départements qui n'en disposent pas encore. De même, le renforcement des conseils départementaux existant est profitable pour que le préfet puisse mener à bien les actions liées à la prévention des risques ainsi celles liées aux secours.

2 - 4 - Les Plans Particuliers d'Intervention (PPI)

Les Plans Particuliers d'Intervention (PPI) sont des instruments à la disposition du préfet pour faire face aux risques éventuels qui peuvent dépasser les limites des établissements à risque. Dans ce sens, il convient que ces plans soient élaborés en temps normal avec soin pour être efficace lors de leur déclenchement. Les directives européennes « Seveso » et « Seveso II », ont insisté sur la planification opérationnelle interne de certains établissements dangereux (les POI pour les risques technologique et les PUI pour les risques nucléaires). Il s'agit notamment des installations nucléaires, des grands barrages, des installations classées (SEVESO seuil haut), des lieux de transit ou d'activités présentant un risque pour l'environnement[860]. Sous l'autorité du préfet, une planification externe de ces établissements doit avoir lieu par les services chargés de la sécurité dans le département. Cela passe par l'élaboration des Plans Particuliers d'Intervention (PPI). Les PPI sont établis à partir d'une étude de danger réalisée et fournie par l'exploitant de l'établissement dangereux.

[860] COURTOIS (D.-G.), « Le rôle de l'Etat dans la gestion de crise », 1995, *op. cit*, pp. 12 et 13.

L'étude de danger, fournie par l'exploitant aux services d'Etat et aux services chargés de la sécurité dans le département concernés par l'établissement des PPI, est élaborée par lui et sous sa responsabilité. Il ne fait pas l'objet d'une vérification de son contenu avant que soit accordée l'autorisation préfectorale d'installation. Bien que certains services chargés de la sécurité, notamment les DREAL et la commission départementale de la sécurité[861], doivent être consultés pour présenter leur expertise et leurs prescriptions techniques. Cette situation laisse donc subsister une interrogation sur l'efficacité de ce type de plans. En conséquent, l'intervention du préfet de département peut être affaiblie et peut être moins sûre en cas de crise.

Une autre faiblesse des PPI peut être signalée. Elle résulte du fait que les PPI, comme tous les plans élaborés pour faire face à un événement de sécurité civile, doivent faire l'objet d'exercices réguliers ainsi que de retours d'expériences. Ils doivent aussi être mis à jour. Or, ces conditions sont mal respectées dans certains cas où les exercices et les retours d'expériences sont peu réalisés et s'ils ont lieu, il y a souvent un décalage entre les plans papiers et la réalité.

[861] L'avis de commission départementale de la sécurité en la matière est construit selon certains critères dont l'étude de danger préparée par le demandeur de l'autorisation préfectorale. Le préfet n'est pas obligé de suivre son avis.

B. Les insuffisances de moyens en matériels lors d'une crise

> *« Les moyens de l'Etat, généralement suffisants lors qu'il s'agit d'organiser des secours d'urgence, s'avèrent souvent trop restreints en cas de situation de crises »*
>
> Claude GILBERT [862]

Même les départements qui se préparent bien pour répondre à tout type de crise, peuvent se trouver être incapables pour remplir cette mission quand des crises de certaines ampleurs surviennent. Il peut arriver, par exemple, que les équipements prévus soient endommagés lors d'une crise. Dans ce cas le préfet, qui a l'autorité sur les moyens locaux publics et privés, peut mobiliser les moyens des personnes publiques qui relèvent de son autorité et réquisitionner les moyens des personnes privées et publiques qui ne relèvent pas de son autorité dans le département. A cet effet, il peut recourir aux ressources des collectivités locales qu'il s'agisse de ressources propres ou celles des leurs fournisseurs ou concessionnaires. Il peut également recourir aux ressources des organisations publiques et privées à l'échelle du département comme celles d'Orange, EDF, etc. Si malgré ces actions, les moyens ne suffissent pas, le préfet de département peut faire appel au préfet de la zone. Quand le préfet fait appel au préfet de zone, la direction de la crise sera transférée à ce dernier. Or, quand la crise dépasse les moyens du département, le préfet de zone devient l'autorité qui doit gérer la crise. Dans ce cas, le préfet de département se voit privé de la gestion de la crise même s'il continue à assurer ses autres responsabilités. Mais dans ces conditions, le préfet de département va agir sous l'autorité supérieure du préfet de zone. Ce cas illustre parfaitement comment les manques des moyens peuvent être la cause directe de la perte, par préfet de département, de certaines de ses compétences.

---

[862] GILBERT (C.), « Traitement des risques collectifs et action des préfets : entre procédures formelles et pratiques réelles », *op. cit*., p. 146.

Des manques au niveau des moyens propres du département ainsi que ceux réquisitionnés dans le département peuvent être constatés lors d'une crise. Et pour pallier cette insuffisance, certains moyens peuvent être attribués au département par le biais d'une demande de renfort adressée par un préfet de département au préfet de zone de défense et de sécurité de son ressort. Cette demande a des conséquences sur les compétences du préfet de département en ce qui concerne la gestion de la crise.

1 - Les moyens à disposition des préfets

Certains départements peuvent être bien équipés en matériels pour répondre aux crises de différentes natures. Malgré cela, certaines crises peuvent endommager les matériels destinés aux secours. C'est le cas notamment lors d'une inondation qui peut avoir des effets graves sur les matériels consacrés à la gestion de la crise. La catastrophe de Nîmes, en octobre 1988, qui a eu une ampleur exceptionnelle, en fournit une bonne illustration. L'inondation a endommagé les matériels du département et a empêché les personnels de la préfecture de rejoindre leurs postes afin de participer à la gestion de la crise. Jean-Louis DUFEIGNEUX, préfet ayant géré cette crise, a constaté la difficulté de la gestion d'une catastrophe avec peu de moyens matériels. A cet effet, il a signalé que *« le réseau électrique était noyé (..) l'ensemble des installations de secours (..) était noyé (..) la salle opérationnelle était noyée et, ce qui était plus grave, la salle opérationnelle du SDIS était également noyée. Le service départemental n'avait donc pas de moyens d'intervention et en particulier de moyens de transmission pour donner ses ordres (..) : bien que Nîmes soit une très grosse ville de garnison, nous avions finalement très peu d'unités présentes, beaucoup d'unités étant parties en manœuvres »*[863].

Lors de la tempête Klaus, qui a touché le sud-ouest de la France en janvier 2009[864], le SDIS de Haute-Garonne avait mis les moyens matériels et humains à l'abri, à l'intérieur des

[863] DUFEIGNEUX (J.-L.), « Le préfet face à la crise », *op. cit*., pp. 124-125.
[864] Cette tempête, qui s'est déroulée entre le 23 et le 25 janvier 2009, a touché principalement en France les régions : Aquitaine, Midi-Pyrénées et en partie le Languedoc-Roussillon et le Poitou-Charentes. De même, elle a touché la principauté d'Andorre, le nord de l'Espagne et une partie de l'Italie. Vu de la durée de la tempête et les régions touchées, la mise en abrie des moyens de secours était une bonne réflexion qui épargnée des dégâts considérables des moyens de SDIS de Haute-Garonne.

casernes du département quelques heures avant le passage de la tempête. Toutefois, il y avait un manque de moyens de communication sur l'ensemble des départements de la zone de défense sud-ouest. L'ensemble des agents de ses départements qui étaient sur le terrain ne pouvait plus utiliser leurs téléphones portables qui fonctionnaient sur le réseau « Orange »[865] ; lequel qui a subi des dommages le rendant inopérant. Cette situation avait des conséquences sur la gestion de la crise dans la mesure où certains maires n'avaient pas d'autres moyens de communication entre eux et avec le préfet pour lui demander de l'aide[866]. Ici, le préfet s'est trouvé dans l'incapacité d'intervenir d'une façon efficace à cause du manque de moyens de communication. Autre exemple : lors de l'inondation du Var et du sud-est de la France en juin 2010, le Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS) s'est retrouvé neutralisé et 160 véhicules étaient hors d'état de fonctionnement. De plus, 200 postes de l'adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours (Antares), récemment livrés, ont été perdus. Ainsi, les moyens d'un département peuvent être inadaptés à la crise ou rendus indisponibles car ils sont en cours d'utilisation par un département voisin qui a été touché par la crise avant le département en question, lors que un département voisin passe une demande d'aide. Cela empêche donc leur utilisation par la suite quand la crise touche ce département.

Les moyens du département qui ne relèvent pas de l'autorité de son préfet sont les moyens des personnes privées susceptibles d'être réquisitionnés par ce dernier. Il peut également s'agir des moyens de renfort demandés par le département sinistré.

2 - Les moyens qui ne sont pas sous l'autorité du préfet

Dans le cas où les moyens publics propres du département, qui sont mobilisés par le préfet, paraissent insuffisants pour répondre à la crise, ce dernier peut réquisitionner les moyens privés dans le département. De même, il a la possibilité de demander le renfort de l'autorité supérieure à savoir préfet de la zone.

---

[865] Les marchés publics avaient conduits à choisir cet opérateur français historique par les responsables.
[866] BLAY (L.), Vers une cellule d'appui et de coordination multicommunale pour un traitement local et efficace des crises, *op. cit*., P. 40.

2 - 1 - Les moyens réquisitionnés

Le préfet est l'autorité qui gère la crise. Il lui revient alors de trouver des solutions pour assurer la sortie de crise. Dans ce sens, et pour assurer au maximum la sécurisé des citoyens, des biens et de l'environnement, le préfet peut s'orienter vers la réquisition des moyens en matériels des personnes privées et les moyens des experts pour combler son manque. Selon l'article 17 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004, dite la loi de modernisation de sécurité civile, le préfet a la possibilité de réquisitionner les moyens des personnes privées dans le département pour faire face à un accident ou une crise survenant sur le territoire du département[867]. En effet, la réquisition permet au préfet d'obtenir un concours occasionnel des personnes privées, si la situation le justifie, pour pallier les insuffisances des moyens des services qui sont sous son autorité. La réquisition doit être écrite, mais en cas d'urgence, elle peut être verbale sous réserve d'une confirmation écrite par le préfet dans les plus brefs délais[868]. Pour éviter les procédures de la réquisition, le préfet peut passer des conventionnes avec les personnes privées pour obtenir de l'aide des experts en cas de crise.

Si la réquisition apparaît comme une bonne solution dans certains cas, elle n'est cependant pas la meilleure. En effet, les moyens en matériels des personnes privées peuvent être eux-mêmes endommagés lors d'une crise. Ainsi, les frais de réquisition doivent être remboursés par les collectivités territoriales touchées par la crise et bénéficiaires des secours, quelles que soient l'origine et l'ampleur de ces secours[869]. Cette situation suscite une interrogation sur les possibilités de remboursement d'une collectivité qui est initialement confrontée à restriction budgétaire laquelle est déjà à l'origine de son manque des moyens. L'unique solution, dans ce cas, serait d'obtenir une subvention de l'Etat suite à la crise. Ce qui semble peu certain. Face aux situations de crise, le préfet de département, l'homme de situation ayant des pouvoirs étendus, se trouve face à deux choix, soit la réquisition des moyens privés et penser à chercher l'aide de l'Etat pour le remboursement plus tard, soit faire appel au préfet de zone ; ce qui le prive de la direction de la crise.

---

[867] Article 17 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004, abrogé par l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012, art. 19.
[868] DREVETON (C.), La gestion des crises de sécurité civile par le Maire : explosion d'usine chimique et inondation, *op. cit*., p. 43.
[869] LEBESCHU (J.), « A propos des risques collectifs majeurs », *op. cit.,* p. 200.

2 - 2 - Les moyens de renfort

La mobilisation de tous les moyens publics et la réquisition par le préfet des moyens privés peut laisser subsister une insuffisance des moyens à disposition pour faire face à une crise d'ampleur. Le préfet se trouvera alors dans une situation qui l'oblige à demander un renfort à l'autorité supérieure : préfet de zone. Dès que le préfet de département fait appel au préfet de zone en raison de son incapacité matérielle à gérer la crise, le préfet de zone devient le directeur de crise. Cette éventualité montre comment les limites des moyens en matériels mises à la disposition du préfet de département peuvent être la cause de la perte de certains de ces pouvoirs. Selon l'article R.1311-13 de Code de la Défense, le préfet de zone doit satisfaire aux demandes de renfort des préfets de département. *« Le préfet de zone de défense et de sécurité procède à la répartition, entre les préfets de département qui lui adressent des demandes de renfort, des unités mobiles de police et de gendarmerie implantées sur le territoire de la zone de défense et de sécurité »*[870]. Le préfet de zone de défense et de sécurité envoie donc les renforts au préfet de département touché par la crise pour que ce dernier puisse y faire face sous son autorité. En effet, le préfet de département fait une demande de renfort quand les moyens du département ne sont pas suffisants, sont inadaptés, inexistants, indisponibles ou lorsque l'urgence le justifie.

La question qui se pose ici est celle de savoir avec quels moyens le préfet doit-il faire face à la crise quand les voies de communication avec les autorités supérieures sont coupées ? Dans ses conditions, le préfet, homme de la situation, se voit seul. Il doit agir sans compter sur le renfort d'autorités supérieures ce que peut avoir des conséquences graves sur le déroulement da la crise. Mais le préfet de département doit informer l'autorité supérieure dès que la communication est rétablie.

Le manque de moyens matériels mis à la disposition du préfet de département n'est pas la seule limite quantitative de son intervention en matière de sécurité civile. Autre limite quantitative peut être présentée : il s'agit du manque de moyens en personnels de services publics chargés de secours et des missions de la sécurité civile.

---

[870] Article R.1311-13 de Code de Défense modifié par le décret n° 2010-224 du 4 mars 2010, art. 7.

§2 - L'insuffisance du nombre des personnes chargées du contrôle

« Les services de l'Etat en charge des procédures et contrôles (...) ne disposent pas de moyens suffisants pour accomplir leur mission, notamment en personnel »

Claude GILBERT [871]

Pour assurer la sécurité civile dans le département, le préfet doit mettre en œuvre un contrôle efficace des établissements à risque, les garages, etc. Il doit de même assurer la légalité des actes des collectivités territoriales qui touchent la sécurité dans le département. Le préfet peut remplir ces missions par l'intermédiaire des services préfectoraux ou par les services déconcentrés de l'Etat chargés, sous son autorité, des questions de sécurité. Le constat montre, cependant, que certains de ces services ne mènent pas un contrôle efficace. En effet, le nombre des agents qui ont la charge de contrôler les impératifs de sécurité civile est manifestement insuffisant. Claude GILBERT a déjà relevé cette insuffisance depuis 1995. Joël LEBESCHU, pour sa part, observe que *« les effectifs des agents spécialisés chargés, sous la responsabilité du préfet, de contrôler l'application des diverses polices spéciales apparues depuis les années 1950, vont devoir notamment être renforcés pour faire face à l'application stricte de réglementations plus contraignantes, en matière de sécurité »*[872]. Henri OBERDORFF et Jean-Charles FROMENT confirment, pour leur part, l'existence d'une réalité au sein des préfectures : il s'agit *« d'un manque important de moyens humains et financiers »*[873]. Le constat qui a été fait suite à la révision générale de la politique publique en 2007[874] ne manque pas de montrer cette insuffisance. L'Etat, dans un souci de limitation des dépenses publiques, a réduit le nombre de personnels de certains services[875]. Les effectifs de

---

[871] GILBERT (C.), « Traitement des risques collectifs et action des préfets : entre procédures formelles et pratiques réelles », *op. cit*., p. 138.
[872] LEBESCHU (J.), « A propos des risques collectifs majeurs », *op. cit.,* p. 201.
[873] OBERDORFF (H.), FROMENT (J.-Ch.), « L'institution préfectorale entre tradition et modernité », *op. cit.* , p. 39.
[874] Certains services déconcentrés fusionnés et des nouvelles structures ont été crées suite à la prévision générale de la politique publique en 2007.
[875] Par exemple, selon le Rapport du Conseil de la modernisation des politiques publiques d'avril 2008 : *« les armées vont voir l'organisation de leurs fonctions de soutien (près de 60 % de l'effectif) profondément*

l'Etat ont été diminués en 2010. *« En matière d'effectifs, 100 000 départs à la retraite n'auront pas été remplacés entre 2007 et 2010* [876]*»*. La réduction du nombre de personnels va conduire à affaiblir les actions de services publics notamment lors d'une crise. En effet, *« toute gestion de crise mobilise d'abord des effectifs. Or la réduction prévisible du nombre de policiers, de gendarmes et de militaires risque d'aboutir à des pénuries de forces, spécialement en situation de crise longue »*[877].

L'insuffisance, dans le département, du nombre des personnes chargées du contrôle en matière de sécurité civile peut entraîner des dysfonctionnements non négligeables dans ce domaine. Il sera utile de commencer d'abord par signaler les dysfonctionnements des services préfectoraux chargés de contrôler les impératifs de sécurité civile dans le département (A). Ensuite, il faudra montrer les insuffisances constatées en ce qui concerne les services déconcentrés de l'Etat et les établissements publics (B).

A. Les personnels des services préfectoraux

Le rôle et les fonctions du préfet en matière de sécurité civile ne cessent de croître depuis une quarantaine d'années. Mais pour mettre en œuvre la politique de l'Etat dans ce domaine, le préfet compte sur des personnels en nombre suffisant au sein de sa préfecture. Certains personnels des services préfectoraux sont chargés, pour le compte du préfet, d'assurer des missions liées à la sécurité civile. Dans ce sens, il ne convient pas que ces services manquent des personnels pour pouvoir assurer les missions qui leur incombent. Or, l'suffisance du nombre des personnels est le principal frein de la réussite de ces services. Force est de constater que les moyens en personnels mis à la disposition du préfet restent le plus souvent insuffisants notamment les agents chargés des missions de contrôle des

---

transformée », comme une étape première dans le cadre de la révision générale de la politique publique lancé en 2008. *« Ces réformes seront complétées en fonction des conclusions du livre blanc sur la défense portant sur les priorités stratégiques et opérationnelles de nos armée »*. La suppression d'un nombre de postes a été annoncée en 2008 : *« 54.000 postes, civils et militaires, vont être supprimés sur une période de "six ou sept ans". (..). L'Armée de terre atteindra ainsi un format de 130.600 hommes (-17%)».* Voire, http://secretdefense.blogs.liberation.fr/defense/2008/06/livre-blanc-les.html.

[876] « Au total, entre 2007 et 2010, près de 100 000 postes auront été supprimés, dont environ 30 000 sur l'année 2009. Cela représente près de 5% des effectifs de l'Etat ». Voir, WOERTH Eric, Révision générale des politiques publiques, 3ème Rapport d'étape, Sénat, Paris, Février, p. 1/2 et 15/21.

[877] DUFFE (P.), BONDAZ (M.), ROY (M.-L.), MAZOYER (CH.), LEONARD (J.-C.), Zones de défense, *op. cit.,* p. 31.

impératifs de sécurité civile. La réduction du nombre des personnels dans les administrations publiques dont les préfectures ne date pas d'aujourd'hui. En effet, les crises financières qui ont touché la France depuis 2008, ainsi que le désengagement de l'Etat dans le cadre de la Révision Générale de la Politique Publique (RGPP) ont eu des conséquences tant sur les personnels que sur les matériels. Ces conséquences se traduisent par certaines insuffisances dont les insuffisances en personnels. L'objectif de la RGPP était le *« non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux entre 2009 et 2011*, ce qui représente *environ 7 milliards d'euros d'économies à l'horizon 2011 »*[878].

Le préfet, en tant que responsable de la sécurité du département, doit assurer cette mission avec les moyens dont il dispose. Avec le manque de personnels chargés des missions de sécurité, le préfet se voit limité dans son intervention suivant les lois en vigueur. Cela peut notamment. Sur cette base, il sera intéressant de montrer les conséquences qui peuvent résulter du manque des personnels dans les préfectures comme dans les services déconcentrés de l'Etat chargés de sécurité et des établissements publics. Ces conséquences peuvent se traduire par l'insuffisance de contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales concernant la sécurité. Ils se traduisent également par le manque de contrôle effectué par des services chargés d'assurer l'inspection de l'ensemble des établissements à risque.

1 - Le contrôle de la légalité des actes de collectivités territoriales

Pour assurer une prévention optimale des risques majeurs, ces risques doivent être pris en compte dans les documents d'urbanisme élaborés par les collectivités territoriales. Le préfet joue un rôle d'autorité dans ce domaine. Dans cet esprit, le contrôle, par les services préfectoraux, de la légalité des actes des collectivités territoriales, en ce qui concerne l'urbanisme, est très important dans la mesure où la négligence dans ce domaine peut avoir de graves répercussions. Dans le même ordre d'idées, s'agissant de l'autorisation de construire, de l'intégration des plans de prévention des risques dans le plan locaux d'urbanisme, le contrôle de la légalité reste une garantie du respect de loi et une manière d'éviter les conséquences éventuelles. Qu'il s'agisse des risques naturels ou technologiques, il faut bien

[878] La Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), Rapport du Conseil de la modernisation des politiques publiques, avril, 2008, p. 5.

contrôler l'urbanisme dans les zones à risque pour préserver les vies humaines et minimiser les dégâts matériels en cas de crise. Pour cela, le préfet doit contrôler les actes d'urbanisme dans les communes de son département. Suite de la vague d'inondations qui a touché plusieurs départements français de septembre 1993 à janvier 1994, le plan pluriannuel gouvernemental du 24 janvier 1994 a invité les préfets à assumer leurs compétences en matière d'urbanisme pour contrôler les zones les plus touchées dans leur département[879]. Le contrôle de légalité des décisions locales fait par l'administration préfectorale est jugé insuffisant. Michel PRIEUR constate, à cet égard, qu'il « *s'avère en général que si les élus locaux ont souvent une part de responsabilité dans certains accidents, on découvre rapidement que l'Etat n'a pas utilisé les prérogatives qui lui auraient permis d'intervenir à temps ou exercé ses pouvoirs de contrôle, notamment le contrôle de légalité sur certains permis de construire en zones inondables* »[880]. L'insuffisance de contrôle est due à l'impossibilité matérielle de pouvoir contrôler entièrement l'ensemble des actes concernés. La faiblesse des ressources humaines affectées à la mission de contrôle de la légalité des actes, contrairement de leur nombre important, ne manque pas d'apparaître malgré les efforts du législateur[881] qui se sont traduits par des réformes qui tendaient à resserrer le contrôle sur les domaines les plus sensibles[882]. Selon le conseil de modernisation de politique publique, il doit s'agir des domaines qui présentent des enjeux majeurs notamment : la commande publique, l'urbanisme et le développement durable[883].

Ce constat a été souligné par le rapport interministériel de 2003 dans le cadre de la Mission interministérielle sur l'audit du contrôle de légalité. Ce rapport constate que *« les services qui concourent au contrôle de légalité traitent une grande masse d'actes dans des délais courts et*

---

[879] Le fruit des efforts du gouvernement dans ce domaine se traduit par la circulaire du 24 janvier 1994 relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables, JO. n° 84 du 10 avril 1994, p. 5330.

[880] PRIEUR (M.), « Analyse critique de l'évolution des dispositifs de gestion des crises », in : *Les cahiers du CNFPT*, 1993, n° 39, p. 38.

[881] La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a réduit les catégories d'actes soumis à transmission, ainsi que celle du 20 décembre 2007 et du 12 mai 2009.

[882]Le rapport gouvernemental adressé au Parlement sur le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales pour les années 2004-2005-2006 faits état d'un taux de recours a montré l'importance du contrôle ciblé. Ce taux est compté selon le nombre de recours rapporté par rapport au nombre d'actes transmis variant sur 10 ans. Le taux le plus haute était en 1996 à 0,033 % et celui le plus bas était en 2002 à 0,016 %. En 2006 pour 6 347 752 actes transmis seuls 1 411 ont fait l'objet d'un recours devant la juridiction administrative dont le taux était à 0,022 %. Le rapport souligne que *« ce redressement est, s'il est confirmé, la conséquence d'un contrôle plus ciblé et plus approfondi des actes classés comme prioritaires dans le cadre des stratégies locales ».*

[883] DE LEGGE (D.), Mission commune d'information sur les conséquences de la Révision Générale de Politique Publique (RGPP) pour les collectivités territoriales et les services publics locaux, *op. cit.* , p.111.

stricts. Ils les traitent de façon diverse, peu coordonnée et avec des moyens obsolètes.(...) En ce qui concerne le contrôle de légalité, le chiffre de huit millions d'actes, généralement cité, pêche par défaut.(...) ce chiffre qui a doublé sur quinze ans, continuera d'augmenter pour trois raisons : le mouvement normal de l'activité locale, le développement de l'intercommunalité, la nouvelle étape de la décentralisation »[884] . Ainsi, le Sénat, dans le rapport d'information publié en février 2012, montre le contrôle de l'Etat sur les actes des collectivités territoriales de façon négative. Ce rapport a souligné que l'effectif des moyens destinés au contrôle de légalité est en baisse. Ces moyens ont été réduits entre 2009 et 2011 intégralement de 20 %. Cette baisse de moyens est due aux restrictions budgétaires qui n'ont jamais été aussi fortes. De même, les effectifs « *sont essentiellement composés de personnels de catégorie B ou C, alors que les actes des collectivités territoriales sont majoritairement élaborés par des agents de catégorie A »*[885]. Avec ce constat, c'est la question de la crédibilité et de l'efficacité du contrôle de la légalité actuelle qui se pose.

Pour rendre le contrôle de l'urbanisme efficace, il est conseillé de mettre l'accent sur la qualité du contrôle. Cette question passe par des améliorations juridiques recommandées dans ce domaine. De même, il convient de renforcer l'expertise de l'Etat en la matière ; une expertise qui est recommandée de l'Etat qui a un fort besoin selon le rapport de février 2012[886]. Il convient également de rajouter plusieurs postes à cet effet pour réduire la surcharge des personnels qui ont la responsabilité d'assurer ce type de contrôle.

2 - La Direction Départementale des Territoires (DDT)

Le préfet, par le biais de la Direction Départementale des Territoires (DDT), veille au développement et à l'équilibre des territoires du département. Dans ce sens, la DDT, sous l'autorité du préfet, met en œuvre la politique de l'Etat en matière d'urbanisme, de risques, etc. en partenariat avec la DREAL. Cette action passe notamment par la participation à l'élaboration des PPR. Le service sécurité-transports ingénierie de crise au sein de DDT

[884] Inspection générale de l'administration, Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, Inspection générale des finances, Inspection générale de l'environnement, Rapport de la mission interministérielle sur l'audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et du pouvoir de substitution, juillet 2003, p. 4.
[885]MEZARD (J.), Rapport de synthèse de contrôle de légalité, n° 300, Sénat, Paris, 14 février 2012, p. 1.
[886] Ibid.

assure des multiples missions. Il pilote les plans départementaux et aide à la gestion des événements de la sécurité civile avant, pendant et après de l'événement. De même, il coordonne les actions des gestionnaires de réseaux lors d'une crise.

La politique de l'État, engagée en 2007 dans le cadre de la RGPP, vise à réduire de ses dépenses publiques en réduisant le nombre des personnels. Par conséquent, les DDT peuvent se voir incapables de remplir leurs missions en matière de sécurité civile avec de moins en moins de personnels. L'absence d'adéquation entre les missions croissantes à réaliser et des moyens en déclin pour y parvenir a créé une surcharge de travail inacceptable. Pour cela, les personnels doivent se débrouiller pour choisir leurs priorités ; ce qui suppose un retard de certains services ou même la quasi-absence des autres. La question que se pose alors est de savoir comment ces services peuvent continuer à fournir de bons services dans des conditions de plus en plus complexes notamment avec le nombre croissant de suppressions des postes en leur sein. De même, la gestion des crises peut être moins efficace avec un nombre réduit des personnels qui doivent mettre en œuvre les décisions prises par le préfet pour faire face à un événement de sécurité civile. Cette situation va compliquer les tâches du préfet. Il est préférable que la suppression des postes dans les services publics soit rationnellement étudiée. De même, il convient que les personnels des directions soient mieux formés en matière de sécurité civile pour assurer au mieux les services qui leur incombent dans ce domaine.

Outre les services préfectoraux, certains établissements et services publics dans le département manquent également de moyens en personnels pour assurer leurs missions dans le domaine de la sécurité civile avec efficacité.

B. Les personnels des autres services déconcentrés et les établissements publics

Dans le cadre de la révision générale de la politique publique de 2007, a été manifestée la volonté de rationaliser l'organisation des services de l'Etat. La décision qui a été prise est le non remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux. L'une des conséquences de cette décision a été la suppression d'environ 34 000 postes qui étaient prévus dans le projet de loi de finances pour 2010. Cette décision a également entraîné la diminution du nombre de services déconcentrés qui s'est réalisée par la création des directions interministérielles sous l'autorité du préfet de département. Face à cette situation, les services déconcentrés doivent

fournir le meilleur service public avec moins de moyens. En effet, les décisions prises par l'administration centrale sont mises en place localement par les services déconcentrés de l'État. Ces services recherchent des marges d'amélioration budgétaires, financières mais aussi de ressources humaines afin de remplir leurs missions. Ce faisant, lors des crises, le manque des moyens en personnels concourant à la gestion des crises a nécessairement de fâcheuses conséquences.

En temps de crise, pour apporter l'expertise adaptée et mettre en œuvre ses décisions, le préfet de département doit disposer des interlocuteurs locaux qui connaissent bien les spécificités du territoire concerné par cette crise. Compte tenu de cette importance vitale afin de réussir la gestion de crise, il est recommandé que les services ministériels soient présents sur l'ensemble du territoire. Face à la décision précédemment signalée, des nombreux services des ministères n'ont plus cette capacité, ce qui peut nuire à l'efficacité de leur réponse aux crises. Le constat fait suite à la crise de la grippe A a montré la nécessité de maintenir de vraies capacités opérationnelles au niveau départemental.

Il convient de signaler les manques de personnels des Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SIDS) et des personnels des services chargés de l'inspection des établissements à risques.

1 - Les personnels des SDIS

Les personnels des Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SIDS) assurent plusieurs missions de la sécurité civile. Ils participent à la prévention des risques ainsi qu'aux opérations des secours. Leurs interventions quotidiennes ou lors des crises sont cruciales. Les missions de la sécurité civile qui sont assurées par les SDIS reposent en grande partie sur les ressources humaines. Pour cela, le manque de personnels au sein des SDIS peut avoir des conséquences graves sur la sécurité dans le département. L'effectif des sapeurs-pompiers atteint un total de près 250 000 personnes. Les sapeurs-pompiers volontaires des SDIS représentent du 83 % des effectifs, tandis que, les sapeurs-pompiers professionnels représentent du 17 %. En effet, les sapeurs-pompiers volontaires coûtent moins chers que les

sapeurs-pompiers professionnels et sont très ancrés dans la vie locale[887]. Pour cette raison, les SDIS ont intérêt à embaucher des sapeurs-pompiers volontaires. Cependant, le taux de cette catégorie de sapeurs-pompiers est en baisse. Dans son rapport d'information de 2012/2013, le Sénat montre qu'*« après une réduction constante du nombre de sapeurs-pompiers volontaires depuis 2000 et seulement interrompue par une légère hausse (+ 0,4 %) en 2010, ces effectifs sont à nouveau en baisse (- 0,3 %) en 2011. Il est par ailleurs à noter que le nombre de SDIS réduisent les effectifs de sapeurs-pompiers volontaires est en baisse : 31 contre 41 en 2010 »*[888].

2 - L'inspection des établissements à risque

Compte tenu de leur dangerosité, certains établissements sont soumis au contrôle du préfet qui a le pouvoir de police administrative notamment celui de police spéciale des installations classées pour la protection de l'environnement. Ce contrôle est assuré par les services chargés de contrôle dans le département. Les établissements qui présentent certains risques doivent faire l'objet d'autorisation préalable de construction et des visites périodiques de contrôle, avant l'ouverture ainsi que pendant l'exploitation dans le but d'assurer du respect de la réglementation au sein de ses établissements et de suggérer, le cas échéant, des améliorations et des modifications. Ces visites doivent être faites par plusieurs administrations, selon la situation de l'établissement à risque. La Commission Consultative Départementale de Sécurité et d'Accessibilité (CCDSA), qui est l'organe de consultation du préfet, fournit une aide technique de l'administration préfectorale et participe à ce type de visites. L'unité territoriale de DREAL participe aussi à certaines visites de contrôle. D'autres services départementaux doivent également vérifier que la situation administrative de ces établissements est régulière et doivent relever des infractions liées aux règles de sécurité. Ce sont notamment les services de police et de gendarmerie dans le département.

L'étude de la situation concrète des administrations qui sont chargées spécifiquement des questions d'inspection en matière de sécurité civile - inspections qui traduisent par les visites

---

[887] CHAMARD-HEIM (C.), sous la dir., Services départementaux d'incendie et de secours : Faut-il étatiser les SDIS ?, *op. cit.*, p. 98.
[888] MARC (F.), DE LEGGE (D.), Commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2013, *op. cit.*, p. 14.

de contrôle des établissements à risque dans le département - montre que ces administrations rencontrent comme la plupart des services d'Etat, des difficultés au regard du nombre de leurs personnels. Face à ce constat, les visites de contrôle ne sont pas assurées suffisamment, malgré les efforts du législateur d'améliorer le contrôle des établissements à risque. Dernièrement, dans le cadre de l'article 27 de la loi du 17 février 2009[889], le Gouvernement a pris, par l'ordonnance du 11 juin 2009[890], des mesures nécessaires à la création d'un régime d'autorisation simplifiée applicable aux installations classées dans le but d'améliorer le contrôle des installations. Ce manque de contrôle peut diminuer, en effet, l'efficacité du contrôle appliqué sur ces établissements et, par conséquent, l'intervention du préfet de département.

Au final, les développements qui précèdent ont permis de mettre en exergue une carence quantitative des matériels et des personnes chargées de la sécurité civile dans le département. Ce manque de moyens matériels et humains du préfet est une situation inquiétante dans la mesure où le préfet ne peut pas assurer les tâches qui lui sont imparties en matière de sécurité civile alors que l'efficacité optimale des dispositifs de gestion des crises est encore, en quelque sorte, en doute et a besoin d'être renforcé et rénové par de nouveaux textes. Les manques de moyens pour une intervention optimale du préfet ne se limitent aux équipements des structures intervenant et au nombre de leurs personnels. Il existe d'autres limitations, que nous qualifions de qualitatives. Elles se rapportent au manque de professionnalisation du préfet et des personnels de services chargés des questions de la sécurité dans le département.

---

[889] Article 27 de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, JO. n° 0041 du 18 février 2009, p. 2841.
[890] Ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement, JO. n° 0134 du 12 juin 2009, p. 9563.

Section 2 : Le manque qualitatif des moyens mis à la disposition du préfet de département et les solutions envisageables

« La bonne réponse à la catastrophe majeure ne peut (..) venir que d'une personne hautement qualifiée et qui ne pense qu'à cela tout au long d'année »

TAZIEFF Haroun[891]

Au-delà des manques de moyens en matériels et leurs effets sur l'intervention du préfet de département en matière de sécurité civile, d'autres types de manques peuvent compliquer les tâches du préfet. Il s'git ici du manque d'expérience et de professionnalisation de personnes chargées des missions de sécurité civile et du préfet lui-même. Les personnes concernées sont celles qui assurent les missions de la sécurité civile au sein de la préfecture, au sein des services déconcentrés de l'Etat chargés de sécurité civile ainsi qu'au sein des services de secours. Bien que le risque zéro n'existe pas, les efforts des autorités publiques tendent toujours à minimiser les risques et à réduire leurs dégâts. Pour atteindre cet objectif, les efforts des pouvoirs publics doivent porter sur la prévention et la prévision des risques. Or, la bonne gestion des crises dépend beaucoup de leur prévention. Cette prévention des crises se traduit, en effet, par leur planification et par l'entrainement des personnes chargées de mettre en œuvre les plans en question. L'absence d'anticipation constitue donc un frein à la réussite de la gestion d'une crise. A cet effet, l'entrainement des personnels reste un élément crucial. Dès lors, il convient que le préfet, le directeur de la gestion des crises à l'échelon du département, et les autres acteurs partenaires soient formés en la matière pour assurer une gestion plus efficace des crises.

---

[891] TAZIEFF (H.), « Un troisième homme pour gérer la crise ? », in : *La catastrophe, l'élu et le préfet*, PU Grenoble, 1990, p. 223.

Ainsi, après avoir montré les manifestations du manque de professionnalisation du préfet et des services de l'Etat chargés des missions de sécurité civile et des services de secours dans le département, des solutions seront envisagées à cette situation. A ce titre, il est nécessaire de mettre en place des formations à destination des personnes chargées des missions de sécurité civile et d'assurer que ces formations soient étendues à un plus grand nombre de personnes.

Comme solution, nous proposons la création d'une nouvelle structure. Celle-ci aura pour missions, d'une part, de s'assurer de la disponibilité et de la suffisance des moyens en matériels comme en personnels susceptibles d'être mis à la disposition du préfet pour assurer les missions de sécurité civile. Cette instance sera tenue, d'autre part, de garantir que les personnes chargées des missions de sécurité sont bien formées en la matière.

§1 - Les manifestations du manque de professionnalisation du préfet de département et des services chargés des missions de sécurité civile

« La formation des hommes à la gestion de crise constitue une ardente obligation »

Christian DECHARRIERE [892]

La sécurité civile fait partie des missions que le préfet de département doit prendre en charge. A cet effet, il convient qu'il ait une connaissance en matière de risques pour pouvoir les gérer et assurer l'efficacité de ses réponses. Pour remplir ses missions en matière de sécurité civile et de gestion des crises, le préfet s'appuie sur certains services de l'Etat chargés des missions de sécurité civile et des services départementaux de secours. Ces services aident le préfet à comprendre l'événement qui survient, à partir de leur expérience, et l'aident à gérer la situation avec fiabilité. Pour cela, leur connaissance en matière de risque est très importante.

Pour qu'ils puissent répondre aux menaces de la sécurité civile d'une manière efficace, il convient que le préfet et les personnels de ces services soient alors bien formés dans ce domaine. La professionnalisation est la garantie de l'efficacité des missions confiées à eux. Cette professionnalisation, qui vient notamment des formations spécifiques individuelles et collectives destinées aux préfets et aux personnes chargées de la sécurité civile, pourraient être extrêmement profitables. Les formations des personnels de ces services ont plusieurs avantages : elles permettent la qualification de l'ensemble des personnes qui les suivent ainsi que la création d'une certaine cohésion entre les services qui les composent. Elles permettent également à ces personnes d'acquérir des connaissances et les bons réflexes face aux risques. Des efforts ont été mis en place par le ministère de l'Intérieur et par plusieurs organisations concernées pour assurer la formation des personnels. Pour être efficaces, ces formations

[892] DECHARRIERE (Ch.), « La gestion des crises », *op. cit.*, p. 101.

doivent être intégrées à la gestion quotidienne des services chargés de la sécurité civile dans une logique d'amélioration constante. Force est de constater que les formations spécialisées des agents, jugées nécessaires pour accomplir leurs missions, ne sont pas encore suffisantes. Or, les le budget consacré à la sécurité civile, qui est de plus en plus serré, ne laisse pas une place pour l'amélioration des formations.

Les exercices sont une des sources d'expérience dans le fait qu'ils valorisent les efforts de formations et ils permettent d'entraîner les divers acteurs qui y participent. Elles permettent également aux acteurs d'acquérir une expérience considérable et de vérifier leur capacité à répondre à une situation liée à la sécurité civile. Pour cela, les exercices s'avèrent un point clé et l'occasion d'établir des relations entre acteurs et leurs organisations pour une bonne préparation d'un événement de sécurité civile et pour une gestion de crises d'une manière efficace. Certains cursus de formation n'organisent pas la mise en situation du participant lors d'un exercice de crise. De ce fait, l'entrainement d'acteurs, qui est un point clé pour les préparer à faire face aux crises, n'est pas efficient. Pour remédier à cette situation, des efforts peuvent être mis en place afin de réunir, au sein du département, des équipes qui se connaissent et qui sont en mesure de traiter les crises ensemble. Cette action tend à favoriser les relations entre les acteurs des crises avant la survenance de celles-ci.

Les conférences et les rencontres entre les responsables en charge des questions de sécurité civile sont aussi des ressources efficaces de formations. Il est nécessaire qu'elles soient organisées de manière fréquente et régulière. Force est de constater que les conférences et les rencontres ne sont pas assez suffisantes. Les responsables qui y assistent sont notamment les directeurs des cabinets des préfets, les directeurs des SDIS, les responsables des SIDPC. Ce dispositif peut être complété par l'association de tous les responsables des organismes publics et privés qui concourent à la sécurité civile et les experts en matière des risques. Ainsi, les formations peuvent être valorisées par des échanges entre experts des pays étrangers exposés aux mêmes risques et aux aléas similaires qui font l'objet de la rencontre ou da la conférence.

A côté de ces rencontres, les personnes chargées de la sécurité civile doivent également communiquer entre elles pour être bien informées sur des événements potentiels de la sécurité civile ; ce qui est un facteur de la réussite de la gestion d'une crise éventuelle. Cette communication doit être maintenue avant, pendant et après la crise. Le partage des

informations sur les risques peut être réalisé par le développement des outils de communication comme celui de l'adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours (Antares), qui vient d'être mis en place sur le territoire français, et par atteindre son objectif d'offrir un nouveau réseau de radiocommunications aux acteurs de la sécurité civile reposant sur la technologie numérique, et d'élargir cet outil jusqu'il comprenne tous les acteurs concernés par la sécurité civile. En effet, la formation des usagers sur cet outil semble très importante pour sa réussite. Pour une meilleure utilisation, il convient que les acteurs utilisateurs de cet outil soient entraînés pour améliorer leur expérience et leur connaissance de cet outil tout nouveau.

Face à l'insuffisance de la professionnalisation des personnels de services de secours et de services de l'Etat chargés des missions de sécurité civile, certaines collectivités territoriales se trouvent dans l'obligation de mettre en place leurs formations elles-mêmes en fonction de leurs besoins en matière de préparation et de gestion des risques. L'Institut national des Hauts Etudes de la Sécurité et de la Justice se propose de former les acteurs en matière de gestion de crise et pour la mise en œuvre des produits Nucléaires, Radiologiques, Bactériologiques, Explosifs et Chimiques (NRBEC). Cet institut dispense, en effet, certaines formations à ces acteurs. De même, certaines universités et encore certains organismes privés, chargés de fournir des formations au personnels de sécurité, dispensent certaines formations. Ils proposent une présentation des grands principes sur le traitement des risques et les crises avec peu d'exercices et retours d'expérience[893]. Cette situation est inquiétante, dans la mesure où le manque de professionnalisation des personnels de services de secours et de services de l'Etat chargés des missions de sécurité civile peut entrainer, avec la carence quantitative de personnels de ces services, des dysfonctionnements importants dans l'intervention de préfet de département. En revanche, la professionnalisation de ces services permettra sans doute de repousser les limites matérielles de l'intervention des préfets pour les questions liées à la sécurité civile et favoriser de même ses actions dans ce domaine.

Lors d'une crise, le préfet de département fait appel à des services de sécurité civile dans le département qui pourront lui être utiles pour la gestion de la crise. Les servies chargés de la

---

[893] BLAY (L.), Vers une cellule d'appui et de coordination multicommunale pour un traitement local et efficace des crises, *op. cit*., p. 169.

sécurité civile doivent montrer une capacité considérable en matière de connaissance des risques pour y répondre. Cette capacité de bonne réponse vient de formations suivies et de longue expérience acquise dans ce domaine. Le Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS) est un service très important en matière de sécurité civile. Dans la plupart des cas, ses personnels sont les premiers qui arrivent sur le lieu d'un accident ou d'un sinistre avant même l'arrivée d'un représentant du préfet, qui est souvent le directeur du SIDPC. C'est d'ailleurs le chef opérationnel du SDIS qui gère, dans certains cas, la situation jusqu'à l'arrivée du directeur du SIDPC ou son représentant. Dans ce cadre, il est primordial que les personnels du SDIS soient en mesure de rependre efficacement à la situation d'urgence. Pour une bonne gestion de la crise, les décisions prises par le préfet doivent donc être mises en œuvre avec efficacité. Les services de secours et les services de l'Etat chargés des missions de sécurité civile sont responsables de l'application de certaines décisions du préfet. Pour qu'ils puissent remplir cette mission, ils convient qu'ils soient qualifiés et capables de le faire, car il n'est pas toujours simple de mettre en œuvre les décisions sur le terrain et par n'importe qui. Dans cette optique, la professionnalisation est fortement recommandée.

Il sera utile de montrer par la suite en quoi ces services manquent de professionnalisation (A). Et comment le préfet lui aussi manque de professionnalisation (B).

A. Le manque de professionnalisation de personnels de services chargés de secours et des services de l'Etat chargés des missions de sécurité civile

Plusieurs services publics concourent, sous l'autorité du préfet, à assurer les missions de la sécurité civile dans le département. Le SDIS est l'établissement public le plus impliqué pour la prise en charge des victimes lors d'un événement de sécurité civile. Vue l'importance de la mission de secours, il convient que les personnels des SDIS soient en mesure de l'assurer avec efficacité. Leur professionnalisation est la garantie du bon fonctionnement de cette mission. De même, il est essentiel que les services de l'Etat qui ont la charge des missions de sécurité civile dans le département, connaissent les risques pour pouvoir y faire face. Pour cela, il est nécessaire que ces personnels soient bien entraînés et préparés à l'avance pour assurer les missions qui leur incombent. La réussite des missions du préfet en matière de prévention de risques et de gestion de crises dépend, en effet, beaucoup des personnes qui mettent en œuvre les décisions prises par lui. Dans ce sens, la

professionnalisation de ces personnes est primordiale. A défaut, l'intervention du préfet dans ce domaine, peut manquer d'efficacité.

Il convient maintenant de vérifier le niveau de professionnalisation des personnels des SIDS ainsi que celui des personnels de services de l'Etat qui assurent, sous l'autorité de préfet, les missions de la sécurité civile dans le département.

1 - Les personnels des SDIS : une bonne connaissance de risques pour une meilleure réponse

L'efficacité des missions des sapeurs-pompiers passe à la fois par les formations suivies et par l'expérience acquise au cours de leur métier. Cette expérience *« se concrétise souvent par un apprentissage de fait »*[894]. Les formations de haut niveau et les dispositions statutaires doivent rester en constante évolution pour améliorer la capacité des sapeurs-pompiers. Il est vivement recommandé que les formations suivies soient également systématiques, régulières et dynamiques ; ce qui permet d'améliorer les dispositifs et les procédures. Le retour d'expérience organisé par le SDIS pour tirer les enseignements et pour promouvoir l'efficacité des interventions des sapeurs-pompiers et améliorer leurs réponses constitue également un moyen d'apprentissage et de formations de ces personnes. Pour cela, il est nécessaire d'organiser les retours d'expérience par le SDIS de manière plus fréquente.

La connaissance du risque est la première étape pour y répondre. La qualification des risques est une action très importante dans la mesure où elle permet, non seulement, de mettre en place des moyens efficaces pour répondre aux risques, mais aussi, elle permet d'organiser par la suite des formations adaptées à chaque type de risques afin d'entraîner les personnels du SDIS, chacun dans son domaine d'activité, pour une meilleure réponse. Les SDIS doivent donc bien étudier les risques pour pouvoir les prévenir et, le cas échéant, y faire face notamment pour les risques majeurs comme, par exemple, ceux liés aux installations de type Seveso. Dans ce sens on peut s'interroger sur l'efficience des données jugées nécessaires pour la qualification de certains risques au sein de certains SDIS.

---

[894]VIRET (J.), QUEYLA (J.-L.), Sécurité civile en France : organisation et missions, 2008, *op. cit*., p. 271.

Les sapeurs-pompiers volontaires et professionnels suivent, à travers leur carrière, diverses formations en matière de risques. Ces formations sont organisées par les services compétents dans ce domaine. Les deux types des sapeurs-pompiers doivent suivre, avant toute pratique de ce métier, des formations liées aux risques et leur traitement chacun dans son champ d'activité et de spécialité. Il convient que ces formations destinées aux sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, soient données de façon régulière pour accompagner toute évolution des risques et des menaces qui ne cessent de s'accroître de nos jours. Des efforts considérables sont mis en place par plusieurs services chargés de remplir cette mission. Les sapeurs-pompiers professionnels ont des formations régulières en matière de risques et de leur traitement. Les formations organisées par les pouvoirs publics sont non négligeables dans ce domaine, mais la question se pose ici de savoir si elles sont suffisantes ou si elles ont besoin d'être renforcées ?

Une tentation de répondre à cette question sera mené par la suite. La même analyse va être conduite pour les sapeurs-pompiers volontaires formés en matière de risques. Même s'ils restent moins qualifiés que les sapeurs-pompiers professionnels, ils doivent également être formés. Leur formation sur les risques est-elle satisfaisante ?

1 - 1 - Des efforts inachevés en matière de formation des sapeurs-pompiers professionnels

Pour réagir face aux risques auxquels leur territoire est exposé, les sapeurs-pompiers professionnels font appel à leurs connaissances. Leur réaction vient de leur expérience basée sur la connaissance des risques et les formations suivies dans ce domaine pendant une longue durée de carrière au cours de laquelle ils ont mis en pratique la lutte contre les risques. Pour une bonne réponse aux risques, ils convient donc qu'ils aient une expérience dans ce domaine et en matière de pratique de lutte contre ces risques afin d'assurer des interventions réussies contre tout type de menaces et d'accidents susceptible de survenir sur leur territoire de compétence. Dans un souci d'efficacité, et notamment d'amélioration de cette efficacité, l'école nationale des sapeurs-pompiers et les syndicats donnent des formations régulières aux

sapeurs-pompiers[895]. Les Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS) conduisent souvent une politique de formations de ces personnels, dans le cadre de la lutte terrestre contre les risques divers liés au département concerné. La direction des sapeurs-pompiers, qui coordonne de l'ensemble des sapeurs-pompiers, professionnels et volontaires, organise pour sa part la formation de personnels pour apporter un appui technique. Les formations en question permettent la constitution d'un réservoir de sapeurs-pompiers professionnels disponibles et efficaces pour faire face aux risques. Les personnels de SDIS ont encore besoin des formations spécifiques pour certains types de sinistres. Le rapport interministériel, établi suite à l'incendie du Parc national de La Réunion survenu en octobre 2011, montre ainsi ces besoins. *« Il convient également d'accentuer la compétence locale pour certains niveaux de formation qui permettent d'accéder à des fonctions de commandement (...) également d'acquérir certaines compétences spécifiques (...)* [ce qui] *apporterait plus d'autonomie et de souplesse au SDIS en apportant des capacités supplémentaires lors des interventions* »[896].

Au cours des dernières années, les formations des sapeurs-pompiers, qu'ils soient professionnels ou volontaires, ont fait l'objet d'une attention soutenue des pouvoirs publics. De même, les efforts des pouvoirs publics pour l'évaluation de ces formations en permanence sont considérables. On peut citer à titre exemple celle de 2007 destinée aux professionnels qui a accompagné le transfert de l'Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers (ENSOSP) à Aix-en- Provence[897]. Cette école, qui a vu ses capacités d'accueil accrues et modernisées avec cette transformation, assure désormais la formation des officiers de sapeurs-pompiers, des élus ainsi celle des fonctionnaires dans le domaine de la sécurité civile. Elle anime également le réseau des écoles départementales de sapeurs-pompiers. L'avancée non négligeable de 2007, qui s'est traduite notamment par la dotation du plateau technique de l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers, ne doit pas cacher les autres évaluations restant à faire.

---

[895] Les formations destinées aux sapeurs-pompiers sont assurées par plusieurs structures comme : l'Ecole Nationale Supérieur des Officiers de Sapeurs-Pompiers (ENSOSP), certaines écoles ou universités agrées, l'école départementale d'incendie et de secours, les structures agrées par le ministère de l'Intérieur, certains services public concourant à la sécurité civile, etc.

[896]CREUCHET (B.), DE FÜRST (X.), MADIGNIER (M.-L.), LAFITTE (J.-J.), SAUVAGE (P.), *op. cit.*, p. 21.

[897] MASSE (H.), « Une sécurité civile réactive et internationalisée », in : *Administration* n° 221, mars-avril, 2009, p. 107.

L'année 2012/2013 voit le développement de la formation dans le domaine de la gestion de crises avec la montée en puissance du centre de formation commun civil et militaire liée aux risques NRBC[898]. Toutefois, le nombre de journées de formation prévu pour 2012 et 2013 risque de ne pas atteindre leur taux programmé à cause de la baisse des budgets de formation. Ce nombre devrait remonter pour atteindre au moins celui de l'année précédente. En effet, le besoin de formation ne correspond pas avec la tendance à la baisse des formations d'intégration des lieutenants de sapeurs-pompiers professionnels par les directions concernées.

Le ministre de l'Intérieur, quant à lui, veille à fournir aux personnels de sécurité les formations nécessaires pour accomplir leurs missions depuis plus d'une trentaine d'années[899]. Dans ce cadre, les conférences et les rencontres des directeurs départementaux des SDIS peuvent participer à la diffusion des orientations de ce ministre ainsi leurs mise en œuvre. Pour que les missions des sapeurs-pompiers aient plus d'efficacité, il est impératif que les conférences et les rencontres soient organisées de manière fréquente. De plus, elles ne doivent pas concerner que des directeurs départementaux des SDIS. Bien au contraire, il est nécessaire qu'elles soient élargies à tous les autres officiers des rangs inférieurs de ceux des directeurs départementaux des SDIS. De même, il sera utile de mettre en place, à côté des rencontres et des conférences organisées pour les personnels de sécurité civile, des rencontres similaires qui réunissent les personnels des SDIS en France sur les risques et leur réponse avec leurs homologues étrangers qui travaillent sur les mêmes risques. A l'occasion des ces rencontres, les personnels peuvent montrer les difficultés et proposer des solutions ; ce que permettra par la suite d'améliorer leurs interventions et d'enrichir leurs expériences.

1 - 2 - Des sapeurs-pompiers volontaires moins qualifiés que les sapeurs-pompiers professionnels pour faire face aux risques

Les sapeurs-pompiers volontaires sont motivés pour participer à la mission de sécurité civile pour des raisons humaines. Ils consacrent leur temps libre au service des populations. Ils veulent faire face aux risques et participer à des opérations de secours et d'urgence. Ils

[898] MARC (F.), DE LEGGE (D.), Commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2013, *op. cit*, p. 28.
[899] DECHARRIERE (Ch.), « La gestion des crises », *op. cit.*, p. 103.

désirent participer également à l'évacuation de victimes d'accidents, de catastrophe et de sinistre pour protéger les personnes, les biens et l'environnement selon leur niveau de compétence. Les sapeurs-pompiers volontaires ne sont pas rémunérés comme les sapeurs-pompiers professionnels. Ils sont seulement indemnisés car leur action est basée sur le bénévolat.

La formation constitue aujourd'hui le frein du volontariat, car suivre une formation initiale est préalable à tout engagement. Pour être recrutés, les sapeurs-pompiers volontaires doivent suivre une formation initiale qui est nécessaire pour se former et s'adapter aux missions de sécurité civile et avoir des aptitudes des sapeurs-pompiers volontaires pour assurer leurs missions. Les sapeurs-pompiers volontaires doivent suivre ultérieurement des formations continues pour maintenir leurs compétences et développer leurs spécialités voir pour acquérir le même niveau que les sapeurs-pompiers professionnels. L'engagement de suivre des formations continues par les sapeurs-pompiers volontaires, même si la durée est moins longue que celle des sapeurs-pompiers professionnels, est une avancée. Ce dispositif peut être complété par l'organisation régulière des formations plusieurs fois par ans et l'accès à un nombre important des personnes souhaitant les suivre. Ainsi, il est important d'élargir le domaine de la formation pour l'étendre à tous les risques de sécurité civile sur le territoire de la République. Compte tenu de la situation actuelle, il faut, dans certains départements, attendre plusieurs années pour avoir une place pour suivre de formation[900]. L'exigence des formations préalables avant tout recrutement d'un sapeur-pompier volontaire est une avancée considérable. Cependant, il faut observer une insuffisance des formations et la nécessité de les élargir pour pouvoir prendre en charge un taux plus important. Il y a une nécessité de la continuité des formations destinées aux sapeurs-pompiers volontaires après le recrutement pour comprendre aussi les risques nouveaux liés à leur territoire de compétence. Ces formations peuvent être générales ou spécifiques, collectives ou individuelles selon la nécessité des centres de secours et en fonction des risques.

Pour mener à bien leurs missions, les sapeurs-pompiers volontaires peuvent améliorer leurs connaissances sur les risques en suivant des formations et des exercices et les retours

[900] http://www.ocdpc.com/pdf/14%20%20pompiers.pdf .

d'expérience proposés par les administrations concernées. Malheureusement, les sapeurs-pompiers volontaires sont mal formés et peu valorisés. Les formations proposées par les administrations chargées de cette mission sont peu fréquentes et ne portent souvent pas sur les risques spécifiques et leur traitement avec efficacité.

Pour les départements qui n'ont pas les moyens d'envisager de nouvelles embauches de sapeurs-pompiers professionnels pour des raisons budgétaires, ils peuvent recruter des sapeurs-pompiers volontaires qui coûtent moins cher. Néanmoins, cette situation peut nuire à l'efficacité des interventions des SDIS dans la mesure où les sapeurs-pompiers volontaires sont moins qualifiés que les sapeurs-pompiers professionnels et moins formés. Face à cette réalité, la solution peut passer par l'amélioration des formations suivies par les sapeurs-pompiers volontaires et leur entraînement en matière de risques. Dans ce sens, il convient que les sapeurs-pompiers volontaires bénéficient d'une démarche semblable à celle destinées aux professionnels ; ce que leur permettra de répondre avec efficacité aux divers enjeux sur leur territoire de compétence. Il est nécessaire aussi de faire rentrer sapeurs-pompiers volontaires dans une démarche d'acquisition d'expérience par la réalisation des exercices de la sécurité civile. Afin de développer la connaissance et le savoir-faire des sapeurs-pompiers, des analyses d'exercices peuvent avoir lieu par la suite. De même, il convient de favorises des échanges avec les personnels des départements voisins et ceux qui sont soumis aux mêmes risques.

En tout état de cause, le SDIS reste un service public de secours généralement efficace. Ces agents prennent en charge les victimes et travaillent pour assurer la sécurité en donnant leur maximum. Pour cela, la professionnalisation de ses agents reste un élément recommandé pour plus d'efficacité. Il reste à dire que le domaine de traitement de risques et leur formation est un domaine de préoccupation de pouvoir public. Malgré ses efforts en la matière, beaucoup d'actions restent à faire dans la mesure où les risques sont multiples et la technologie ne cesse d'engendre des nouvelles menaces. Dans ce sens, un contrôle sur le suivi de formations semble nécessaire. Les services de l'Etat chargés des missions de sécurité civile dans le département, pour leur part, peuvent présenter certains insuffisants liés à la formation de ses personnels. Ces manques en la matière sont à signalés par la suite.

2 - Le manque de professionnalisation des services de l'Etat chargés des missions de sécurité civile

Les personnels des services de l'Etat chargés des missions de sécurité civile dans le département doivent faire face aux risques auxquels le département est soumis. Pour ce faire, la connaissance des risques reste certainement le point le plus sensible et une première étape afin d'atteindre cet objectif. A cet effet, il est nécessaire que les personnels chargés de cette mission soient bien formés dans ce domaine. Les formations relatives au traitement des crises destinées aux personnels de ces services doivent leur permettre d'apporter au préfet un véritable conseil lors de la gestion de crise. Leurs réactions et leurs comportements sont le fruit de diverses connaissances acquises au cours de formations liées aux traitements de différents risques. Face à une situation anormale, ces services font appel à leurs connaissances pour mieux agir et apporter l'aide nécessaire au préfet qui gère la situation. Dans cette optique, les actions de sensibilisation de ces personnels et les formations portant sur les mesures d'urgence et de protection spécifiques à certains risques sont indispensables. Or, ces agents sont ceux-là mêmes qui vont gérer la crise sous la direction du préfet. La crise va les bousculer dans leurs habitudes, les confronter à la complexité et à l'incertitude des causes de la crise et de ses conséquences potentielles. Ces éléments comptent parmi les justifications d' *«une formation performante et continue en matière de gestion de crise. Il est donc impératif que ceux qui seront appelés à gérer la crise connaissent tout d'abord ces grands difficultés propres à la gestion de crise qui entraînent (...) un risque de désorganisation des services face à l'accélération et au déferlement des événements »*[901]. Bertrand PAUVERT, en s'interrogeant sur l'efficacité des services préfectoraux chargés de la mission de sécurité civile, à partir du constat effectué dans ce domaine, considère qu'*« il semble hélas qu'une réponse globalement négative puisse trop souvent se dessiner, tant au regard du fonctionnement des structures chargées de la coordination des mesures de sécurité civile que des caractéristiques de l'administration préfectorale elle-même »*[902].

Le plan de formation national est un fruit d'un partenariat entre différents services chargés de formations. Dans le cadre de ce plan, les personnes qui sont chargées de la sécurité civile profitent de formations pour acquérir une qualification pour faire face aux risques. Les

[901] DECHARRIERE (Ch.), « La gestion des crises », *op. cit.*, p. 101.
[902] PAUVERT (B.) Le préfet et la sécurité civile, *op. cit.*

formations proposées sont destinées aux différents acteurs de différents services chargés de la sécurité de département et adaptées selon les missions à remplir. Les bénéficiaires de ces formations sont ciblées car nécessitant une professionnalisation dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs démarches liées à la sécurité de leur département. Les personnels de nouvelles structures ne peuvent pas accomplir leurs nouvelles missions et fonctions sans être sensibilisés ; ce qui nécessite une formation spéciale de ces agents[903]. Dans cette optique, les restrictions budgétaires actuelles ne laissent pas d'espoir pour une amélioration des formations destinées aux personnels des services de l'Etat fusionnés depuis 2008, dans le cadre de révision générale de politique publique [904].

Le manque de professionnalisation des services de l'Etat chargés des questions de la sécurité civile dans le département constitue l'une des limites matérielles de l'intervention du préfet en matière de sécurité civile. En effet, ce sont ces services qui mettent en œuvre les décisions de préfet dans ce domaine. Les pouvoirs publics ont pris conscience sur l'importance des formations dans le domaine des risques. Dans ce sens, les efforts du législateur ont conduit à la mise en place, depuis loi de départementalisation, des services de secours[905] pour tenter de pallier cette insuffisance. Bien que ces efforts ne soient pas négligeables, ils doivent encore être renforcés et les actions des pouvoirs publics doivent être adaptées à toute évolution.

Pour éviter les mouvements de panique des personnels chargés de sécurité civile lors d'un événement inhabituel, il sera recommandé de dédramatiser certaines situations en favorisant les réactions appropriées et s'y préparer à l'avance pour la prise en charge efficace des victimes. Pour ce faire, plusieurs formations sont à organiser à plusieurs niveaux en collaboration avec les services intéressés par la sécurité civile dans un domaine précis. Certaines formations peuvent être destinées à former un certain nombre de personnes capables de relayer par la suite ces formations sur le terrain. De même, le programme de formation peut être adapté à l'ensemble des catégories de personnes travaillent dans le domaine de sécurité civile. Dans le même ordre d'idée et sur la période 2009-2011, avec la suppression de certains postes dans les services préfectoraux, qui sont chargés du contrôle de légalité et dans

---

[903] KADA (N.), Le préfet et la déconcentration sous la cinquième République, *op. cit.*, p. 357.
[904] Il s'agit notamment des nouvelles structures départementales chargées des missions de sécurité civile : les unités territoriales de DREAL, DDT, etc.
[905] Loi n° 96-369 du 3 mai 1996.

les services interministériels de protection civile, la qualité de service s'est amoindrie. Pour l'améliorer, la professionnalisation des personnels a été développée en mettant l'accent sur les formations. Car, le faire-savoir est important autant que le savoir-faire. Les efforts de pouvoir publics sont considérables en la matière. Toutefois, l'amélioration des formations reste un élément vivement recommandé.

Les fonctions des services de sécurité civile exigent la professionnalisation et la permanence des personnels. Des efforts considérables des pouvoirs publics en matière de formations doivent être signalés. Toutefois, on peut encore signaler un manque de professionnalisation au sein de certains services assurant les missions de sécurité civile. Ce manque de professionnalisation peut se vérifier, en premier lieu, par l'absence d'exigence d'un diplôme spécialisé en matière de risques pour le recrutement des personnels. En second lieu, ce manque peut être constaté par le déplacement courant des personnels entre les services publics.

2 - 1- Accès aux postes de services de l'Etat chargés des missions de sécurité civile sans diplôme spécialisé en la matière

Le domaine de la sécurité civile est un domaine très sensible. Pour assurer ses missions, les personnels qui en chargés doivent être compétents. Les personnels des services de l'Etat chargés des missions de sécurité civile doivent être en mesure d'assurer les tâches diverses qui leur incombent chacun dans son domaine de spécialité. Pour ce faire, il convient que ces personnes soient diplômées et formées selon les missions qu'ils vont assurer. Malheureusement, à l'heure actuelle, il n'y a pas de règlement qui empêche le recrutement des personnels au sein de ces services même s'ils ne détiennent pas de diplôme spécialisé pour l'accomplissement de leurs missions. Pour obtenir un poste au sein de ces services, le candidat doit passer un concours qui n'exige pas d'avoir suivi des formations ou des études liées à la sécurité. En conséquence, les personnes qui assurent les missions de la sécurité civile peuvent mener des actions qui ne correspondent pas forcément avec la politique publique liée aux risques[906]. Ce qui est regrettable dans la mesure où les actions non adaptées peuvent nuire à l'intervention de préfet. Face à ce problème, il serait souhaitable d'exiger aux candidats des

[906] PAUVERT (B.) Le préfet et la sécurité civile, *op. cit.*

postes liés à la sécurité civile d'avoir un diplôme correspondant avec les missions qui vont être menées ou au moins la suivie des formations en rapport avec les missions à remplir avant tout recrutement. Et pour plus d'efficacité, ses formations peuvent être rénovées en fonction de l'évaluation de menaces et des risques dans le département et être suivies de façon régulière par les personnes concernées.

2 - 2 - Le mouvement de changement des postes au sein de services de l'Etat chargés de la sécurité civile

Un phénomène a été signalé au sein des services publics : il s'agit du déplacement courant des personnels entre les services[907]. Déjà recrutées sans avoir forcément un diplôme en matière de sécurité, les personnels de services de l'Etat qui ont la charge des missions de sécurité civile peuvent changer de poste au fil du temps. Ainsi, malheureusement, il se peut que la personne venant pourvoir un poste vacant dans le secteur de la sécurité civile n'ait pas forcément de compétences dans le domaine des risques. Pour cela, le nouvel occupant du poste aura besoin de temps pour avoir une expérience en matière de risque ; ce qui suppose une perte considérable de temps. On peut regretter un taux assez élevé de renouvellement des personnels, ce que peut nuire à l'acquisition et à la transmission des savoir-faire qui sont primordiaux en termes de gestion de crise. En effet, il n'y a pas un règlement en vigueur qui empêche que cette situation se produise dans les services publics. Il convient dans ce sens de prolonger la durée minimum à faire dans chaque poste.

Après avoir éclairé sur les manques concernant les services de l'Etat chargés des missions de sécurité civile dans le département, il sera utile de voir le manque de professionnalisation du Service Interministériel de Défense et de Protection Civile (SIDPC) qui est le service en chef s'agissant de la sécurité civile dans le département.

---

[907] Ibid.

2 - 3 - Le manque de professionnalisation de personnels de Service Interministériel de Défense et de Protection Civile (SIDPC)

Pour qu'il puisse mener à bien ses missions en matière de sécurité civile, le préfet dispose d'un service spécialisé. C'est le Service Interministériel de Défense et de Protection Civile (SIDPC). Le SIDPC un service de coordination implanté au sein de la préfecture. Il est chargé d'assister le préfet pour tout ce qui est en lien avec la prévention des risques et des crises, mais aussi pour les affaires liées à la planification des secours. Le SIDPC est le service chargé, sous l'autorité du préfet, de traiter les événements de la sécurité civile dans le département. Son directeur ou son représentant doit aller sur place pour traiter l'événement et tenir le préfet informé. Il travaille, avec son équipe spécialisée composée des agents du SIDPC selon la nature de l'événement en question. Il travaille également en partenariat avec les acteurs divers présents sur le lieu de l'événement. Pour gérer la situation avec efficacité, il est essentiel que le directeur du SIDPC et son équipe connaissent les risques en question et leur traitement pour pouvoir agir rapidement face à la crise avant qu'elle se transforme en catastrophe. Leurs actions sont cruciales et précieuses pour aider le préfet à remplir ses missions en matière de sécurité civile. Dans cette optique, la formation des personnels du SIDPC reste fondamentale. Afin d'assurer une bonne exécution des missions confiées à ce service, ses personnels sont invités à suivre des formations en matière de risques auxquels le département est exposé afin d'acquérir une expérience requise dans ce domaine. Il est aussi nécessaire de renouveler ces formations de façon permanente. Pour qu'ils puissent préparer la gestion des événements de la sécurité civile, les personnels du SIDPC vont imaginer un maximum d'actions pour pouvoir mieux planifier en amont afin d'éviter au maximum les surprises d'une crise ; ce qui conduit à mener des actions opérationnelles efficaces et immédiates. Dans ce cadre, la professionnalisation des personnes chargées de cette mission reste une exigence primordiale.

Les exercices contribuent à l'entraînement des différents acteurs qui y participent. Les préfets ont un rôle majeur à jouer par l'intermédiaire de leurs Services Interministériel de Protection Civile dans les départements (SIDPC). Les exercices sont importants pour entraîner les acteurs du SIDPC et les autres acteurs éventuels pour la gestion de la crise. Une planification efface et des acteurs bien préparés pour faire face aux crises représentent une garantie pour le préfet. Ce dernier peut donc s'appuyer sur une équipe prête pour combattre les crises

susceptibles de survenir sur son territoire de compétence. La pratique des exercices est en train d'évoluer grâce à son rôle en matière de crise qui n'a cessé d'élargir ces dernières années.

Malgré l'importance primordiale des fonctions de SIDPC, qui exige de la professionnalisation et de la permanence des personnels, il semble que ne soient pas affectés à des personnels - au moins à leur arrivée - spécifiquement formés aux missions importantes de ce service. *« Aucun concours de recrutement particulier n'existe en effet à l'heure actuelle pour ce type de fonctions »*[908]. Le manque de professionnalisation ne fait donc pas obstacle au recrutement des personnels au sein du SIDPC. Un autre élément apparaît inquiétant : il s'agit du taux élevé de renouvellement des personnels dans le SIDPC. Ce phénomène, qui ne se limite pas à ce service, entraine la transmission des savoir-faire, essentiels en termes de gestion de crise, vers un autre service qui n'est pas forcément concerné par les questions de sécurité civile. Cette réalité peut conduire à nuire à la gestion des crises dans la mesure où les nouveaux personnels, qui s'installent dans ce service, ne sont pas forcément formés en matière de sécurité civile et ne disposent pas des expériences nécessaires pour un bon déroulement de la crise.

[908] PAUVERT (B.) Le préfet et la sécurité civile, *op. cit.*

B. La manifestation du manque de professionnalisation du préfet en matière de crise

> *« La formation du décideur et son entraînement au traitement de crise est en effet un élément majeur pour améliorer l'efficacité de celui-ci lors d'une situation réelle. Mais apprendre à gérer des événements majeurs n'est pas une chose simple et l'offre de formation pour les décideurs locaux n'est pas si importante »*
>
> Ludovic BLAY[909]

Les menaces et les accidents ne cessent d'augmenter avec le développement et le changement climatique qui entraîne des menaces nouvelles. Les nouveaux risques qui menacent la société moderne doivent être traités et pris en charge par l'autorité compétente en la matière afin d'assurer le droit de sécurité des citoyens. Selon les textes en vigueur, les préfets de département ont un large pouvoir en matière de prévention et de gestion de crises liées à la sécurité civile dans leur département. Dans ce cadre, ils sont responsables de l'anticipation des risques et de l'élaboration des plans des secours et, si nécessaire, ils doivent faire face à la crise. Pour cela, il est nécessaire que les préfets aient des connaissances sur la nature des risques liés à leurs départements afin d'y répondre en cas de survenance d'un événement de sécurité civile. Les rencontres et les conférences organisées par le ministère de l'Intérieur en matière des risques et de gestion des crises ainsi que les formations dispensées par certaines directions, notamment celles destinées à des hauts fonctionnaires proposées par l'ENA, sont des sources importantes dans ce domaine.

La sécurité civile est l'une des missions parmi nombres d'autres dont le préfet est chargé ; ce qui suppose qu'un préfet peut ne pas être forcement formé en matière de sécurité civile lors de sa nomination. Toutefois, il est invité à développer une connaissance sur les risques pour qu'il puisse accomplir cette mission. Il lui est nécessaire d'approfondir ses connaissances par tous les moyens possibles. Il revient au préfet lui-même de chercher à enrichir ses

---

[909] BLAY (L.), Vers une cellule d'appui et de coordination multicommunale pour un traitement local et efficace des crises, *op. cit*, p. 169.

connaissances. Dans le même ordre d'idées, la personnalité du préfet joue un rôle important en matière de prévention des risques et la gestion opérationnelle et médiatique de la crise. Pour assurer la fonction de préfet, en effet, des qualités particulières sont nécessaires. Il peut s'agir du *« (..), sens du dialogue avec les différents acteurs territoriaux,* (la) *réactivité en cas de crise »*[910]. Pour cela, les efforts du préfet pour développer ses connaissances sont profitables dans la mesure où ils vont améliorer sa qualité personnelle. La professionnalisation du préfet peut être alors un facteur de réussite de la gestion des crises. En revanche, le manque de formation pour un préfet, en matière de risques, peut avoir des effets sur le déroulement de la gestion des crises quand ce manque peut toucher le pouvoir de décision de préfet. En effet, *« l'échelle optimale de traitement des crises doit correspondre à un certain pouvoir de décision »*[911].

Le pouvoir du préfet en matière de gestion de risques est considérable. Toutefois, ce pouvoir semble limité par certains manques liés aux préfets eux-mêmes. Ce manque peut se vérifier par l'insuffisance de formations des préfets en matière de gestion des crises. De même, le préfet qui peut avoir acquis de l'expérience en matière de risques et de leurs traitements, peut se trouver dans l'obligation de quitter son poste selon le système des préfets tournant. Face à cette situation, la préfecture perd un personnage compétent dans ce domaine ; ce qui est regrettable.

1 - La limitation de l'intervention du préfet dans le temps, un frein à la professionnalisation

On peut signaler au sein de l'administration préfectorale, comme dans les autres services de sécurité, une absence de permanence des personnels et une logique de renouvellement qui s'applique au préfet lui-même. Si le traitement des risques et leur gestion[912] nécessitent des acteurs bien préparés pour y faire face, cette logique de renouvellement peut constituer un vrai obstacle. Dans ce cadre, la permanence du préfet dans le même poste peut être avantageuse dans le mesure où ce dernier peut avoir acquis de

[910] SOREN (E.), Le préfet, *op. cit*., p. 23.
[911] BLAY (L.), Vers une cellule d'appui et de coordination multicommunale pour un traitement local et efficace des crises, *op. cit*, p. 143.
[912] Qu'il s'agisse de prévention ou de gestion des événements de la sécurité civile.

l'expérience au long de son travail en matière de gestion des risques ; un domaine qui demande une longue durée de traitement afin d'avoir des bons résultats. C'est dans ce sens Bertrand PAUVERT signale que *« la même absence de permanence et de professionnalisation des personnels se vérifie au sein de l'administration préfectorale elle-même. En effet, les logiques internes de renouvellement des cadres de préfectoraux conduisent à une sorte de "tournante" des préfets, laquelle ne peut que nuire à la permanence de l'implication de ces acteurs dans les questions de prévention et de sécurité civile, domaines dans lequel les résultats ne peuvent être effectifs et visibles qu'à moyen ou long terme »* [913].

Habituellement, l'expérience peut être acquise aux personnes qui travaillent en permanence dans le même domaine. La logique de renouvellement des personnels de la préfecture a alors engendré un système de « tournante » des préfets. Avec l'application de ce système, les savoir-faire et l'expérience acquis aux préfets en pratiquant les missions liées à la prévention, à la prévision et à la gestion des crises de sécurité civile peuvent être sans suite dans la mesure où un préfet peut être amené à assurer une mission qui n'est pas forcément en lien avec la sécurité civile. C'est le cas lorsqu'un préfet quitte son poste comme préfet pour travailler dans une autre administration publique. Au cours de sa carrière, un préfet affronte probablement des crises de sécurité, il est possible aussi « *qu'il aura un jour ou l'autre à déclencher un plan d'urgence et donc à prendre en charge la gestion d'une crise touchant le domaine de la sécurité civile »*[914]. A cet effet, il semble logique que le préfet puisse avoir une expérience en matière de gestion des crises durant sa carrière. Selon le système « tournant » des préfets, un préfet quitte son poste pour un autre après avoir passé en moyenne moins de trois ans[915] dans le même poste. En effet, « *la durée moyenne dans le même poste est de 22 mois pour le préfet, 26 mois pour le secrétaire général, 17 mois pour le directeur de cabinet (...). La gestion contemporaine des ressources humaines et des administrations invite à la mise en œuvre de projets de service installés dans une certaine durée* »[916]. L'administration de la sécurité civile n'a rien à gagner si cette logique de renouvellement des préfets et des personnels de services chargées d'assurer les missions de sécurité civile continue à fonctionner. Bien au contraire, les missions à assurer par cette administration demandent une permanence du directeur chargé

[913] PAUVERT (B.) Le préfet et la sécurité civile, *op. cit*.
[914] COURTOIS (D.-G.), « Le rôle de l'Etat dans la gestion de crise », 1993, *op. cit*., p. 92.
[915] SOREN (E.), Le préfet, *op. cit*., p. 21.
[916] OBERDORFF (H.), FROMENT (J.-Ch.), « L'institution préfectorale entre tradition et modernité », *op. cit*., p. 39.

d'assurer la sécurité du département (le préfet) ainsi que les personnes qui sont à sa disposition pour remplir cette mission. Dans ce cadre, Henri OBERDORFF et Jean-Charles FROMENT ont remarqué que *« les exigences de gestion semblent militer en faveur d'un allongement de la durée de l'affectation du préfet »*[917]. Une prolongation de la durée de travail d'un préfet est donc recommandée pour une bonne gestion de crises. De même, une vraie culture du risque ne semble pouvoir être développée que si les personnels chargés de l'acquérir, dont le préfet, ont une stabilité dans le même poste et de la spécialisation aussi.

2 - Le manque de formations de préfets en matière de gestion des crises

Le préfet de département dispose de pouvoirs étendus pour assurer les missions qui lui incombent. Représentant du Premier ministre et de chaque ministre dans le département, le préfet est l'homme de la situation sur lequel les ministres peuvent compter pour surmonter les crises susceptibles de survenir sur son territoire de compétence. La bonne gestion des situations extrêmes dépend d'une décision raisonnée et prise à temps afin de réduire le nombre de victimes et de minimiser les dégâts. La rationalité des décisions du directeur qui gère les événements de la sécurité civile et, si besoin, traite les crises, est le fruit de ses connaissances[918] et ses expériences dans un domaine précis. Afin d'améliorer ses connaissances en matière de gestion des crises, les préfets peuvent suivre des formations spécialisées afin d'enrichir leurs expériences dans ce domaine. Ils peuvent de même se perfectionner par la participation aux exercices d'entraînement qui sont le point essentiel de la préparation des décideurs pour faire face aux crises.

Le traitement des risques et la gestion des crises est un domaine de compétence élargie du préfet parmi les autres fonctions que ce dernier a à assurer durant sa carrière. Force est de constater que, malgré le large pouvoir donné au préfet en matière de sécurité civile, ce dernier reste insuffisamment formé en la matière. Avoir une connaissance en matière de risque ne veut pas dire qu'un préfet doit être un expert dans ce domaine. Il lui suffit d'avoir une connaissance minimale en matière de risques, car il sera soutenu par des experts si la situation le justifie. Cette connaissance va lui permettre de rationaliser sa réponse et de prendre des

[917] Ibid.
[918] BLAY (L.), Vers une cellule d'appui et de coordination multicommunale pour un traitement local et efficace des crises, *op. cit*., p. 169.

décisions rapides sans recourir aux experts quand l'événement ne demande pas des informations techniques d'un haut niveau. Un préfet qui peut compter sur ses connaissances personnelles va pouvoir donner des réponses rapides ce qui permet souvent de minimiser les dégâts et d'épargner les vies humaines. Dans ce sens, Alain PELOSATO affirme que *« c'est vrai qu'un préfet ou un maire n'a pas la formation technique pour pouvoir apprécier immédiatement une situation. Il a besoin d'experts. Mais quand il s'agit d'un accident industriel, je suis vraiment étonné qu'on ne connaisse pas l'origine de la pollution et qu'on ait besoin d'experts »*[919]. Ancien élève de l'Ecole Nationale de l'Administration (ENA), le préfet suivait durant ses études des formations liées à l'administration publique. Mais les formations proposées par l'ENA sont multiples et traitent des différentes branches de l'administration publique. De plus, il n'y pas une obligation de suivre des formations liées à gestion des crises pour être nommé comme préfet d'un département. Donc, avant de commencer sa carrière, le préfet n'a pas l'obligation d'être un spécialiste dans le domaine de la sécurité civile, ni de suivre des formations spéciales en la matière. En conséquence, les préfets peuvent avoir besoin de suivre des formations spécialisées concernant les risques et les menaces liés au département pour assurer une gestion optimale des crises. Il est impératif que le large pouvoir reconnu au préfet en matière de risque et de gestion des crises soit accompagné par des formations correspondant pour avoir des résultats satisfaisants dans ce domaine.

Pour que la gestion des crises soit plus d'efficace et que l'Etat puisse mettre en œuvre ses responsabilités en la matière, il est recommandé que les représentants de l'Etat dans les départements, les préfets, se préoccupent de la question de la sécurité civile d'une façon plus évidente et cherchent à développer leurs connaissances en suivant des formations spécifiques en la matière. Des efforts du pouvoir public pour former les préfets sur les risques liés au département et les réponses efficaces en la matière sont mis en place. L'Ecole Nationale de l'Administration (ENA) fait partie des organisations qui proposent des formations liées à la gestion des crises. Les formations proposées par l'ENA sont destinées à des hauts fonctionnaires, mais il convient encore de renforcer les efforts du pouvoir public dans ce domaine. Le constat de ces dernières années a confirmé des limites de l'intervention du préfet

---

[919] PELOSATO (A.), propos tenus au cours d'un débat retranscrit in : *La catastrophe, l'élu et le préfet*, PU Grenoble, 1990, p. 111.

dans le domaine de l'organisation des secours notamment lors de l'explosion de l'usine AZF. En temps de crise, si un préfet doit consacrer son temps à assurer les autres missions qui lui incombent comme, par exemple, recevoir les hautes personnalités de la République (Président, Premier ministre, etc.), il n'aura pas assez de temps de gérer la crise. C'est dans ce sens et suite à la réception successive par le préfet du président de la République et du Premier ministre que Patrick LAGADEC a signalé qu'« *il faudrait s'interroger pour savoir si, en situation aussi critique, il est impératif d'exiger d'un préfet que sa première mission soit la réception, à l'aéroport ou ailleurs, d'un nombre non défini de personnalités arrivant dans le désordre* »[920]. Il est donc nécessaire que les préfets soient plus impliqués dans le domaine de gestion des crises et se concentrent sur l'événement et les réponses efficaces pour y mettre fin avec les moins des dégâts possibles. Dans ce cadre, la personnalité du préfet est un élément primordial. Une personnalité de compétence en raison des formations et des expériences pratiques d'un métier si délicat.

En tout état de cause, le préfet ne doit pas être obligé d'avoir une connaissance experte des risques à l'image d'un spécialiste. Il peut compter sur l'avis des spécialistes et des experts du risque en question lors de la survenance d'une crise qui nécessite la présence de ces derniers. Ce qui compte le plus est alors sa personnalité et sa sagesse ; lesquelles dépendent d'une bonne connaissance des risques. Il est très important de pouvoir prendre la bonne décision à bref délai pour un bon déroulement de la crise. La présence d'un expert est nécessaire quand la question à traiter requiert des informations précises qui ne peuvent être fournies que par un spécialiste en la matière. Un exemple de l'importance de l'avis d'un expert peut être donné en cas d'incendie sur un bac pétrolier. Le premier réflexe qui vient à l'esprit pour la plupart des gens est d'essayer de l'éteindre avec de l'eau ou avec de la mousse tandis que l'avis d'un sapeur-pompier expert en la matière sera tout simplement le suivant : afin de contrôler l'incendie causé par le pétrole, il faut laisser brûler le produit. Dans cette optique, l'avis des spécialistes en matière de risques est donc primordial. Quand la situation le justifie, le préfet peut avoir des spécialistes de compétence diverses dans sa cellule de crise. Ceux-ci doivent conseiller le préfet et fournir les solutions envisageables pour la sortie de la crise avec le moins de dégâts. Car un problème peut être traité de plusieurs façons, l'expert peut expliquer

[920] LAGADEC (P.), La culture française des crises est fondamentalement dépassée, Le Monde, 11 déc. 2001, p. 18.

au préfet sur les solutions envisageables avec leurs conséquences et leurs efficacités. Le préfet peut décider grâce à cette explication et grâce à ses connaissances et son expérience acquises en matière de gestion des crises. Cependant, malgré l'avis des experts en matière de risques et les connaissances du préfet, sa décision ne pourra être efficace que si elle est prise eu égard aux moyens disponibles. La question des moyens matériels pour une intervention efficace du préfet reste donc toujours au cœur des préoccupations.

Dans ce sens, nous proposons de créer une instance dans le département avec des missions précises sur laquelle le préfet peut compter afin d'avoir des informations précises sur les moyens départementaux disponibles en moment de crise, leurs implantations, leur quantité, les personnes disponibles et capables de remplir une mission précise. Les informations fournies par cette instance doivent être mises à jour, réelles et pertinentes. Dès lors, il s'agira maintenant de montrer quelles seront les missions de cette instance et comment va être organisée. Il faudra aussi montrer comment et dans quelles mesures cette instance peut mener des missions utiles et opératoires pour aider le préfet avant, pendant et après la crise pour une réponse efficace de celle-ci. Sa création doit faciliter les tâches du préfet dans la mesure où cette instance va exercer un contrôle sur tous les services chargés des missions de sécurité civile dans le département. Elle est tenue, de même, de garantir la professionnalisation des personnes qui sont en charge des missions de sécurité civile ; sa mission va être donc d'assurer que les services de sécurité sont prêts pour faire face à tout type de risque susceptible de survenir sur le territoire du département.

§2 - Les solutions au manque de professionnalisation

Pour faire face au manque de professionnalisation chez le préfet et les personnels chargés des missions de sécurité civile, certaines mesures peuvent être mises en place. Il s'agit, d'une part, de mesures générales (A) qui se traduisent par le développement d'une culture du risque chez les acteurs de la sécurité civile et par la mise en place de formations diverses auxquelles peuvent participer tous les acteurs intervenant dans la gestion des risques. De même, l'exigence de diplôme pour exercer les fonctions de la sécurité civile peut être systématisée. D'autre part, la création d'une structure de contrôle des services de l'Etat chargés des missions de sécurité civile et des services de secours dans le département peut être envisagée comme solution pour faire face au manque de professionnalisation de préfet et

des autres acteurs. Cette structure est tenue de proposer des solutions s'agissant des manques de moyens quantitatifs et qualitatifs précédemment évoqués (B).

A. Mesures générales destinées à faire face au manque de professionnalisation des acteurs de la sécurité civile

Les mesures générales proposées pour faire face aux faiblesses du système de sécurité civile sus-mentionnées concernent le développement de la culture de risque et la mise en place de formations.

1 - Le développement de la « Culture de risque »

Aujourd'hui et pour qu'ils soient bien entrainés dans le domaine des risques, il est impératif que les acteurs des crises développent « une culture de risque » par le partage d'un savoir-faire entre eux. Ce savoir-faire est primordial pour une gestion collective avec les autres acteurs qu'ils soient publics ou privés. Le savoir-faire ne doit pas se limiter aux acteurs de la sécurité civile. Il nécessaire qu'il s'étende à tous les citoyens soumis aux risques pour éviter les mouvements de panique lors d'une crise. Cela peut se traduire par la connaissance des consignes de sécurité et le suivi de celles-ci en cas d'événement de sécurité civile. Dans sa politique de lutte contre les risques et les menaces qui ne cessent d'augmenter dans la société moderne, l'Etat français tend à développer une culture de risque chez les acteurs de sécurité civile comme chez les citoyens en général. A cet effet, les efforts du Gouvernement pour informer les citoyens sur les risques auxquels ils sont soumis sont considérables. Ainsi, le Gouvernement tend à former les personnels chargés des questions de sécurité civile de façon efficace et régulière. En effet, la formation des ces acteurs en matière des risques et leur gestion est cruciale pour éviter le pire. Force est de connaître que les acteurs publics, jusqu'à une période assez récente, n'étaient pas formés pour la gestion des crises[921].

Les exercices des acteurs qui participent à la gestion des crises sont une source de formation. De même, certains peuvent aider les préfets qui y participent à appréhender le stress du décideur lors d'une crise et les moyens d'y faire face sans gêner la gestion de la crise. La «

[921] LEBESCHU (J.), « A propos des risques collectifs majeurs », *op. cit.,* p. 202.

culture du risque » chez les personnes chargées de questions de sécurité civile peut être développée par la connaissance préalable des acteurs potentiels des crises. A cet effet, il est nécessaire d'organiser en permanence des conférences et des rencontres qui réunissent les différents acteurs de sécurité pour échanger leur expérience en matière de gestion de crise, montrer les difficultés et proposer les solutions. Ainsi, la pratique du « retour d'expérience », qui est proposée dans un guide du ministère de l'Intérieur afin de l'encourager dans les collectivités territoriales, est l'un des facteurs de la bonne gestion des crises. Au terme de la circulaire du 27 mars 2003, le retour d'expérience est *« conçu pour faire émerger, pour chaque aspect recensé, les points forts, les points faibles et des propositions d'amélioration d'ordre technique, humain et organisationnel, il vise à l'harmonisation des pratiques et à l'exploitation plus facile des enseignements utiles, tirés des situation des crise »*[922] . Cette pratique, reconnue comme un « processus d'amélioration continue »[923], peut permettre, en cas de son mise en œuvre, de réparer les dysfonctionnements et améliorer l'efficacité des plans de prévention ainsi que ceux des secours.

2 - Mise en place de formations

Pour répondre à toutes les urgences, il convient que les personnels des services chargés des missions de sécurité civile dans le département soient qualifiées, qu'il s'agisse de personnels des services de l'Etat, de services de secours ou du préfet lui-même. Il est essentiel que ces acteurs développent tous une connaissance sur les risques susceptibles de survenir dans le département ainsi que sur leur traitement. En effet, le préfet, en tant que directeur de crise, doit avoir une certaine compétence pour pouvoir répondre efficacement aux crises. Haroun TAZIEFF[924] considère ainsi que la gestion des situations d'urgence dépend d'une certaine qualité du directeur. Il doit être bien qualifié et en mesure d'apporter une réponse immédiate et efficace face aux risques qu'il doit traiter ; ce que suppose une connaissance suffisante du domaine de risques qui font partie de son quotidien ainsi que leurs traitement avec fiabilité. A cet effet, la formation de préfet en matière de risques est capitale.

---

[922] Circulaire du 27 mars 2003, Le ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, NOR/ INT/E/03/00040/C.
[923] VIRET (J.), QUEYLA (J.-L.), Sécurité civile en France : organisation et missions, 2008, *op. cit*., p. 271.
[924] TAZIEFF (H.), « Un troisième homme pour gérer la crise ? », *op. cit*., p. 221 et s.

Les départements soumis aux risques majeurs sont invités à créer des « cellules permanentes de recherche des circonstances et causes de certains risques ». Cette invitation est adressée aux départements qui manquent de données liées aux risques. Ces cellules feront l'objet d'un travail collectif de différents acteurs concernés par un risque précis pour pouvoir le prévenir et aménager les zones à risques d'une façon spécifique correspondant avec la dangerosité des risques liés au département. La nécessité de créer ce type des cellules dans certains départements est due à l'insuffisance des données nécessaires pour qualifier certains risques afin d'y faire face. Pour plus d'efficacité, il convient que cette démarche soit suivie par une action de formation liée à ces risques et destinée aux personnels chargés de la sécurité civile pour qu'ils puissent répondre à des événements menaçant les personnes, les biens et l'environnement et pouvant donner lieu à des crises. Ludovic BLAY[925], dans sa thèse soutenue en 2012, montre la nécessité de créer une cellule d'appui et de coordination multicommunale pour un traitement local et efficace des crises. Selon lui, cette instance peut assurer des missions diverses en matière de crises. Elle peut anticiper les crises, détecter les événements locaux, aider les décideurs pour comprendre la crise afin de prendre les meilleures solutions, etc.

Dans son souci de réduire les dépenses publiques, l'Etat a supprimé certains postes dans certains services depuis 2007. Cette situation, qui a marqué la baisse du nombre des personnels chargées de la sécurité civile, peut affaiblir l'efficacité de ces services. Pour y faire face, la solution peut passée par le renforcement des formations des personnels de ces services. Dans ce sens, l'Etat tend à améliorer les formations destinées aux personnes à la fois dans sa fréquence et dans sa diversité pour traiter tout type de risque. Les recommandations nationales dans le domaine de la sécurité civile ainsi que les moyens mis en place pour faire face aux risques ne trouveront leur pleine efficacité donc que dans la mesure où les personnes chargées de leur application ont été bien préparées à intervenir dans l'ensemble des contextes liées aux questions de sécurité civile. A cet effet, le ministère de l'Intérieur prend en charge, depuis plusieurs années, la formation des personnes en tant que ministère chargé de la sécurité civile et dans un souci d'améliorer les connaissances de personnes chargées de sécurité pour

[925] BLAY (L.), Vers une cellule d'appui et de coordination multicommunale pour un traitement local et efficace des crises, *op. cit*.

une meilleure réponse face aux risques sur le territoire. Dans ce sens, il veille à la préparation des formations pour tous les niveaux et pour tous les risques.

B. Vers la création d'une structure de contrôle des services chargés de la sécurité civile dans le département

Lors d'une crise de grande ampleur, le préfet peut se trouver débordé par l'événement majeur auquel il doit faire face. Il reçoit des informations qui, lui parvenant de plusieurs services, peuvent être parfois contradictoires. Face à cette situation, il va se trouver en difficulté pour prendre les bonnes décisions. Incapable de maîtriser les risques qu'il ignore, le préfet est handicapé par le fait qu'il est le seul à pouvoir répondre à l'événement en tant que la seule autorité légitime responsable de la sécurité du département. Pour l'aider à mieux assurer cette lourde tâche et pour le soulager un peu de sa mission, des experts en matière des risques sont là pour le conseiller et pour lui proposer, avec d'autres personnes responsables en matière de sécurité civile, des solutions envisageables. Cependant, l'efficacité de la réponse dépend de la solution choisie parmi les propositions faites au préfet. Une solution adaptée aux moyens disponibles dans le département au moment de crise et à la capacité des personnes chargées de sa mise en œuvre. A cet effet, une structure, qui fournit des informations sûres liées aux moyens du département et susceptibles d'être mis à la disposition de préfet lors d'une crise, peut être créée. Cette structure pourra apporter une aide utile au préfet lors d'une crise.

La légitimité du rôle du préfet de département en matière de gestion de crise n'a jamais été contestée jusqu'à présent. Son rôle dans le traitement des crises est incontournable pour éviter que la situation ne dégrade. Toutefois, le constat montre certains manques en termes de moyens matériels et de professionnalisation du préfet et personnels des services chargés des missions de sécurité civile dans le département. Du fait de cette situation, la sécurité ne peut pas être toujours garantie en absence de moyens mis à sa disposition. Le préfet lui-même, qui est rarement formé en matière de gestion des crises, se trouve en difficulté pour mobiliser les moyens pour face à certaines crises. Il travaille avec d'autres décideurs sur le même événement qu'il s'agisse des directeurs des services publics ou privés impliqués dans la gestion de l'événement.

En cas d'événement majeur touchant le département, qui peut dépasser les capacités d'intervention du préfet, ce dernier doit tout de même y faire face. Les crises qui frappent le territoire, de nos jours, sont souvent des crises nouvelles. Ce sont souvent des événements complexes inconnus pour le préfet qui va les prendre en charge. Pour cela, il est d'abord nécessaire que ce dernier comprenne la situation qu'il va gérer et qu'il ait une vision globale sur la crise. Pour atteindre cet objectif et afin de prendre les bonnes décisions et de mener parfaitement les opérations de secours, le préfet peut compter sur l'aide des experts et des services chargés de sécurité civile dans le département. Ces acteurs fournissent une explication sur le phénomène à traiter, mais pour que la réponse soit efficace, les décisions du préfet doivent être prises avec la certitude sur la possibilité de leurs mises en œuvre au vu des informations réelles sur les moyens disponibles. Un préfet décide donc à partir des informations qu'on lui fournit et en fonction du développement des risques et des moyens matériels et humains disponibles. Par exemple, si l'événement nécessite l'évacuation des habitants d'une partie du département, le préfet doit avoir une idée sur l'ampleur de la crise, les populations concernées, les entreprises touchées, les établissements recevant des public en danger, etc. Il doit connaître également avant de lancer une évacuation, quels sont les réseaux de transport utilisables, les lieux de refuge disponibles, la durée minimale de la réalisation de l'évacuation ainsi que les hommes disponibles pour assurer cette mission. Avec l'ensemble de ses informations, un préfet peut faire ses choix parmi les options proposées par ses partenaires afin de mener à bien cette action. Cependant, si le préfet peut avoir des informations fiables sur la situation sans avoir des informations concrètes sur les moyens disponibles, ses décisions peuvent être mises en cause, car ne pouvant pas être exécutées correctement.

L'examen des moyens en matériels et en personnels mis à la disposition du préfet mais aussi leurs formations a relevé certains manques. Pour une bonne préparation du préfet face aux risques, il convient que les moyens quantitatifs de sécurité civile soient adaptés aux besoins du département. De même, les personnels doivent être bien formés en matière de risque et leur gestion afin de faire face aux crises de façon efficace. La formation de personnels peut leur permettre à la fois de faire connaître les risques et d'anticiper leurs réponses ainsi que de mettre en œuvre, le cas échéant, des réponses anticipées. Dans ce cadre, il semble opportun de constituer une instance de contrôle des services chargés des missions de sécurité civile dans le département ; qu'il s'agisse des services de l'Etat ou des services de secours. Quelles seront les missions de cette instance, ainsi que son organisation et son financement ?

1 - Les missions de l'instance de contrôle

A travers de cette étude, deux types de faiblesse dans le fonctionnement des services chargés des missions de sécurité civile dans le département ont été constatés. Il s'agit de manques quantitatifs de moyens de ces services ainsi que de manques des moyens qualitatifs liés aux personnes chargées de remplir les missions de sécurité civile. Face à cette situation, il peut être proposé de mettre en place une instance qui sera chargée de trouver des solutions aux insuffisances signalées. Cette instance peut avoir une vision globale de la situation du département qu'il s'agisse des risques auxquels le département est exposé ou de la réalité des besoins en matériels comme en formation des personnels de services de secours et des services de l'Etat chargés de sécurité civile. Elle doit être en mesure alors d'évaluer l'adéquation des moyens de secours en prenant en compte la réalité des risques liés au département. Sa connaissance de services chargés de sécurité et de leurs moyens peut lui permettre d'avoir des informations correctes et réelles sur la situation de ces services et par conséquent, de pouvoir communiquer ces informations à l'autorité compétente quand elle les réclame. Les informations sur les moyens disponibles dans le département, qui pourront être communiquées par cette instance, doivent être disponibles en permanence. Lors d'une crise, le préfet doit avoir une information immédiate sur les moyens qui existent. Dans la situation actuelle, même avec la technologie moderne, la recherche, le rassemblement et l'analyse des informations sur les moyens demande du temps avant toute communication au préfet. Pour éviter la perte de temps éventuelle, la structure envisagée pourra fournir les informations nécessaires à bref délai. La structure dont il est proposé la création peut jouer un rôle dans l'ensemble du cycle des crises et peut être parfaitement informée des besoins des services de secours et ceux de l'Etat chargés des missions de sécurité civile. Il s'agit de son rôle de contrôle avant la survenance de la crise, pendant et après son passage. La maîtrise des trois phases des crises sont indispensables pour un bon traitement de celles-ci. Avant l'événement, c'est le temps de la préparation pour faire face aux risques et les prévenir. Pendent l'événement, l'instance met à la disposition de préfet des informations nécessaires pour l'efficacité de la gestion. Après l'événement, une action importante peut être assurée. Il s'agit du retour d'expérience sur une crise qui vient de passer afin d'en tirer des leçons pour se préparer au mieux face à une prochaine crise. Les missions de l'instance de contrôle hors période de crise c'est-à-dire avant son arrivée et après son passage, ainsi que pendant la gestion de celle-ci sont ici précisées.

1 - 1 - Les missions de l'instance de contrôle hors période de crise

L'instance dont il est proposé une mise en place dans chaque département assure des missions diverses en temps normal. Dans ce sens, avant la crise, cette instance peut, tout d'abord, assurer que les services chargés des missions de sécurité civile sont prêts à répondre aux urgences susceptibles de survenir sur le territoire du département en ce qui concerne les moyens mais aussi les personnes compétentes pour aider le préfet à réagir face à la crise et leur disponibilité. Elle peut alors anticiper les événements de la sécurité civile avant leur arrivée. Cette instance se présente comme un outil d'aide au pilotage des situations d'urgence, à la disposition du préfet. Après la crise, la structure préconisée est tenue à mettre à jour à nouveau les besoins des services en matériels et en formation en fonction de nouveaux risques et les dégâts causés. La structure doit donc être apte à vérifier si la préparation du département face à tout type de risques est assurée. Cela serait de nature à aider le préfet à assurer ses tâches en matière de sécurité civile dans son département. Dans ce cadre, on peut classer les missions de cet organisme en deux grandes catégories qui seront :

- le contrôle de moyens en matériels et en personnels mis à la disposition de préfet ;
- le contrôle de formations destinées aux personnes chargées de la sécurité civile dans le département.

a) - Le contrôle de moyens en matériels et en personnels mis à la disposition de préfet

Une première partie des tâches de cette nouvelle instance peut porter sur le contrôle des moyens en matériels dont disposent les services de secours et les services de l'Etat chargés de la sécurité civile pour faire face aux situations d'urgence de sécurité civile. Elle est tenue de vérifier que les moyens existent, sont disponibles en quantité suffisante et sont adaptés à la nature des risques liés au département. Le même contrôle est à pratiquer s'agissant des moyens en personnes. Il est important d'organiser les moyens qui peuvent être mis à la disposition du préfet lors d'une crise. Pour cela, cette instance peut avoir comme mission de coordonner les moyens des services contrôlés et de les mutualiser. A cette étape, la coordination et la mutualisation des moyens peut être réalisée pour organiser un achat en commun par différents services. Il est nécessaire que la coopération entre services pour le

traitement de la crise ne soit pas limitée à la phase antérieure à la crise ; il convient que cette action soit permanente.

La tâche assurée par cette instance ne doit pas entraver ou se substituer à la fonction du préfet comme coordinateur de moyens de secours dans le département. Il n'est pas question de transférer le pouvoir de police du préfet au directeur de l'instance proposée à instituer. L'enjeu est bien de contrôler les moyens qui relèvent de l'autorité de plusieurs services publics chargés de la sécurité dans le département, assurer leur suffisance et les cordonner dans le cadre de la préparation face aux événements de sécurité civile. Dans ce cadre, cette instance peut faciliter la coordination des moyens et simplifier les échanges d'informations entre les acteurs des services en charge de sécurité civile de tous les niveaux dans le département.

b) - Le contrôle de formations destinées aux personnes chargées des missions de sécurité civile dans le département

Le contrôle des formations destinées aux personnes chargées des missions de sécurité civile dans le département sera la deuxième mission à assurer par la structure proposée. Elle sera tenue de contrôler les formations proposées à l'ensemble des personnels chargés de la sécurité civile sur le territoire du département y compris le préfet. Dans cette optique, elle veille sur la fiabilité des formations, leur nombre, leur adaptation et leur suivi par les personnes concernées. Elle met également à jour les formations en question, car les risques ne restent pas les mêmes au fil du temps. Des nouveaux risques naissent toujours avec les nouvelles technologies de la vie moderne.

1 - 2 - Les missions de l'instance de contrôle pendant la crise

Pour que le préfet puisse assurer sa mission du mieux possible lors d'une crise, il convient pour lui de prendre ses décisions avec le maximum d'informations disponibles au moment de la prise de décision. Plusieurs choix et plusieurs options de réponses possibles lui sont proposés. Il doit choisir la meilleure réponse en fonction des solutions et des moyens et selon le développement de l'événement à traiter. Pour pouvoir aider le préfet à remplir cette tâche, cette instance peut lui donner une vision globale et fiable sur tous les moyens

disponibles auprès des services publics concourant à la sécurité civile et susceptibles d'être mis à sa disposition pour une réponse rapide à l'événement. Plusieurs services de secours et des services de l'Etat sont chargés à mettre leurs moyens matériels et humains à la disposition du préfet pour assurer la sécurité du département. L'instance à créer serait donc l'outil à la disposition du préfet qui lui fournit des informations sur les moyens disponibles de ces services et lui permet d'envisager la suite des opérations à mener pour traiter la crise après avoir pris la mesure de l'événement. Les informations précises et détaillées venant de cette instance à bref délai peuvent améliorer la réponse du préfet face à l'événement dans la mesure où ce dernier peut analyser le phénomène à gérer en fonction des moyens de réponses disponibles. Pour remplir cette mission, cette instance peut mettre en place, en amont, un système de base de données répertoriant les moyens de chaque service ainsi que leurs modes d'utilisation possibles. Par exemple, lors d'une tempête, l'instance proposée peut intervenir au profit du préfet. Elle pourrait lui faire connaître immédiatement, sans contacter les services de sécurité concernés, les ressources humaines et matérielles qui sont disponibles dans son département pour faire face à la tempête comme l'évacuation des habitants s'il y a lieu, leur transport en un lieu sûr, leur logement, la mise en place des secours et le soin médical, etc. L'inventaire de la structure contient donc les ressources matérielles et les personnes compétentes qui peuvent intervenir en cas de problème. Les moyens d'un département voisin peuvent être reconnus quand cette instance contacte son homologue du département voisin. Dans ce sens, les relations entre les instances à mettre en place dans chaque département sont recommandées. Grace aux relations de cette instance de contrôle avec celles du département voisin, le préfet d'un département peut connaître les moyens et les ressources disponibles de ces départements en temps de crise et envisager leur aide.

La structure proposée doit être disponible en permanence. Quand il y a une urgence dans un département, le préfet se retrouve face à une masse d'informations provenant de plusieurs sources spécialisées ou non en matière de risques. A ce stade cette structure peut être en mesure de fournir le préfet un appui technique en présentant des informations fiables. Dès lors qu'une crise est en cours ou probable, le directeur de cette instance ou son représentant doit être en mesure de conseiller le préfet pour une bonne gestion de la situation. Les conseils venant de cette personne seront indispensables, car elle est en meure de fournir des informations concrètes dans son domaine de compétence. Cette structure, en tant que responsable du contrôle des moyens des services concourant à la sécurité civile dans le

département et de la formation de leur personnels, peut vite fournir au préfet l'ensemble des informations utiles et réelles sur la disponibilité des moyens des services de sécurité ainsi sur les personnes compétentes pour mettre en place les décisions prises dans les meilleures conditions. En effet, elle sera capable de rassembler les données, les analyser et les gérer afin qu'elles soient prêtes à être présentées au préfet lors d'une crise. C'est alors un gain important en rapidité et en facilité d'organisation pour les différents services de sécurité. Les informations fournies par cette instance peuvent en effet aider le préfet à prendre les meilleures décisions à bref délai. Une réponse rapide face aux risques est vivement recommandée pour éviter au maximum les dégâts matériels et épargner les vies humaines. Néanmoins, la réponse rapide face à une urgence doit être juste et proportionnée à la nature de cette urgence. Dans cette optique, la structure proposée à mettre en place semble susceptible de remplir cette mission en tant qu'expert en matière de disponibilité des moyens sur le territoire du département.

Quand une crise survient, le préfet doit comprendre l'événement se produisant sur son territoire et agir selon ses compétences. Un préfet, qui n'est pas souvent un technicien du risque, cherche à comprendre le danger qui menace son département et les enjeux à traiter afin de répondre d'une façon efficace à une crise précise. A cet effet, il va recourir à certaines compétences techniques. Dans ce sens, il demande l'avis d'experts ou un groupe d'experts dans le domaine des risques à traiter. Les experts peuvent lui donner tous les éléments et lui montrer les solutions envisageables et les conséquences ; ce qui lui permet de mesurer la crise et son déroulement. Au vu de toutes les solutions disponibles pour traiter l'urgence, le préfet va choisir la meilleure réponse possible à partir de moyens que son département dispose. Cette situation peut être illustrée par l'exemple suivant : pour faire face à un accident sur une plateforme chimique qui dépasse l'établissement et menace de personnes, de biens et de l'environnement, le préfet doit mettre immédiatement en action l'ensemble de moyens dans sa cellule de crise. Quand cette cellule n'est pas équipée en moyens concernant les risques chimiques, le préfet doit faire appel à des experts en chimie qui ont des solutions. Selon les données fournies par les experts, le préfet va prendre la décision opportune. La décision prise par le préfet détermine le déroulement de la crise. Le meilleur choix pour traiter la crise doit donc être fait suite à une explication de la situation à laquelle le préfet a à faire face. Il doit faire un choix parmi les solutions proposées afin de traiter la crise. Si un préfet doit demander l'avis des experts pour faire face à certains risques, il convient pour lui à ce stade de savoir ce

qu'il doit faire face aux urgences en vu des moyens disponibles. Par exemple, lorsque le préfet doit faire face à nuage toxique, il est important de connaître la localisation précise de l'établissement d'où provient le produit toxique. Il doit connaître également le périmètre de risque que génère cet établissement. Ces données sont des données techniques qui ne peuvent être établies que par des spécialistes qui vont aider et soutenir le préfet à prendre la meilleure des solutions parmi celles qui lui sont possibles. Pour cela, la présence d'un représentant de l'instance proposée semble profitable dans la mesure où ce dernier peut donner des informations justes et à bref délai sur les moyens disponibles et les personnes compétentes pour mettre en œuvre les décisions prises par le préfet.

Lors d'une crise, il n'est pas question de perdre le temps à faire une recherche sur les moyens de chaque service chargé de la sécurité civile dans le département et vérifier leur fiabilité au sein d'une cellule de crise. Cette instance semble être bien placée pour fournir assez rapidement des informations très précises et détaillées sur l'ensemble de ces servies de sécurité et des moyens matériels et humains dont ils disposent. Cela constitue donc un gain important de temps et une facilité d'organisation pour le préfet. La mission du directeur ou de son représentant sera donc de rappeler au préfet l'ensemble des moyens disponibles. A partir de ces informations, le préfet sera rassuré sur la réussite de son plan de réponse. Le représentant de l'instance peut fournir les informations nécessaires pour aider le préfet sans besoin de recourir à la présence de l'ensemble des représentants des services de sécurité dans le département ; ce que permet alors de diminuer le nombre de personnes présentes autour du préfet. Cet élément est très important car la présence d'un nombre importants d'acteurs peut, dans certains cas, provoquer du stresse et de la panique si chacun donne un avis ou si les informations fournies sont contradictoires.

Pour que le préfet puisse compter sur les services mis à sa disposition pour répondre aux événements de sécurité civile, il convient que la préparation face aux risques soit garantie en permanence. A cet effet, il ne faut pas confondre le rôle de la structure que nous souhaitons voir créée et celui du SIDPC notamment en matière de préparation du plan ORSEC qui recense les moyens publics et privés dans le département susceptibles d'être mis à la disposition du préfet lors d'une crise. La structure proposée peut être composée des personnes qui assurent en permanence des missions multiples en relation quotidienne avec les services chargés de la sécurité civile dans le département dont le SIDPC. Ces relations sont la garantie

de la bonne information sur la situation de ces services en ce qui concerne leurs points forts mais aussi leurs points faibles. Dans cette optique, les informations venant de cette instance restent plus tangibles et beaucoup plus proches de la réalité car leur mise à jour se fait de façon quotidienne. Bien que les plans ORSEC soient efficaces, ils restent néanmoins des documents en papier qui contiennent des informations sur les moyens dont le département dispose lors de son élaboration. L'élaboration de ce plan est un travail long et complexe, mais une fois qu'il est réalisé, un plan ORSEC est un document vivant qui doit être mis à jour régulièrement. Cette mission est malheureusement souvent négligée parce qu'elle est difficile à gérer et peu visible auprès des citoyens. Le document ORSEC est élaboré avec un soin par les personnes qui ont en charge cette mission, mais une fois réalisé, il sera rangé dans un placard jusqu'à la survenance d'une crise qui ne se passera pas forcément selon le scénario imaginé. Pendent ce temps là, beaucoup de choses peuvent être changé, des nouveaux risques et menaces peuvent être nés. Le préfet, pour décider, s'attend à disposer de plus d'éléments que ce qu'il peut avoir sur un simple document en papier (le plan ORSEC) même si son efficacité est prouvé dans la plupart des cas. A cet effet, la structure proposée pourrait assurer que des informations sont crédibles grâce au contrôle assuré de sa part sur ces services et grâce à ses relations quotidiennes avec les services en question ; ce qui suppose une mise à jour quotidienne de chaque changement.

Une crise survient souvent de façon brutale sans attendre l'actualisation des informations dans les documents du département. La surprise reste, de fait, un élément incontrôlable dont l'anticipation nécessite d'imaginer le maximum de scénarios de réponses et le maximum de moyens et de personnes compétentes pour réagir rapidement et efficacement. L'instance à créer, grâce aux tâches qu'elle est tenue d'assurer, semble la mieux placée pour aider le préfet à réagir rapidement. Le représentant de cette structure peut alors aider à trouver les bonnes solutions de gestion en présentant les moyens en matériels et en personnels disponibles pour faire face à la crise et en proposant où et comment le préfet peut recourir à eux pour un maximum de satisfaction. A partir des informations fournies par cette instance, le préfet va être donc en mesure de donner des ordres avec la certitude de leur exécution par les personnes des services concernés.

La structure proposée ne doit en aucun cas perturber la structuration en vigueur pour la gestion de crises. Elle n'interrompt pas alors les pratiques des services de secours et les

services de l'Etat chargés des missions de sécurité qui continuent, sous l'autorité du préfet, à fournir les mêmes tâches habituellement assurées lors d'une crise. Le préfet de département gère la crise en s'appuyant sur ses services. La seule déférence sera l'appui technique de cette instance qui fournit au préfet des informations sûres et réelles sur les moyens existant et leur implantation. Dans ce sens, le préfet gère la crise de manière habituelle. Il peut réquisitionner les moyens des personnes privées dans le département si les moyens publics semblent insuffisants ou même faire appel au préfet de zone si les moyens du département ne suffissent pas ou si la crise dépasse la limite du département.

2 - L'organisation et le financement de l'instance de contrôle

L'instance dont nous souhaitons la création, comme n''importe quelle structure, doit avoir son organisation propre. De même, pour qu'elle puisse assurer ses missions, cette instance doit être financée.

2 - 1 - Son organisation

En ce qui concerne son organisation, il est impératif que la structure proposée soit indépendante. Il ne convient pas qu'elle soit sous l'autorité du préfet de département comme les services déconcentrés dans le département. Il important cependant qu'elle soit directement liée au Premier ministre afin d'éviter les procédures longues et les démarches à faire pour remonter les besoins de services à contrôler et les négocier directement devant le Gouvernement. Cette structure contrôle les services publics chargés de la sécurité civile dans le département, remonte leurs besoins auprès du Premier ministre et négocie le budget qui doit être accordé afin de financer les moyens nécessaires pour l'efficacité de leurs missions. A cet effet, elle peut rationnaliser les achats des services chargés des missions de sécurité civile dans département ; ce qui suppose la justification de leurs achats devant cette instance. Elle est tenue d'assurer que les personnes chargées des missions de sécurité civile sont bien formées en la matière. A cette fin, elle peut également demander aux services concernés d'investir plus dans le domaine de la formation des personnels pour renforcer leur compétence en matière de gestion quotidienne de risques et des crises éventuelles.

Pour remplir ses missions, cette instance peut avoir des relations constantes avec le préfet et son service de sécurité civile implanté au sein de la préfecture. Il s'agit du SIDPC qui est le service chargé de prévenir les risques dans le département et de planifier les réponses. Ainsi, il est nécessaire que la structure proposée ait accès à tous les documents liés aux risques et leurs traitement pour pouvoir évaluer la situation et l'aptitude du département à faire face aux risques auxquels il est exposé de côté de moyens en matériels comme en personnels. Il peut s'agir notamment du SDACR, du PPI, du PPR, d'ORSEC, etc. Plusieurs services chargés de la sécurité civile dans le département se trouvent souvent privés de leurs besoins réels nécessaires pour remplir leurs tâches ; ce qui peut avoir des effets néfastes sur leurs interventions et, par conséquent, limiter l'intervention du préfet de département. Le préfet a donc intérêt à avoir une instance implantée sur son territoire chargée de pallier l'insuffisance et satisfaire les besoins des services chargés des questions de sécurité civile sous son autorité.

L'équipe formant de cette instance serait composée de personnes relevant de deux statuts différents : une première catégorie de personnes travaillera spécialement pour cette instance. Elle travaillera de façon permanente pour gérer le quotidien de cette structure. Une deuxième catégorie de membres de cette structure serait des personnels de services de secours et services de l'Etat concourant à la sécurité civile dans le département. Il s'agit ici d'un représentant de chacun de ces services qui aura la possibilité de fournir toutes les informations nécessaires sur les moyens de son service et ses besoins. La présence d'un représentant de chaque service est nécessaire dans la mesure où cette personne impliquée dans son quotidien connaît bien la situation du service qu'elle représente. Elle connaît les moyens en matériels et en personnels du service ainsi que ses besoins. Pour cela, il pourra remonter les informations concernant ce service et montrer ses besoins à cette instance qui sera tenue d'assurer un contrôle sur les moyens du service représenté. La présence d'un représentant de chaque service chargé des missions de sécurité civile a un autre intérêt : il s'agit ici d'impliquer l'ensemble de services chargés de la sécurité civile sur le territoire du département dans la fonction de cette instance ; ce qui permet d'une participation active de ces services aux missions pour lesquelles cette instance serait créée. De même, la participation de tous ces services est la garantie de l'égalité entre les services en question pour éviter tout type d'accusation de favoritisme d'un service par rapport à un autre.

Le but n'est pas de recruter uniquement des agents propres pour assurer les missions de l'instance à créer ; ce qui demanderait d'accorder un budget afin de financer cette action. Néanmoins, il sera nécessaire de recruter des agents à titre permanent pour assurer la fonction quotidienne de cette structure. Les agents, qui représentent les services chargés des missions de sécurité civile, peuvent assurer une permanence dans les locaux de cette instance en fonction des missions à assurer. Ces personnes ne doivent donc pas être détachées en permanence de leur poste d'origine mais plutôt accessibles pour fournir les informations nécessaires pour la fonction de la structure à mettre en place. Grâce à cette organisation, les représentants de différents services restent disponibles de manière permanente pour assurer leurs missions à leur poste d'origine. Chaque agent travaille avec les autres pour déterminer les moyens techniques et humains de son service afin de mutualiser l'ensemble des moyens disponibles et de les coordonner. Cette action peut être profitable dans la mesure où elle va assurer que le budget consacré pour les moyens de sécurité civile ne soit pas gaspillé. Pour un meilleur fonctionnement de cette instance, il est primordial que les personnes chargées d'assurer ses missions soient formées dans le domaine de son activité. La formation doit porter sur l'emploi des outils qui vont être mis en place par cette instance afin d'assurer ses missions. Pour plus d'efficacité, les personnels doivent avoir une connaissance minimale sur le fonctionnement de l'ensemble des services contrôlés par cette instance, leurs moyens et leurs besoins.

La création de cette instance permet à la fois d'assurer deux objectifs. Premièrement, il permet de minimiser la dépense publique en matière de sécurité civile par la mutualisation des moyens et par leur adaptation aux besoins réels de services chargés des missions de sécurité civile. Deuxièmement, il assure que ces services sont prêts à faire face aux risques par la disponibilité de moyens matériels en quantité suffisante et par la présence d'un nombre suffisant des personnes bien formées et compétentes pour assurer les missions de sécurité civile.

2 - 1 - Le financement de l'instance de contrôle

La structure proposée doit être financée pour pouvoir assurer les missions qui lui incombent. L'Etat, en tant que garant de la sécurité civile, peut financer pour partie cette structure. Ainsi, le département en tant que collectivité territoriale, peut participer au

financement de cette structure. L'Etat et le département ont intérêt à financer cette instance qui a comme but d'assurer la préparation du département face aux risques. Cette structure va s'assurer que le département est bien équipé en moyens matériels et personnels et que le préfet et son équipe qui concourt à la sécurité civile dans le département seront bien formés. Et par conséquent, cette instance va participer à la réduction des dépenses de l'Etat et du département et à repousser les limites de l'intervention de préfet, en matière de sécurité civile.

Conclusion

La France, comme la plupart des pays dans le monde, a traversé lors de ces dernières années plusieurs crises de sécurité civile qui ont montrée la nécessité de la prise en charge accrue de ce domaine par l'Etat. Selon le système français actuel, la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement est l'affaire de l'Etat. Les risques et les événements majeurs sont gérés par les autorités étatiques compétentes en la matière.

A chaque échelon administratif, il y a un décideur responsable de la gestion des événements de la sécurité civile qui prend les décisions pour mettre fin à la crise avec le moins de dégâts possibles. La commune est le premier échelon dans l'organisation administrative français. Son maire est le premier responsable de sa sécurité. Il doit faire face aux événements qui surviennent sur son territoire, que ces évènements soient liés aux risques naturels ou technologiques. Il est contraint de gérer au mieux la crise car il se situe en première ligne dans l'événement. Le système national de traitement des crises de sécurité civile fait du maire le premier maillon de la chaine de commandement lors de la crise. Dans ce sens, le maire a un rôle crucial. Néanmoins, quand il est dépassé par la gravité de la situation et la complexité de sa gestion, il fait appel à la hiérarchie. Il s'agit ici du préfet de département qui intervient pour la gestion des crises qui dépassent les frontières et les moyens de la commune. La direction d'une crise de proximité par le maire est un élément très important pour une bonne gestion. Toutefois, le préfet doit prendre la gestion en main quand la situation le justifie. Il devient le commandant des opérations de secours et le premier responsable de la gestion de la crise quand la crise dépasse les moyens d'une commune ou touche plusieurs communes dans le département.

L'enjeu de cette thèse était de montrer l'organisation actuelle de la sécurité civile en France, les autorités hiérarchiques compétentes pour la gestion des risques et leurs pouvoirs, les moyens qui peuvent être mis à la disposition de l'autorité compétente pour faire face aux risques et les manques éventuels des moyens pour assurer la sécurité civile. L'analyse a

permis de mettre en lumière l'importance du rôle du préfet de département en matière de sécurité civile, son pouvoir et les limites de son intervention. Le préfet de département est l'animateur principal qui gère toute situation de crise. Il organise, coordonne, retient une stratégie et fixe les objectifs afin de prendre en compte les divers aspects de la crise dans le but de la faire cesser et traiter ses conséquences pour assurer un retour à la normale. Acteur privilégié par les textes encadrant la sécurité civile, le préfet a un rôle pivot en matière de sécurité civile. Ce rôle croissant du préfet est fondé sur une demande sociale forte de satisfaction des besoins collectifs de sécurité dans son département. Dans cette optique, le préfet se manifeste, en situation de crise, comme l'autorité de commandement pour coordonner les actions de différents acteurs pour mettre fin à la crise.

Chacun des acteurs impliqués dans la gestion de la crise doit avoir une culture du risque commun pour coopérer étroitement dans un logique de complémentarité afin de gérer les crises ensemble sous une direction unique : celle du préfet. Acteur chef de la gestion des crises susceptibles de survenir sur son territoire de compétence, le préfet de département se trouve, cependant, limité dans son action. Deux séries de limites ont été recensés. La première concerne les limites structurelles qui se traduisent par le fait que c'est le maire qui est l'acteur de proximité et le premier responsable de la sécurité de la commune. De même, le préfet de zone devient l'autorité compétente pour la gestion de la crise quand celle-ci dépasse la frontière du département ou ses moyens. L'intervention du préfet se trouve ainsi limitée par celle d'autres acteurs. Le second type de limites concerne les limites conjoncturelles qui se vérifient à travers certains manques de moyens mis à la disposition du préfet de département pour gérer les événements de la sécurité civile susceptibles de survenir sur le territoire du département. Ces manques peuvent être quantitatifs et sont liés au manque de matériels nécessaires pour mener à bien les missions du préfet de département en matière de sécurité civile. Ils sont également liés à l'insuffisance numérique des personnes chargées de ces missions. Au manque quantitatif de moyens pour l'intervention du préfet s'ajoutent des limites d'ordre qualitatif. Il s'agit du manque de professionnalisation de personnels qui ont la charge des missions de sécurité civile. Cet état de fait peut avoir des effets néfastes dans la gestion des crises. Le préfet lui-même est sujet à ce manque de professionnalisation.

Le premier type de limites à l'intervention du préfet de département ne peut lui être reproché car c'est le fond du système hiérarchique français en matière de la gestion des crises qui a

prouvé son efficacité au fil des années et au long de l'histoire française. Toutefois, il convient que le deuxième type de limites soit résorbé pour que le préfet puisse assumer pleinement son pouvoir général de police et gérer au mieux les événements majeurs qui menacent les personnes, les biens et l'environnement. Cette étude a montré, dans le détail, les manques de moyens mis à la disposition du préfet pour assurer la sécurité civile sur son territoire de compétence. On a peut remarquer aussi l'absence de permanence et de professionnalisation des personnels au sein de l'administration préfectorale elle-même. Ces manques peuvent être des obstacles à une bonne gestion des crises susceptibles de survenir dans le département.

En tout état de cause, compte tenu du faible nombre d'accidents ou de catastrophes majeures survenus en France, la pertinence de l'institution préfectorale française en matière de sécurité civile n'a jamais était remise en cause. Ainsi, l'intervention préfectorale n'a pas été contestée dans l'histoire de la sécurité civile en France du fait du manque de professionnalisation des préfets. Depuis la création de la fonction de préfet par Napoléon, cette personnalité morale est l'idéale pour gérer les affaires du département. Henri OBERDORFF et Jean-Charles FROMENT affirment, ainsi, que *« tout au long de l'histoire politique et administrative française, l'institution préfectorale s'est maintenue, sachant s'adapter, faisant preuve d'une étonnante capacité d'acclimatation et de redéploiement. Il s'imposé comme personnage incontournable de l'administration territoriale de l'Etat »*[926]. Pour faire face aux crises de sécurité civile dans le département, le préfet de département dispose d'un large pouvoir en matière de prévention des risques, leur prévision et leur planification voire la gestion des crises. Un manque de professionnalisation du préfet ne signifie donc pas systématiquement l'échec de la gestion d'une crise. Le mouvement de la décentralisation, qui a été officialisé en 1982, n'a pas supprimé le rôle de l'Etat et celui de son représentant, le préfet, en matière de sécurité civile. Avec ce mouvement, le département est devenu une collectivité de proximité qui partage les compétences en matière de sécurité civile avec la commune.

Une crise peut se produire soudainement et le facteur de surprise joue souvent. Pour cela, il est préférable que le directeur de la crise soit formé en matière de gestion des crises. Pour être plus efficace, sa réponse doit être aussi immédiate que possible car le temps perdu entrainera probablement des victimes et des dégâts supplémentaires. Lors d'une crise, le préfet, qui n'est

---

[926] OBERDORFF (H.), FROMENT (J.-Ch.), « L'institution préfectorale entre tradition et modernité », *op. cit*., p. 19.

pas formé en matière des risques, peut recourir au conseil technique de spécialistes. Il peut réunir des experts qui sont de bons conseillers pour l'aider à prendre les bonnes décisions pour surmonter les crises auxquelles il doit faire face. Ces experts ont comme mission d'expliquer au préfet la situation en question en proposant les solutions possibles après avoir fourni des informations claires sur les risques qui se présentent et les conséquences pouvant être subies. Ces informations seront primordiales pour une réponse efficace à bref délai.

La personnalité du préfet qui gère les crises est également un élément crucial qui va l'aider à prendre des décisions opportunes au bon moment. Le préfet, à travers ses connaissances, peut prendre, en effet, des décisions les plus rationnelles qui correspondent à la nature des risques et aux moyens dont il dispose. En ce sens, l'impact du manque de moyens peut être moins fort dans certaines crises si elles sont couvertes par une bonne décision et par une coordination active menée par le directeur de la crise en traitement. Dans ce sens, le préfet Jean-Louis DUFEIGNEUX a signalé, suite à l'inondation de Nîmes en octobre 1988, que *« nous avons ensuite constaté que le nombre de victimes, qui aurait pu être considérable, n'a finalement été qu'assez réduit. Les moyens de secours qui nous avaient été envoyés et ceux que nous avions pu mobiliser se sont révélés efficaces »*[927].

Un autre élément paraît utile à signaler : c'est qu'un préfet n'est pas en contact direct avec la crise, il participe par ses décisions adressées aux gestionnaires de terrain et leurs équipes et par les faire obéir immédiatement. C'est dans ce sens que Haroun Tazieff a montré que *« le préfet se trouve alors dans une situation, « mutatis mutandis », similaire à celle du président de la République en cas de guerre : ce n'ai pas le président de la République qui va diriger les armées chargées de la défense contre l'agression d'une armée ennemie, même s'il supporte la responsabilité des opérations stratégiques (..), une agression naturelle est, à cet égard, comparable à une agression militaire »*[928]. Pour cela, les moyens et le savoir-faire des personnes chargées à mettre en œuvre les décisions du préfet est crucial pour un bon déroulement de crise. Confrontée à des risques multiples et à des situations diverses, les services de secours et de services de l'Etat chargées des missions de sécurité civile disposent actuellement d'équipements modernes ou en cours de modernisation. Des efforts d'adaptation

---

[927]DUFEIGNEUX (J.-L.), « Le préfet face à la crise »*, op. cit*., p. 125.
[928] TAZIEFF (H.), « Un troisième homme pour gérer la crise ? », *op ; cit.,* pp. 221 et 222.

des moyens aux besoins sont soutenus et ils ont jusqu'à présent porté certains fruits. De même, la mutualisation des moyens est une solution pour répondre à des mauvaises habitudes d'achat et est censée aider à améliorer la préparation face aux risques. Concernant la question de l'investissement et ses cibles pour une utilisation optimale des crédits de la sécurité civile, des progressions ont été signalées dans ce domaine. Les efforts non négligeables en matière de préparation des services de secours et de services de l'Etat chargés des missions de sécurité civile, sont réalisés dans un souci d'efficacité et par conséquent, de repousser les limites de l'intervention du préfet en la matière. Malgré l'importance de ces efforts, beaucoup de travail reste à faire. La compétence personnelle du préfet, l'équipe qui le conseille, les personnels chargés des missions de sécurité civile qui participent à la gestion d'une situation d'urgence sont alors des éléments efficaces d'une gestion efficace. Ces éléments sont essentiels pour traiter la crise car ils aident le préfet à prendre de bonnes décisions lors des situations critiques et à exécuter les ordres du préfet de façon efficace.

Au l'orée de ce travail, il faut répondre à une question : le système de la sécurité civile en France est-il suffisamment préparé pour l'avenir et la France est-elle bien armée pour répondre à tous les risques qui ne cessent d'augmenter ? De même, la culture du risque développée par les personnels, qui participent aux missions de la sécurité civile, peut-elle permettre de faire face à la contrainte budgétaire qui va encore augmenter dans les années à venir ?

Dans un souci d'une bonne préparation des départements face aux crises en préservant en même temps les ressources budgétaires, il convient aujourd'hui de créer dans chaque département une instance qui aura comme mission d'assurer l'utilisation optimale des services de secours et des services de l'Etat chargés des missions de sécurité civile face aux risques. Pour faire face aux manques qualitatifs et quantitatifs qui peuvent limiter l'intervention du préfet en matière de sécurité civile, cette thèse préconise la création d'une instance de contrôle des services de secours et des services de l'Etat qui ont la charge de la sécurité civile dans le département. Cette instance va permettre au préfet d'améliorer ses réponses face aux crises. Pour assurer au mieux la sécurité d'un département, il convient d'instaurer une telle structure qui est en mesure d'assurer que ce département est bien préparé en ce qui concerne les moyens matériels et en ce qui concerne les personnes compétentes pour remplir les missions complexes liées à la sécurité civile. L'instance de contrôle dont la thèse propose la création

concerne l'ensemble de servies de secours et de services de l'Etat dans le département qui concourent à la sécurité civile ainsi que l'ensemble du cycle des crises, de l'anticipation des risques à la confrontation aux événements et au retour à la normale. Les préfets ont intérêt à la création de cette instance car la mutualisation des moyens qu'elle va appliquer, va permettre de limiter les coûts liés à la sécurité civile de chaque service, maîtriser leurs dépenses et, par conséquent, diminuer le budget total du département consacré à la sécurité civile. La diminution du budget va permettre de financer d'autres achats des moyens qui seront utiles pour assurer la sécurité civile sur le territoire du département.

Tout au long du cycle de crise, avant, pendant et après son traitement, l'instance dont il est souhaité à mettre en place pourra soutenir le préfet. Son soutien change de forme avant le déclenchement de l'événement, pendant et après son passage. Dans chacune de ces phases, cette instance mène des actions qui aideront le préfet à faire face aux risques. Il apparaît que la proposition de la création d'une telle structure peut être une avancée considérable et une aide utile pour le préfet face aux risques de toute nature. Il convient de tenter de créer une telle structure dans un département à titre expérimental et de généraliser l'expérience à l'ensemble des départements français en cas de réussite. Il est nécessaire de noter que la création d'une telle structure est une démarche qui demande une décision politique de la part du Gouvernement. Celle-ci prendra sans doute du temps avant d'être prise.

Abréviations utilisées

AE……Autorisations d'Engagement

AMU……...Aide Médicale Urgente

ANSES……Agence Nationale de Sécurité Sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail

ANTARES…..Adaptation Nationale des Transmissions Aux Risques Et aux Secours

ARS……Agence Régionale de Santé

ASND…….Autorité de Sureté Nucléaire de Défense

AZI…….Atlas des Zones Inondables

BMPM……Bataillon de Marins-Pompiers de Marseille

BSPP……...Bridage de Sapeurs-Pompiers de PARIS

CA……..Conseil d'Administration

CASA…….Comité d'Animation du Système d'Agences

CCDSA……..Commission Consultative Départementale de la Sécurité et d'Accessibilité

CCF……Camion Citerne Feux de forets

CE……..Code de l'Environnement

CG……..Conseil Général

CIC…….Centre Interministériel de Crise

CIRCOSC…..Centre Inter Régional de Coordination Opérationnelle de la Sécurité Civile

CLI…….Comités Locaux d'Information

CLIC……..Comités Locaux d'Information et de Concertation

CNA……..Code National d'Alerte

CNDP……Centre National de Documentation Pédagogique

CNSIS ……..Conférence Nationale des Services d'Incendie et de Secours

COGIC……..Centre Opérationnel de Gestion Interministériel des Crises

COD ……..Centre Opérationnel Départemental

COS……Commandant des Opérations de Secours

COZ ……...Centre Opérationnel de Zone

CP……...Crédités de Paiement

CPI..……...Centre de Première Intervention

CPCO ……Centre de Planification et de Conduite des Opérations du ministère de la Défense

CPS ……..….Centre Principal de Secours

CRICR……...Centre Régional d'Information et de Coordinations Routières

CS……..Centre de Secours

CTA…….. Centre de Traitement de l'Alerte

CU…….Code de l'Urbanisme

DARQSI……Direction de l'Action Régionale, de la Qualité et de la Sécurité Industrielle

DCPJ…….Direction Centrale de la Police Judiciaire

DCS……...Dossiers Communaux Synthétiques

DCSP…….Direction Centrale de la Sécurité Publique

DDAF……Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt

DDASS……. Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales

DDCSPP……Directions Départementales de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations

DDRM……...Dossier Départemental des Risques Majeurs

DDSC……....Direction de la Défense et de la Sécurité Civile

DDSIS……Directeur Départemental du Service d'Incendie et de Secours

DDSP…….Direction Départementale de la Sécurité Publique

DDSV……Direction Départementale des Services Vétérinaires

DDT……...Direction Départementale des Territoires

DGAL……Direction Générale de l'Alimentation

DGCIS……..Direction Générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services

DGGN……...Direction Générale de la Gendarmerie Nationale

DGMIC…….Direction Générale des Médias et des Industries Culturelles

DGPN……...Direction Générale de la Police Nationale

DGPR……Direction Générale de la Prévention des Risques

DGS……...Direction Générale de la Santé

DGSCGC…..Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises

DéUS…….Département des Urgences Sanitaires

DICRIM……Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs

DIRECCTE...Directions Régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi

DIREN……..DIrections Régionales de l'ENvironnement

DMD…….Délégués Militaires Départementaux

DOS……..Directeur des Opérations de Secours

DRAAF……Directions Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt

DRAC……..Directions Régionales des Affaires Culturelles

DRCPN……Direction des Ressources et des Compétences de la Police Nationale

DRE……..Directions Régionales de l'Equipement

DREAL…….Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

DRIEE……...Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement et de l'Energie

DRIRE……..Direction Régionale de l'Industrie et de la Recherche et de l'Environnement

DPSD……Direction de la Protection et de la Sécurité de la Défense

DPSN……....Direction de Planification de Sécurité Nationale

DPT……...Document de Politique Transversale

DSC……..Direction de la Sécurité Civile

DSNR……Divisions de la Sûreté Nucléaire et de la Radioprotection

EDF……...Electricité De France

EMIZDS……Etat-Major Interarmées de la Zone de Défense et de Sécurité

ENA……..Ecole Nationale d'Administration

EPA……...Echelle Pivotante Automatique

EPCI……..Etablissements Publics de Coopération Intercommunale

ERP……...Etablissement Recevant du Public

ESOL…….Etablissements de Soutien Opérationnel et Logistique

FAI…….Fond d'Aide à l'Investissement

FNSPF……...Fédération Nationale des Sapeurs-Pompiers de France

FPT……Fourgon Pompe Tonne

FRR……...Force de Réflexion Rapide

GALA……...Gestion de l'Alerte Locale Automatisée

HFD……...Haut Fonctionnaire de Défense

IGPN……..Inspection Générale de la Police Nationale

INB……....Installations Nucléaires de Bases

INESC……...Institut National des Etudes de la Sécurité Civile

InVS……..Institut national de Veille Sanitaire

IPSN……..Institut de Protection et de Sûreté Nucléaire

IRSN……..Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire

MASC……Missions d'Appui en Situation de Crise

MEEDDM….Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer

MEDDE…….Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable et de l'Energie

MRI……...Mission des relations internationales

NRBC……Nucléaire-Radiologique-Biologique-Chimique

OGZDS…….Officier Général de Zone de Défense et de Sécurité

ONF……..Office Nationale des Forêts

ORSEC……..Plan d'Organisation des de la Réponse de SEcurité Civile

OTIAD……..Organisation Territoriale Inter Armées de Défense

PAC……...Porter A Connaissance

PCO……Postes de Commandement Opérationnels

PCS……Plan Communal de Sauvegarde

PDSD…….Préfets Délégués pour la Sécurité et la Défense

PGP……....Plan Général de Protection

PIDA……..Plan de Déclenchement Préventif des Avalanches

PLU…….. .Plans Locaux d'Urbanisme

PMA……...Poste Médical Avancé

PMD……...Plans locaux Marchandises Dangereuses

POI ……Plans d'Opération Interne

POS……Plans d'Occupation des Sols

PP……...Préfecture de Police

PPI…….Plan Particulier d'Intervention

PPMS…….Plan Particulier de Mise en Sûreté face aux risques majeurs

PPR……Plan de Prévention des Risques

PSS……Plans de Secours Spécialisés

PUI……Plans d'Urgence Interne

RCSC……Réserve Communale de Sécurité Civile

RGIE…….Règlement Général des Industries Extractives

RGPP…….Révision Générale des Politiques Publiques

RFF……....Réseau Ferré de France

RNA……..Réseau National d'Alerte

RNU……..Règlement National d'Urbanisme

RTM……..service de Restauration des Terrains en Montagne

SAC……..Services d'Annonce des Crues

SAIP…….Système d'Alerte et d'Information des Populations

SAMU……..Service d'Aide Médicale Urgente

SCHAPI…...Service Central d'Hydrométéorologie et d'Appui technique à la Prévision des Inondations

SDACR…….Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques

SDIS…….Service Départemental d'Incendie et de Secours

SGAP……Secrétariat Général pour l'Administration de la Police

SGDSN…….Secrétaire Général de la Défense et de la Sécurité Nationale

SIDPC…… ..Service Interministériel de Défense et de Protection Civile

SIG……Système d'Information Géographique

SIRDPC……Service Interministériel Régional de Défense et de Protection Civile

SIS…….Service d'Incendie et de Secours

SMUR……...Service Mobile d'Urgence et de Réanimation

SNA……..Signal National d'Alerte

SNCF…….Société Nationale des Chemins de Fer français

SNPC ……Service National de la Protection Civile

SPC……Services de Prévision des Crues

SPM……...Sapeurs-Pompiers Militaire

SPP……....Sapeurs-Pompiers Professionnel

SPV……...Sapeurs-Pompiers Volontaire

SSSM……....Service de Santé et de Secours Médical

STAP…….Services Territoriaux de l'Architecture et du Patrimoine

STIIIC……...Service Technique Interdépartemental d'Inspection des Installations Classées

SUP……Servitude d'Utilité Publique

SZSIC……Service Zonal des Systèmes d'Information et de Communication

TMD……..Transport de Matières Dangereuses

UDCCRF…..Unité Départementale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes

UIISC……...Unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile

UMH…….Unité Mobile Hospitalière

VSAV……...Véhicule de Secours et d'Assistance aux Victimes

ZGN……..Zone de Gendarmerie Nationale

ZPN……...Zone de Police Nationale

TEXTES OFFICIELS

LOIS :

- Loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique, JO. n° 0167 du 21 juillet 2011, p. 12451.
- Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JO. n° 0160 du 13 juillet 2010, p. 12905 (loi Grenelle II).
- Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JO. n° 0179 du 5 août 2009, p. 13031 (loi Grenelle I).
- Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la Gendarmerie nationale, JO. n° 0180 du 6 août 2009, p. 13112.
- Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense, JO. n° 0175 du 31 juillet 2009, p. 12713.
- Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, JO. n° 0167 du 22 juillet 2009, p. 12184.
- Loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, JO. n° 0041 du 18 février 2009, p. 2841.
- Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, JO. du 7 mars 2007, JO. n° 0056 du 7 mars 2007, p. 4297.
- Loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, JO. n° 136 du 14 juin 2006, p. 8946, dite « loi TSN ».
- Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificatives pour 2005, JO. n° 304 du 31 décembre 2005, p. 20654.
- Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, JO. n° 190 du 17 août 2004, p. 14626.
- Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, JO. n° 175 du 31 juillet 2003, p. 13021.
- Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, JO. du 30 août 2002, p. 14398.

- Loi n° 2002-276 du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité, JO. du 28 février 2002, p. 3808.
- Loi n° 2001-398 du 9 mai 2001 créant Agence française de sécurité sanitaire environnementale. JO. n° 108 du 10 mai 2001, p. 7325.
- Loi n° 98-535 du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle des produits destinés à l'homme, JO. n° 151 du 2 juillet 1998, p.10056.
- Loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers, JO. n° 105 du 4 mai 1996, p. 6735.
- Loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, JO. n° 105 du 4 mai 1996, p. 6728.
- Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JO. n° 29 du 3 février 1995, p.1840, dit « loi Barnier ».
- Loi n° 91-1389 du 31 décembre 1991 relative à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service. JO. n° 2 du 3 janvier 1992, p. 104.
- Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection des forêts contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, JO. du 23 juillet 1987, p. 8199, dite « la loi de sécurité civile », abrogée par la loi n° 2004-811 du 13 août 2004, relative à la modernisation de la sécurité civile, JO. du 17 août 2004.
- Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, JO. du 27 janvier 1984, p. 441.
- Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles, JO. du 14 juillet 1982, p. 2242.
- Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JO. du 3 mars 1982, p. 730.
- Loi n° 79-1140 du 29 décembre 1979 relative aux équipements sanitaires et modifiant certaines dispositions de la loi n° 70-1318 du 31 décembre 1970 portant réforme hospitalière, JO. du 30 décembre 1979, p. 3311.
- Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement codifiée au titre 1du livre V de Code de l'Environnement, JO. du 20 juillet 1976, p. 4320.
- Loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975, portant réforme du régime administratif de la ville de Paris, JO. du 3 janvier 1976, p. 143.

- Loi du 11 juillet 1938 relative à l'organisation générale de la nation en temps de guerre, JO. du 13 juillet 1938, p. 8330.
- Loi du 8 avril 1935 relative à l'organisation des mesures de protection et sauvegarde de la population civile, JO. du 9 avril 1935, p. 3978.
- Loi du 19 novembre 1917, relative aux établissements dangereux, insalubre ou incommodes décida, pour favoriser l'essor de l'industrie, de ne soumettre qu'à déclaration la plupart des installations.

ORDONNANCES :

- Ordonnance n° 2010-18 du 7 janvier 2010 portant création d'une agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, JO. n° 0006 du 8 janvier 2010, p. 453.
- Ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement, JO. n° 0134 du 12 juin 2009, p. 9563.
- Ordonnance n^{o} 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, JO. du 10 janvier 1959, p. 691.

DECRETS :

- Décret n° 2012-773 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre du Redressement productif, JO. n° 0121 du 25 mai 2012, p. 9263.
- Décret n° 2012-768 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre de l'Economie, des Finances et du Commerce Extérieur, JO. n° 0121 du 25 mai 2012, p. 9256.
- Décret n° 2011-765 du 28 juin 2011 relatif à la procédure d'élaboration, de révision et de modification des plans de prévention des risques naturels prévisibles, JO. n° 0150 du 30 juin 2011, p. 11104.
- Décret n° 2010-1454 du 25 novembre 2010 relatif aux attributions du ministre de la Culture et de la Communication, JO. n° 0274 du 26 novembre 2010, p. 21085.
- Décret n° 2010-1449 du 25 novembre 2010 relatif aux attributions du ministre du Travail, de l'Emploi et de la Santé, JO. n° 0274 du 26 novembre 2010, p. 21069.

- Décret n° 2010-1444 du 25 novembre 2010 relatif à ses attributions du ministre de l'Intérieur de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, JO. n° 0274 du 26 novembre 2010, p. 21061.
- Décret n° 2010-1254 du 22 octobre 2010 relatif à la prévention du risque sismique, JO. n° 0248 du 24 octobre 2010, p. 19086.
- Décret n° 2010-633 du 8 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des affaires culturelles, JO. n° 0132 du 10 juin 2010.
- Décret n° 2010-225 du 4 mars 2010 portant modifications de certaines dispositions du Code de la Défense relatives aux préfets délégué pour la défense et de sécurité, aux Etats-majors interministériels de zone de défense et de sécurité, aux délégués et correspondants de zone de défense et de sécurité et à l'outre-mer ainsi que certaines dispositions relatives aux secrétariats généraux pour l'administration de la police et certaines dispositions du Code de la Santé Publique, JO. n° 0054 du 5 mars 2010, p. 4562.
- Décret n° 2010-224 du 4 mars 2010 relatif aux pouvoirs des préfets de zone de défense et de sécurité, JO. n° 0054 du 5 mars 2010, p. 4557.
- Décret n° 2009-898 du 24 juillet 2009 relatif à la compétence territoriale de certaines directions et de certains services de la préfecture de police, JO. n° 0170 du 25 juillet 2009, p. 12422.
- Décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques et au comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques et modifiant le Code de l'Environnement, JO. n° 0289 du 13 décembre 2007, p. 20113.
- Décret 2007-1557 du 2 novembre 2007 relatif aux installations nucléaires de base et au contrôle, en matière de sécurité nucléaire, du transport d substances radioactives, JO. n° 255 du 3 novembre 2007, p. 18026.
- Décret n° 2007-995 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'Etat, ministre de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Aménagement durables, JO. n° 125 du 1 juin 2007, p. 9959.
- Décret n° 2007-207 du 19 février 2007 relatif aux attributions des hauts fonctionnaires de défense et de sécurité, JO. n° 43 du 20 février 2007.
- Décret n° 2006-665 du 7 juin 2006 relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives, JO. n° 131 du 8 juin 2006, p. 8636.

- Décret n° 2006-41 du 11 janvier 2006 relatif à la sensibilisation à la prévention des risques, aux missions des secours, à la formation aux premiers secours et à l'enseignement des règles générales de sécurité, JO. n° 11 du 13 janvier 2006, p. 529.
- Décret n° 2005-1269 du 12 octobre 2005 relatif au Code d'Alerte National et aux obligations des services de radio et de télévision et des détenteurs de tout autre moyen de communication au public, JO. n° 239 du 13 octobre 2005, p. 16241.
- Décret n° 2005-1764 du 30 décembre 2005 relatif à l'organisation du système de santé en cas de menace sanitaire grave et modifiant le Code de la Santé Publique (dispositions réglementaires), JO. n° 304 du 31 décembre 2005, p. 20847.
- Décret n° 2005-1269 du 12 octobre 2005 relatif au Code d'Alerte National et aux obligations des services de radio et de télévision et des détenteurs de tout autre moyen de communication au public et pris en application de l'article 8 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, JO. n° 239 du 13 octobre 2005, p. 16241.
- Décret n° 2005-1158 du 13 septembre 2005 relatif aux plans particuliers d'intervention concernant certains ouvrages ou installations fixes et pris en application de l'article 15 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile. JO. n° 215 du 15 septembre 2005, p. 14949.
- Décret n° 2005-1157 du 13 septembre 2005 relatif au plan ORSEC et pris pour application de l'article 14 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, JO. n° 215 du 15 septembre 2005, p. 14946.
- Décret n° 2005-1156 du 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, JO. n° 215 du 15 septembre 2005, p. 14945.
- Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004, relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, JO. n° 102 du 30 avril 2004, p. 7755.
- Décret n° 2003-60 du 21 janvier 2003 relatif aux services de zone des systèmes d'information et de communication, JO. n° 20 du 24 janvier 2003, p. 1415.
- Décret n° 2002-1553 du 24 décembre 2002 relatif aux dispositions concernant la prévention des explosions applicables aux lieux de travail et modifiant le chapitre II du titre III du livre II du code du travail (deuxième partie : Décrets en Conseil d'Etat), JO. n° 303 du 29 décembre 2002, p. 21939.

- Décret n° 2002-255 du 22 février 2002, modifiant le décret n° 93-1272 du 1er décembre 1993 et créant une direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection**,** JO. n° 48 du 26 février 2002, p. 3589.
- Décret n° 2002-84 du 16 janvier 2002 relatif aux pouvoirs des préfets de zone, JO. n°16 du 19 janvier 2002, p. 1180.
- Décret n° 2001-116 du 5 février 2001, porte la création du comité interministériel de prévention des risques naturels majeurs, JO. du 8 février 2001, p. 2168.
- Décret n° 2000-892 du 13 septembre 2000, portant modification du Code de la Construction et de l'Habitation et du décret n° 91-461 du 14 mai 1991 relatif à la prévention du risque sismique, JO. n° 214 du 15 septembre 2000, p. 14495.
- Décret n° 2000-685 du 21 juillet 2000 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'emploi et de la solidarité et aux attributions de certains de ses services, JO. n° 169 du 23 juillet 2000, p. 11374.
- Décret no 2000-555 du 21 juin 2000 relatif à l'organisation territoriale de la défense, JO. n° 145 du 24 juin 2000, p. 9503.
- Décret n° 97-1225 du 26 décembre 1997 relatif à l'organisation des services d'incendie et de secours, JO. du 28 décembre 1997, p. 19017.
- Décret n° 95-1089 du 5 octobre 1995 relatif aux plans de prévention des risques naturels prévisibles**,** JO. n° 237du 11 octobre 1995, p. 14804.
- Décret n° 93-1080 du 9 septembre 1993 fixant la liste des pièces relatives aux conventions de marchés des collectivités territoriales et de leurs établissements publics qui doivent litre transmises au représentant de l'Etat, JO. n° 215 du 16 septembre 1993, p. 12921.
- Décret n° 93-861 du 18 juin 1993 portant création de l'établissement public Météo-France, JO. n° 143 du 23 juin 1993, p. 8844.
- Décret du 18 mars 1993 portant nomination d'un préfet délégué pour la sécurité et la défense, JO. n° 69 du 23 mars 1993, p. 4499.
- Décret no 91-664 du 14 juillet 1991 relatif à l'organisation territoriale de la défense, JO. n°167 du 19 juillet 1991, p. 9532.
- Décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels, JO. n° 223 du 26 septembre 1990, p. 11645.
- Décret n° 90-918 du 11 octobre 1990 relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs, JO. n° 238 du 13 octobre 1990.

- Décret n° 88-623 du 6 mai 1988 relatif à l'organisation générale des services d'incendie et de secours, JO. du 8 mai 1988, p. 6638, abrogée le 28 décembre 1997.

- Décret n° 87-86 du 10 février 1987, portant sur l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Agriculture, JO. du 11 février 1987, p. 1567, abrogée le 4 juillet 1999.

- Décret n° 86-1216 du 28 novembre 1986 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur, JO. du 30 novembre 1986, p. 14398.

- Décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et de la décentralisation, JO. du 3 octobre 1985, p. 11441.

- Décret n° 83-321 du 20 avril 1983 relatif aux pouvoirs des commissaires de la République en matière de défense de caractère non militaire, JO. du 21 avril 1983, p. 1240.

- Décret n° 81-1219 du 30 décembre 1981 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et de la décentralisation, JO. du 3 janvier 1982, p. 154.

- Décret n° 76-225 du 4 mars 1976 fixant les attributions respectives du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Défense en matière de recherche, de neutralisation d'enlèvement et de destruction des munitions et des explosifs, JO. du 10 mars 1976, p. 1555. Modifié le 25 octobre 2010.

- Décret n° 75-714 du 23 juillet 1975 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur, JO. du 9 août 1975, p. 8117.

- Décret n° 74-311 du 19 avril 1974 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur, JO. du 21 avril 1974, p. 4320.

- Décret n° 71-1030 du 23 décembre 1971, JO. du 25 décembre 1971, p. 12704, modifié par le décret n° 2002-916 du 30 mai 2002 relatif aux secrétariats généraux pour l'administration de la police, JO. n° 126 du 1 juin 2002, p. 9895.

- Décret n° 67-897 du 12 octobre 1967, relatif à l'organisation territoriale de la défense, JO. du 15 octobre 1967, p.10147.

- Décret nº 65-1048 du 2 décembre 1965 portant réorganisation des commissions administratives fonctionnant dans le cadre du département et rap pour l'application de certaines dispositions législatives, JO. du 4 décembre 1965, p. 10855, modifié par le décret nº 70-818 du 10 septembre 1970.

- Décret n° 65-28 du 13 janvier 1965 relatif à l'organisation de défense civile dont la responsabilité incombe au ministre de l'Intérieur suivant les directives du premier ministre, JO. du 15 janvier 1965, p. 403, abrogé le 24 avril 2007.

- Décret n° 62-206 relatif à l'organisation des responsabilités territoriales de défense, JO. du 25 février 1962, p. 1899.
- Décret n° 55-612 du 20 mai 1955 relatif aux services départementaux de protection contre l'incendie, JO. du 22 mai 1955, p. 5145.
- Décret n° 51-1314 du 17 novembre 1951 portant rap relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur, JO. du 18 novembre 1951, p. 11443.
- Décret n° 51-715 du 7 juin 1951 portant rap relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur, JO. du 8 juin 1951, p. 6017.
- Décret n° 88-622 du 6 mai 1988 relatif aux plans d'urgence, pris en application de la loi 87565 du 22-07- 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de l'incendie et à la prévention des risques majeurs, JO. du 8 mai 1988, p. 6636.

ARETES :

- Arrêté du 23 août 2011 portant organisation et attributions de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, JO. n° 0196 du 25 août 2011, modifié en 26 décembre 2012, JO. n° 0196 du 25 août 2011.
- Arrêté du 29 mai 2009 relatif au transport de marchandises dangereuses par voie terrestre, JO. n° 0147 du 27 juin 2009, p. 10735, dit « arrêté TMD ».
- Arrêté du 26 janvier 2009 portant organisation de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services, JO. n° 0023 du 28 janvier 2009.
- Arrêté du 23 mars 2007 relatif aux caractéristiques techniques du signal national d'alerte, JO. n° 74 du 28 mars 2007, p. 5777.
- Arrêté du 4 août 2006 portant règlement de la sécurité des canalisations de transport de gaz combustibles, d'hydrocarbures liquides ou liquéfiés et de produits chimiques, JO. n° 214 du 15 septembre 2006, p. 13593.
- Arrêté du 24 août 2000 portant organisation et attributions de la Direction de la défense et de la sécurité civiles, JO. n° 197 du 26 août 2000, p. 13129**.**
- Arrêté du 10 mai 2000 relatif à la prévention des accidents majeurs impliquant des substances ou des préparations dangereuses présentes dans certaines catégories d'installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation, JO. n° 141 du 20 juin 2000, p. 9246, modifié par l'arrêté du 29 septembre 2005.

- Arrêté du 31 décembre 1999 fixant la réglementation technique générale destinée à prévenir et limiter les nuisances et les risques externes résultant de l'exploitation des installations nucléaires de base, JO. n° 38 du 15 février 2000, p. 2359.
- Arrêté du 6 novembre 1997 portant organisation et attributions de la Direction de la défense et de la sécurité civiles, JO. n° 260 du 8 novembre 1997, p. 16262.
- Arrêté du 11 juillet 1991 portant organisation et attributions de la Direction de la sécurité civile, JO. n° 161 du 12 juillet 1991, p. 9120.
- Arrêté du 28 novembre 1986 portant organisation et attributions de la Direction de la sécurité civile, JO. du 30 novembre 1986, p. 14400.
- Arrêté du 3 octobre 1985 relatif à l'organisation et attributions de la Direction générale de l'administration du ministère de l'Intérieur et de la décentralisation, JO. du 5 octobre 1985, p. 11546.
- Arrêté du 16 juin 1982 relatif à l'organisation et attributions de la direction de la sécurité civile, JO. du 6 juillet 1982, numéro complémentaire, p. 6382.
- Arrêté du 25 juin 1980 portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, JO. du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.
- Arrêté du 1er février 1978 approuvant le règlement d'instruction et de manœuvre des sapeurs-pompiers communaux.

CERCULAIRES :

- Circulaire n° DSC/169 du 19 mai 2011 relative au déclanchement de l'alerte de la population en cas d'accident nucléaire à cinétique rapide.
- Circulaire du 24 mai 2006 relatif à l'éducation à la responsabilité an milieu scolaire : sensibilisation à la prévention des risques, aux missions des secours, formation aux premiers secours et enseignement des règles générales de sécurité.
- Circulaire n° 5140/SG du 23 mars 2006 sur la coordination de la communication gouvernementale.
- Circulaire DHOS/01 n° 2004-151 du 29 mars 2004 relative au rôle des SAMU, des SDIS et des ambulanciers dans l'Aide Médicale Urgente, NOR : SANH0430146C.
- Circulaire du 27 mars 2003, Le ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, NOR/ INT/E/03/00040/C.

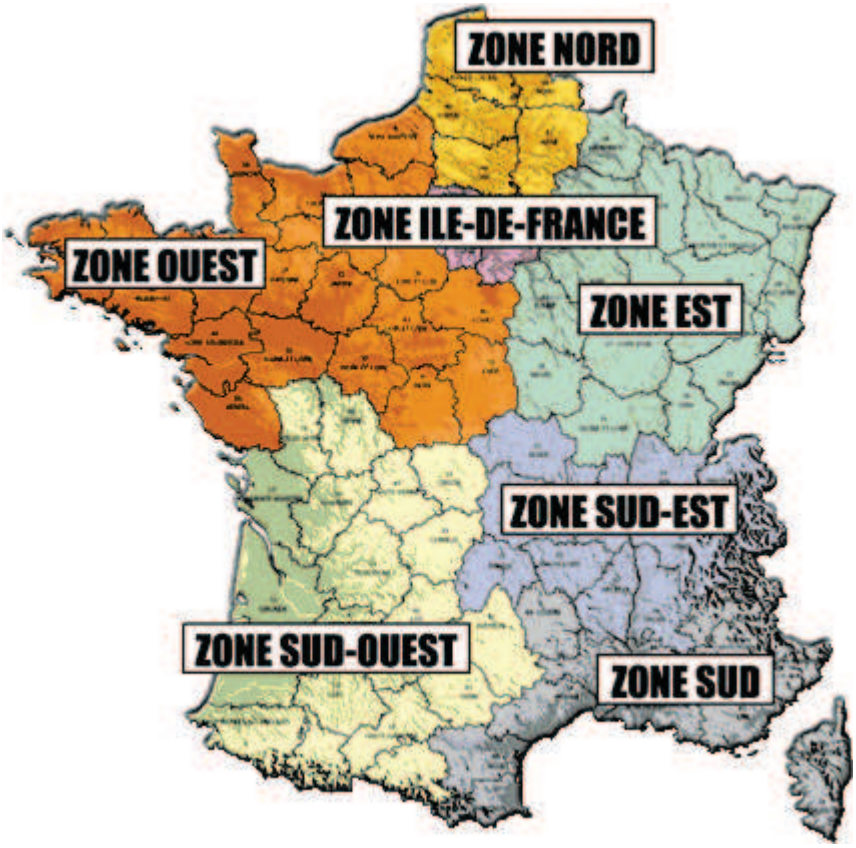
- Circulaire BOEN n° 2002-119 du 29 mai 2002 défini le plan particulier de mise en sûreté face aux risques majeurs.
- Circulaire du 14 février 2002 relative à la défense économique.
- Circulaire du 26 mars 1993, relative à la gestion des risques et des crises-Organisation des Services Interministériels de Défense et de Protection Civile (SIDPC), Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire n°1 premier trimestre 1993.
- Circulaire du 18 septembre 1992, relative aux relations entre le service départemental d'incendie et de secours et les établissements publics hospitaliers dans la gestion quotidienne des secours, NOR: INTE9200266C, JO. n° 232 du 6 octobre 1992, p. 13856.
- Circulaire du 24 juin 1992 relative à la maitrise de l'urbanisation autour des sites industriels à risques, qui incitait les préfets à mettre en place un processus de maitrise de l'urbanisation autour de ces sites.
- Circulaire du 29 novembre 1984 relative à la mission du secrétaire d'Etat chargé de la prévention des risques naturels et technologiques majeurs.

CODES :

- Code de la Construction et de l'Habitation
- Code de la Défense.
- Code de l'Education.
- Code de l'Environnement.
- Code de l'Urbanisme
- Code des Communes.
- Code Général des Collectivités Territoriales.
- Livre blanc, 2008.

Annexe 1

Les zones de défenses en France



Annexe 2

TEXTE DE L'ANNEXE AU PROJET DE LOI ADOPTÉ PAR LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE

ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ CIVILE PRÉAMBULE

La protection des populations compte parmi les missions essentielles des pouvoirs publics.

L'exercice de cette responsabilité implique toutefois bien d'autres acteurs dont la diversité est devenue une caractéristique de la sécurité civile. Cette diversité est nécessaire pour faire face à la pluralité des risques pesant sur la population d'une société moderne : conséquences plus lourdes des phénomènes naturels, vulnérabilité aux risques technologiques et aux effets de la malveillance, besoin de prise en charge publique lié à la moindre efficacité des solidarités familiales et de voisinage.

Les menaces terroristes ajoutent un élément essentiel dans la prévention des risques. Les services de secours peuvent être amenés à intervenir sur les conséquences d'actes terroristes. La participation de ces services au dispositif d'ensemble de la sécurité intérieure constitue une évolution marquante de la période récente.

La sécurité civile est l'affaire de tous. Tout citoyen y concourt par son comportement. Une véritable culture de la préparation au risque et à la menace doit être développée.

La présentation d'un projet de loi sur la sécurité civile fournit aujourd'hui l'occasion de définir les orientations qu'il faut imprimer à la conduite de la mission de protection et de secours pour qu'elle réponde aux crises nouvelles et aux attentes de la population, au-delà des dispositions normatives destinées à améliorer le fonctionnement des services et la situation de leurs personnels.

Ces orientations présentent deux caractéristiques :

-- elles sont volontaristes, traduisant l'impératif de mobiliser les énergies et les moyens pour obtenir des progrès mesurables dans l'action face aux conséquences des risques de défense et de sécurité civiles ;

-- elles imposent une coordination dépassant les frontières habituelles des services, de leurs attributions et de leurs prérogatives, pour mieux les faire travailler ensemble.

On peut les regrouper sous les trois axes suivants :

-- s'attaquer résolument aux risques, en les anticipant davantage (I. -- Connaître, prévoir et se préparer),

-- refonder la « protection des populations » (II. -- Affirmer la place du citoyen au coeur de la sécurité civile),

-- mobiliser tous les moyens, en encourageant les solidarités (III. -- Organiser la réponse aux événements).

I. -- S'ATTAQUER RÉSOLUMENT AUX RISQUES (Connaître, prévoir et se préparer)

Il faut aujourd'hui appréhender toute la réalité du danger : anticiper les crises, prendre de vitesse les catastrophes, travailler sur chaque risque de défense et de sécurité civiles, en combinant le souci de la prévention et celui de l'intervention.

Dans cette perspective, s'attaquer aux risques, c'est :

-- synthétiser l'état des connaissances sur les risques dans une démarche pour la première fois réellement pluridisciplinaire, allant de l'analyse scientifique des phénomènes à l'organisation des secours ;

-- repenser la planification opérationnelle ;

-- élargir la pratique des exercices à des entraînements en vraie grandeur.

I. -- 1. Le recensement actualisé des risques

Le constat est fréquemment fait que les travaux scientifiques portant sur les risques naturels et technologiques sont utiles mais demeurent le fait de spécialistes, sans que des conséquences pratiques en soient systématiquement tirées. De même, les catastrophes donnent lieu, le plus souvent, à des analyses approfondies et à des retours d'expériences, mais sans beaucoup d'échanges pluridisciplinaires.

Traiter ensemble ces différents aspects doit permettre de mieux couvrir chaque risque en s'adaptant à sa réalité. Il s'agit d'aborder de façon cohérente :

-- la connaissance du phénomène et de ses conséquences, afin d'améliorer la description des scénarios, l'analyse des causes, les outils de prévision, ainsi que les possibilités de prévention ou d'atténuation des effets ;

-- l'organisation juridique des responsabilités :

-- si l'aspect opérationnel du traitement des crises paraît clair et connu des autorités et de la population, il n'en va pas de même du traitement des risques en amont. Le champ en est très vaste, les responsabilités y sont souvent imbriquées, les règles de droit complexes et mal connues. Des clarifications sont nécessaires.

-- la préparation de la population et des secours (aspect opérationnel).

Cette démarche doit être conduite au niveau national et au niveau départemental.

Auprès du ministre de l'intérieur, un Conseil national de la sécurité civile sera le lieu permettant de vérifier l'état de la préparation aux risques de toute nature.

Sans concurrencer les travaux des organismes déjà impliqués dans la prévention ou la prévision, il valorisera leurs compétences ainsi que celles des ministères en charge des différents risques, en favorisant la convergence des données de la recherche et des retours d'expérience. Au-delà de la simple connaissance, il s'assurera de la mise en commun de leurs ressources au service de la planification, de la préparation et de la conduite opérationnelle. Il établira une typologie des risques et des menaces et analysera leurs conséquences et les modalités de gestion des crises qui s'y rapportent.

Présidé par le ministre chargé de la sécurité civile, le conseil rassemblera en collèges les principales administrations concernées, les grands opérateurs de services publics, les organismes de recherche et d'expertise les plus directement impliqués et, bien entendu, les élus et les acteurs du secours, notamment la Croix-Rouge française et la Fédération nationale de protection civile. Il rendra compte de son action au Gouvernement, lors de son assemblée plénière au cours de laquelle les missions qui lui auront été confiées feront l'objet d'un rapport public.

Cette démarche trouvera son prolongement au niveau local dans le conseil départemental de sécurité civile, placé auprès du préfet, qui sera doté d'une compétence générale dans le domaine de la protection des populations. Tout comme le conseil national, il mobilisera la compétence des organismes impliqués dans la prévention, la prévision et les secours (représentants des élus locaux, des organisations professionnelles, des services de l'État, des services publics et des associations, etc...) et contribuera à la convergence de leur expérience et de leur action.

Pour mener ces analyses, qui exigent à la fois une approche scientifique et une connaissance approfondie du fonctionnement des services publics, le Gouvernement aura recours de façon plus fréquente aux avis conjoints des inspections générales concernées (IGA, CGPC, CGM, CGGREF, IGE, IGAS).

Enfin, cet effort doit être prolongé et la « veille » scientifique et administrative organisée et maintenue, assurant un continuum avec le dispositif de protection des populations. Pour chaque risque, un ministère sera désigné comme « chef de file » (avec indication de la direction centrale responsable), pour assurer en permanence la mise à jour de l'analyse scientifique, et les recommandations d'adaptation des dispositifs de prévention, de prévision et de pré-alerte. Il se tiendra en relation avec la direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC), qui mobilisera ses correspondants en cas de crise (**cf.** II).

I. -- 2. La rénovation de la planification opérationnelle

La refonte de la planification opérationnelle constitue une réforme de grande ampleur. Aujourd'hui, en effet, les plans d'urgence et de secours sont nombreux (plus d'une vingtaine

dans chaque département) et, par conséquent, souvent tenus de façon incomplète, voire laissés en déshérence.

Face à cette situation, la planification doit être simplifiée sans perdre sa pertinence et de façon à pouvoir être effectivement tenue à jour et adaptée aux technologies modernes. Cette réforme est l'occasion de repenser le système de planification.

Le plan ORSEC s'articulera désormais autour d'une organisation de gestion de crise commune et simplifiée, assortie d'un recensement des risques. L'organisation des secours se composera des dispositions générales et modulables de gestion de crise applicables en toutes circonstances (« tronc commun » ORSEC) et des dispositions spécifiques propres à certains risques préalablement identifiés, complétant les dispositions générales (les plans de secours spécialisés, les plans particuliers d'intervention, le plan rouge...). Le recensement des risques a pour objectif la réalisation d'un répertoire des risques, reconnu par tous les acteurs concernés et leur permettant de partager une approche commune. Il garantira la cohérence avec la politique de prévention.

Au-delà de cette nouvelle architecture, c'est la conception même des plans, de leur élaboration et de leur mise à jour, qui doit évoluer.

La logique des plans évoluera du simple recensement des responsables et des ressources vers une planification des scénarios, centrée sur la définition des actions correspondant à chaque situation et fournissant aux responsables des éléments précis, renvoyant à des procédures connues et testées, pour construire les dispositifs de gestion de crise (les plans iront, par exemple, jusqu'à la préparation de messages de communication de crise).

Chaque acteur concerné (grands services publics, collectivités territoriales**,** etc...) sera associé à la préparation de ces dispositions et aura la charge de prévoir en conséquence son organisation propre : plans spécifiques des opérateurs de télécommunications, plans blancs des établissements hospitaliers, par exemple, et plan de sauvegarde pour les communes (**cf**. III sur cet aspect).

La réalisation de cette nouvelle planification, dans un délai compatible avec les enjeux, qui peut être estimé à trois ans, repose sur une mobilisation de l'État, et notamment des préfectures, par ailleurs chargées du fonctionnement des états-majors de crise.

L'action sera conduite sous l'impulsion des préfets de zone de défense. Ils contrôleront la réalisation des plans ORSEC départementaux et auront la charge d'arrêter le plan ORSEC de zone. Ils s'assureront de la cohérence avec les plans ORSEC maritimes élaborés par les préfets maritimes. Ce dispositif zonal est destiné à couvrir les situations de catastrophes touchant plusieurs départements ou pour lesquelles des moyens spécifiques doivent être déployés.

I. -- 3. Le passage de l'exercice à l'entraînement

Le réalisme et la pertinence des plans devront être testés en impliquant non seulement les autorités publiques et les services de secours, mais aussi la population. Il faut bâtir une véritable politique d'exercices, variés et réalistes.

Au cours des prochaines années, les exercices de sécurité et de défense civiles ne se limiteront pas à des essais des systèmes de transmissions et à la formation des états-majors, mais devront être effectués aussi souvent que nécessaire en grandeur réelle, en y associant directement le public. A brève échéance, il convient de s'astreindre à un exercice en vraie grandeur au moins par département chaque année.

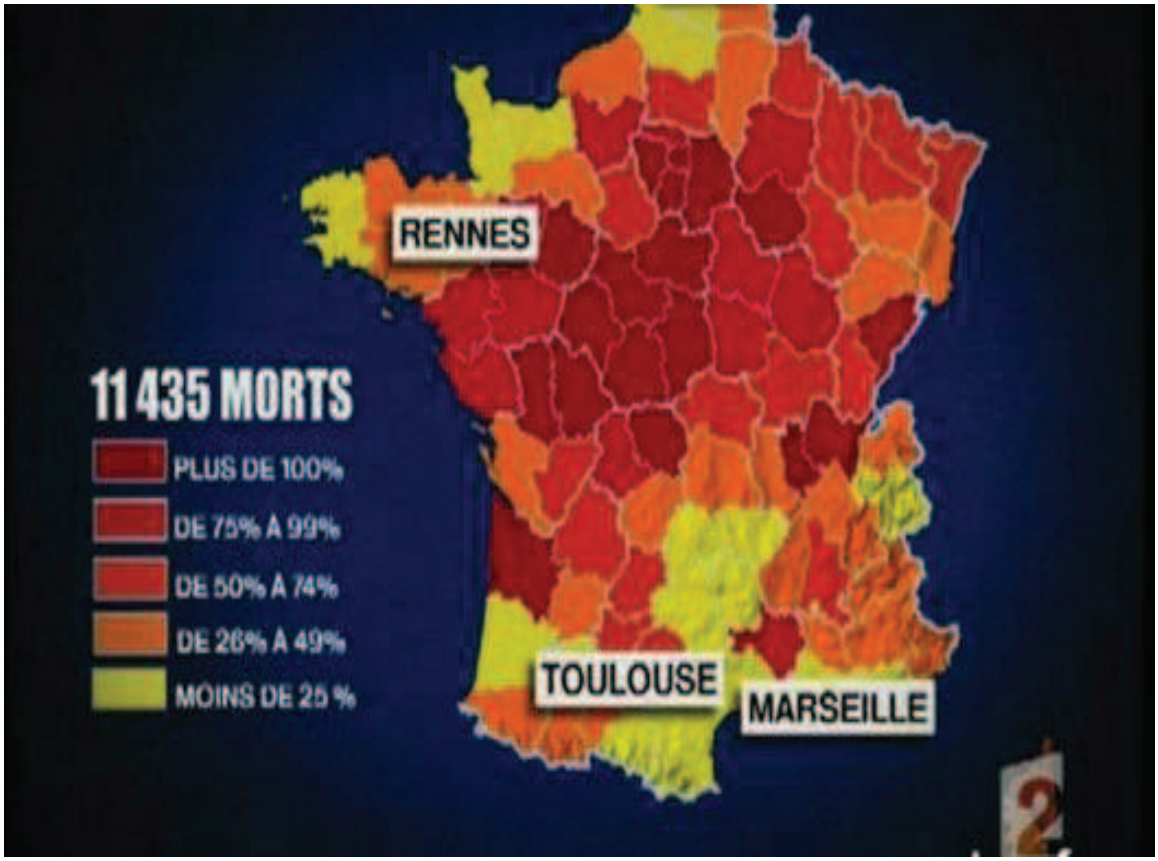
Les nouveaux exercices seront menés à trois niveaux : cadres et états-majors, acteurs multiples des crises, population elle-même. L'entraînement des « gestionnaires de la crise » sera développé à l'échelon local au-delà des seuls services de secours. La programmation pluriannuelle des exercices, sur les priorités ressortant de l'analyse des risques, assurera une démarche cohérente de préparation à la crise. On y intégrera l'entraînement à une réponse rapide aux attentes du public et des médias déjà pratiqué dans certains exercices de sécurité civile, la communication des pouvoirs publics apparaissant en effet essentielle pour la maîtrise de la crise. Les exercices feront l'objet d'un suivi par des évaluateurs indépendants, dotés d'instruments objectifs de nature à garantir la fiabilité des enseignements.

L'examen des réactions et des attentes du corps social, manifestées notamment à la suite des dernières catastrophes naturelles et technologiques, a favorisé un certain développement de la culture du retour d'expérience utile au perfectionnement permanent des dispositifs conçus pour faire face aux risques.

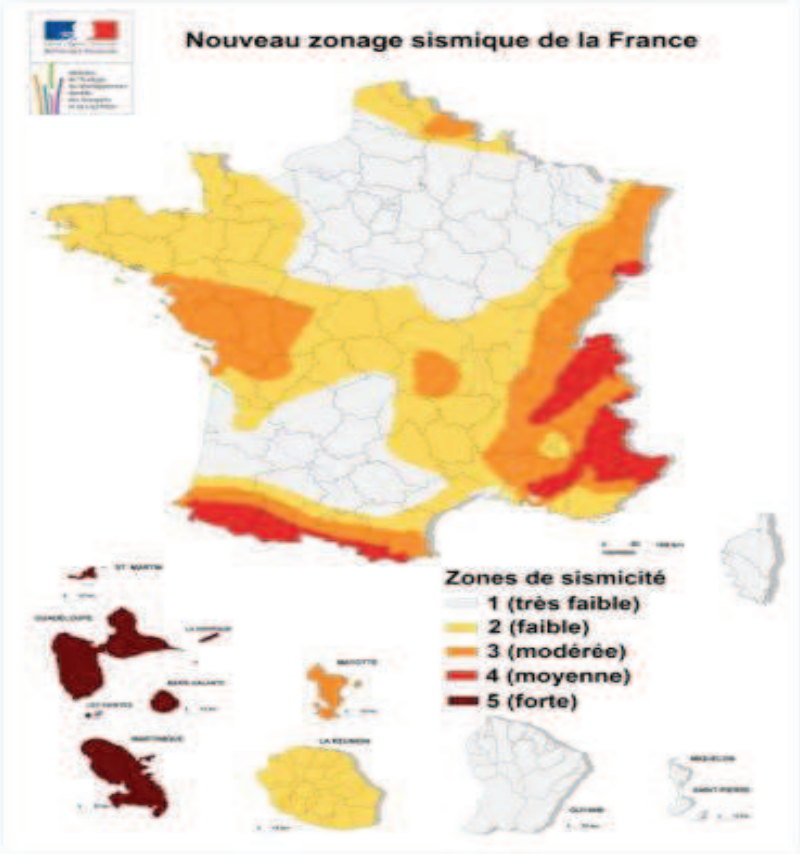
Cette pratique dorénavant mieux diffusée doit être améliorée par le partage des travaux et la désignation de l'autorité chargée de veiller à leur approche pluridisciplinaire, et de veiller à la

diffusion des conclusions à la fois aux services pour améliorer leurs procédures, et au public dans un souci de transparence et d'information de la population.

Annexe 3


RENNES
11 435 MORTS
PLUS DE 100%
DE 75% À 99%
DE 50% À 74%
DE 26% À 49%
MOINS DE 25 %
TOULOUSE
MARSEILLE

Annexe 4


Nouveau zonage sismique de la France
Zones de sismicité
1 (très faible)
2 (faible)
3 (modérée)
4 (moyenne)
5 (forte)

Annexe 5

LA RÉQUISITION MODÈLE

« AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS,
NOUS ……. (indiquer le nom ou la qualité de l'autorité requérante),
REQUÉRONS EN VERTU DE LA LOI, M.……. COMMANDANT,
DE PRÊTER LE SECOURS DES TROUPES NÉCESSAIRES POUR
…….. (indiquer de façon claire et précise but et durée de la réquisition
et l' étendue de la zone dans laquelle elle doit être exercée).
ET POUR GARANTIE DUDIT COMMANDANT, NOUS APPOSONS
NOTRE SIGNATURE ».
Fait à …….., le …….
Signature,

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES :

- BESSON (L.), Les risques naturels, De la naissance pratique à la gestion administrative, Voiron, Edition techni.cités, 2005.
- BOILEVE (M.), La terre face aux risques majeurs, Bagneux, Séléction du Reader's Digest, 2007.
- BORRAZ (O.), Les politiques du risque, Paris, Science Po. Les Presses, 2008.
- BRILHAC (J.-F.), FAVRO (K.), sous la direction, Planifier le risque industriel, Paris, Victoires-Editions, 2009.
- BUISSON (Y.), sous la dir. Les risques NRBC savoir pour agir, Montrouge, 2004.
- DAVID (J.-F.), « Risques technologiques et interventions publiques : du mariage de la protection à l'accroissement de la vulnérabilité sociale », in : *La catastrophe, l'élu et le préfet*, PU Grenoble, 1990.
- DE TERSSAC (G.), GAILLARD (I.), sous la direction, La catastrophe d'AZF, L'apport des sciences humaines et sociales, Lavoisier, 2008.
- CALVEZ (C.-R.), « Les moyens opérationnels », in : *Les risques majeurs et la protection des populations, prévention, planifier, protéger, secours,* Paris, Edition du Moniteur, hors série, 1989.
- CAYRON (P.), « Le préfet face à la crise », in : *La catastrophe, l'élu et le préfet*, PU Grenoble, 1990.
- Centre National de Prévention et de Protection (CNPP), La fonction sécurité: guide pour la gestion de la santé, de la sécurité, de la sûreté et de l'environnement, Paris, 2010.
- CHAMARD-HEIM (C.), sous la dir., Services départementaux d'incendie et de secours : Faut-il étatiser les SDIS ?, Journée d'étude du 13 novembre 2009, Paris, l'Harmattan, 2010.
- CHAMPON (M.), DOUARD (P.), SANSON (Ch.), Les collectivités locales et les risques naturels, connaissance, prévention, gestion de crise, réparation, Paris, Dexia édition et Imprimerie Nationale éditions, 2003.

- COMPAIN (F.), « Les unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile », in : *La protection des populations face aux risques majeurs,* Versailles, France-Sélection, 1996.
- Collectif, Le petit Larousse illustré, Larousse, Paris, 2011-1.
- COLLIN (C.), Risques urbains, UE Prévention et gestion des risques, Paris, Edition Continent Europe, 1995.
- COMBALBERT (L.), DELBEQUE (E.), La gestion de crise, Paris, PUF, 2012.
- COMBALBERT (L.), Le ménagement des situations de crise. Anticiper les risques et gérer les crises, Paris, ESF éditeur, 2005.
- COURTOIS (D.-G.), « Le rôle de l'Etat dans la gestion de crise », in : *Gestion de crise*, Levallois-Perret, Direction de la sécurité civile, mars 1995.
- DAUPHINE (A.), Risques et catastrophes : observer, spatialiser, comprendre gérer, Paris, Armand Colin, 2003.
- DAVID (J.-F.), Risques technologiques et interventions publiques : du mariage de la protection à l'accroissement de la vulnérabilité sociale, in : *La catastrophe, l'élu et le préfet*, PU Grenoble, 1990.
- DELEPLANCQUE (B.), « Les plans d'organisation des secours : le plan ORSEC », in : *La protection des populations face aux risques majeurs,* Versailles, France-Sélection, 1996.
- Direction des journaux officiels, Modernisation de la sécurité civile, Paris, 2004.
- DUBOIS-MAURY (J.), CHALINE (C.), Les risques urbains, Paris, Armand Colin, 2ème édition, 2002.
- DUBOIS (Ch.), Police nationale, E-T-A-I, Boulogne-Billancourt, 2008.
- DUFEIGNEUX (J.-L.), « Le préfet face à la crise », in : *La catastrophe, l'élu et le préfet,* PU Grenoble, 1990.
- DUFOIX (G.), « Le rôle de la croix rouge », in : *La protection des personnes et des biens, sécurité civile,* Après-demain, journal mensuel de documentation politique, n° 324-325, mai - juin 1990, p. 20
- DUFOUR (L.), sous la dir., Le risque dans sa diversité, une approche pluridisciplinaire, Paris, Lavoisier, 2008.
- DUMAS (R.), « Les réseaux de télécommunications en situation de crise », in : *La protection des populations face aux risques majeurs,* France-Sélection, Versailles, 1996.
- DUPERON (O.), DESCLAUX (G.), DERBOULLES (L.), LINARES (A.), GENVESE (M.), Le service public : mutations- évolutions, le transport aérien la sécurité civile, les cahiers de l'administration territoriale, n° 15, Grenoble, 1996.

- DYE (V.), La sécurité civile en France, Paris, Presses universitaires de France, Que suis-je ?, n° 1682, 1995.
- FANACHI (P.), Recueil de jurisprudence du contrôle des actes des collectivités territoriales, Tome 1, Paris, Edition Dalloz, 1996.
- FLAGEOLLET (J.-C.), Les mouvements de terrain et leur prévention, Paris, Masson, 1988.
- FOUGERAY (Ch.), Les risques technologiques majeurs en Basse-Normandie, Caen, CESR de Basse-Normandie, Caen, juin 2010.
- FOURNIER (H.), « Le rôle de l'Etat face à une crise majeure au niveau local », in : *La catastrophe, l'élu et le préfet*, PU Grenoble, 1990.
- GILBERT (C.), « Traitement des risques collectifs et action des préfets : entre procédures formelles et pratiques réelles », in : *Le retour des préfets?*, PU Grenoble, 1995.
- GILBERT (C.), Conclusion, in : *La catastrophe, l'élu et le préfet*, PU Grenoble, 1990.
- GUELLEC (A.), GUELLEC (J.), Le département, espace et institution, CNFPT, Paris, Dunod, 1993.
- GUEGUINOU (J.), QUIN (J.), sous la coprésidence, La politique et la gestion des risques : vues françaises et britanniques, Paris, L'Harmattan, 2007.
- HASSID (O.), Le management des risques et des crises, 3e édition, Paris, Dunod, 2011.
- HEIDERICH (D.), Plan de gestion de crise, Paris, Dunod, 2010.
- JANVIER (B.), « L'organisation des sapeurs-pompiers en France », in : *La protection des populations face aux risques majeurs,* Versailles, France- Sélection, 1996.
- JEZEQUEL (N.), RAYMOND (J.-L.), Risques et vigilances sanitaires : Organisation et coordination dans les établissements de santé, Bordeaux, Les Etudes Hospitalières, 2002.
- LAGADEC (P.), La gestion des crises, Paris, Edition d'Organisation, 1999.
- LAGADEC (P.), GODARD (O.), HENRY (C.), MICHEL-KERJAN (E.), Traité des risques : Précaution, crise, assurance, Paris, Gallimard, 2002.
- LAVALLEE (J.-C.), MAHIER (C.), « Le nouveau POI », Face au risque, in : *gestion de crise*, ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, direction de la sécurité civile, mars, 1995.
- LEBESCHU (J.), « A propos des risques collectifs majeurs», in : *Le retour des préfets,* PU Grenoble, 1995.
- LEGRIX (Ph.), « Le système intégré de protection des populations », in : *La protection des populations face aux risques majeurs,* Versailles, France-Sélection, 1996.

- LE SAUX (A.), propos tenus au cours d'un débat retranscrit in : *La catastrophe, l'élu et le préfet*, PU Grenoble, 1990.
- LIBAERT (T.), La communication de crise, 3e édition, Paris, Dunod, 2010.
- MAHIEU (P.), « La médecine d'urgence », », in : *Les risques majeurs et la protection des populations, prévention, planifier, protéger, secours,* Paris, Edition du Moniteur, hors série, 1989.
- MALLOL (F.), BOUDERBALI (K.), Le Maire et la sécurité, Paris, Edition sorman, 2004.
- MANSOT (J.), propos tenus au cours d'un débat retranscrit in : *La catastrophe, l'élu et le préfet*, PU Grenoble, 1990, p. 237.
- MARION (J.), PRETOT (X.), La sécurité civile du temps de paix et le droit, Paris, Editions Neret, 1986.
- MARTINET (J.), Le plan communal de sauvegarde, Voiron, territorial édition, 2008.
- MECHIN (Ph.), « Missions et moyens du service du déminage de la direction de la sécurité civile », in : *La protection des populations face aux risques majeurs,* Versailles, France-Sélection, 1996.
- MICHIL (X.), CAVAILLE (P.), Management des risques pour un développement durable : Qualité, Santé, Sécurité, Environnement, Paris, Dunod, 2009.
- Ministère de l'Environnement, Mesures de prévention, mouvements de terrain, Paris, La Documentation Française, 1987.
- Ministère de l'Intérieur, de l'outre mer et des collectivités territoriales, Le guide du maire, Paris, La documentation française, 2008.
- MOULAIRE (M.), Organiser la gestion des risques, ESF éditeur, 2011.
- OBERDORFF (H.), FROMENT (J.-Ch.), « L'institution préfectorale entre tradition et modernité », in : *Le retour des préfets?*, PU Grenoble, 1995.
- Organisation de coopération et de développement économiques, Catastrophes de grande ampleur, Les leçons de passé OCDE, Paris, 2004.
- PATOUREAU (H.), « Etudes, prévention, planification », in : *Les risques majeurs et la protection des populations, prévention, planifier, protéger, secours*, Paris, Edition du Moniteur, hors série, 1989.
- PELOSATO (A.), propos tenus au cours d'un débat retranscrit in : *La catastrophe, l'élu et le préfet*, PU Grenoble, 1990.
- PIAN (F.), Les pouvoirs de police du maire, Paris, Edition sorman, 2eme édition, 2004.

- PIPIEN (G.), groupe animé par, L'interministérialité au niveau local, promotion Nelson Mandela, séminaire d'administration comparé, groupe n° 1 : Sécurité du citoyen et risques naturels, ENA, juillet 2000.
- PONDAVEN (Ph.), La commune et les inondations, Paris, Berger-Levrault, 2010.
- RIVIERE (J.), « L'engagement de la gendarmerie nationale dans les missions de protection des populations porter secours : un raison d'être », in : *La protection des populations face aux risques majeurs,* France-Sélection, Versailles, 1996, p. 150.
- ROUAULT (M.-Ch.), Droit administratif, Paris, lextenso édition, 7e édition, 2011.
- ROUX-DUFORT (Ch.), Gérer et décider en situation de crise, Paris, Dunod, 2e édition, 2003.
- SANSEVERINO-GODFRIN (V.), Le cadre juridique de la gestion des risques naturels, Lavoisier, Editions TEC, 2008.
- SARTRE (V.), La communication de crise, Paris, les éditions demos, 2ème édition, 2012.
- SARTRE (V.), La communication de crise, anticiper et communiquer en situation de crise, Paris, les éditions demos, 2003.
- SAUZEY (Ph.), « Le groupement des moyens aériens de la sécurité civile », in : *La protection des populations face aux risques majeurs*, Versailles, France-Sélection, 1996.
- SOREN (E.), Le préfet, NANE édition, Paris, 2011.
- STREBLER (J.-Ph.), WENDLING (M.), Le maire et les établissements recevant du public, Voiron, Edition de « La lettre du Cadre Territorial »- S.E.P.T, 1998.
- TAILLANDIER (A.), « Le plan d'opération interne », in : *La protection des populations face aux risques majeurs, France-Sélection*, Versailles, 1996.
- TAZIEFF (H.), « Un troisième homme pour gérer la crise ? », in : *La catastrophe, l'élu et le préfet*, PU Grenoble, 1990.
- TAZIEFF (H.), « Les risques naturels », in : *Les risques majeurs et la protection des populations, prévention, planifier, protéger, secours*, Paris, Edition du Moniteur, hors série, 1989.
- TOUTAIN (C.), Prévenir les accidents technologiques ?, Toulouse, Editions MILAN, 2002.
- VARASCHIN (D.), sous la direction, Risques et prise de risques dans les sociétés industrielles, Bruxelles, PETER LANG, 2007.
- VAUJOUR (J.), « La protection des populations et le rôle des collectivités territoriales », in : *La protection des populations face aux risques majeurs*, France-Sélection, Versailles, 1996.

- VIRET (J.), QUEYLA (J.-L.), Sécurité civile en France : organisation et missions, les éditions des pompiers de France, Paris, les éditions des pompiers de France, Décembre, 2011.
-VIRET (J), QUEYLA (J.-L.), Sécurité civile en France : organisation et missions, les éditions des pompiers de France, Paris, les éditions des pompiers de France, Décembre, 2008.
- VIRET (J.), « Le concours des personnes privées », in : *La crise et le droit de la sécurité civile*, numéro spécial de la revue juridique des pays de Vaucluse, Avignon, 1994.
- WYBO (J.-L.), Maîtrise des risques et prévention des crises, Anticipation, construction de sens, vigilance, gestion des urgences et apprentissage, Paris, Lavoisier, 2012.

ARTICLES:

- BEROUX (P.), « EDF : la mise en place, de la force de réflexion rapide », in : *Face aux nouvelles crises*, Paris, revue de la gendarmerie nationale, n° 226, mars 2008, p. 73.
- CHARBONNEAU (S.), « Les outils techno-juridiques de l'évaluation des risques », *Sécurité*, revue de préventique, n° 4, mais-juin, 1993, in : *gestion de crise*, ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, direction de la sécurité civile, mars, 1995, p. 20.
- CHEVALIER (B.), « La prévention en montagne et en forêt », in : *La protection des personnes et des biens, sécurité civile,* Après-demain, journal mensuel de documentation politique, n° 324-325, mai -juin 1990, p. 24.
- COURTOIS (D.-G.), « Le rôle de l'Etat dans la gestion de crise », in : *Les cahiers du CNFPT*, n° 39, août 1993, p. 86.
- DECHARRIERE (Ch.), « La gestion des crises », in : *Administration*, n° 166, janvier-mars, 1995, p. 101.
- DAUBIGNY (J.), « Missions et perspectives d'une préfecture de zone de défense, Le témoignage de la zone de défense ouest », in : *Administration*, n° 221, mars-avril, 2009, p. 95.
- DUFOIX (G.), « Le rôle de la croix rouge », in : *La protection des personnes et des biens, sécurité civile, Après-demain*, journal mensuel de documentation politique, n° 324-325, mai - juin 1990, p. 20.
- Entretien avec Bernadette MALGORN, « Sécurité nationale : place et enjeu pour le ministère de l'Intérieur de l'outre-mer et des collectivités territoriales », in : *Administration,* n° 221, mars-avril, 2009, p. 102.
- GILBERT (C.), « Plan ORSEC et gestion de crise : bilan provisoire des débats », in : *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 22, 1995, p. 96.

- GILLET (F.), « Prévention et gestion des risques naturelles en France », in : *Regarde sur l'actualité*, n° 328, Paris, La documentation Française, 2007, p 18.
- GINOT (P.), « La gestion du risque nucléaire : élargir le cercle », in : *Les cahiers de la sécurité intérieur,* n° 6 août-octobre, La documentation Française, 1991, p. 83.
- GOHIN (O.), « Les préfets de zone de défense », in : *RDP*, 2001, p. 1379.
- HENRY (J.-J.), « La prise en compte de la sécurité nationale par un grand opérateur des réseaux d'importance vitale : La SNCF », in : *Administration,* n° 221, mars-avril, 2009, p. 70.
- Institut des risques majeurs « Vigilance et alerte, Se préparer en cas de crise », in : *Risques infos*, n° 21 Septembre 2008, p. 4.
- Institut des Risques Majeurs, « La maitrise des risques associés aux barrages en Rhône-Alpes », in : *Risques infos,* n° 20, juin 2008.
- JOUNOT (Y.), « LA planification de sécurité nationale : Application territoriale », in : *Administration,* n° 221, mars-avril, 2009, p. 52.
- LAGADEC (P.), La culture française des crises est fondamentalement dépassée, Le Monde, 11 déc. 2001.
- LAGADEC (P.), « Le dirigeant et la crise : nouvelle culture, nouveaux outils, pour un nouveau champ de responsabilité, La gestion de crise », in : *Administration*, n° 166, janvier-mars 1995, p. 77.
- LARENG (L.), « Les SAMU à l'aube d'une nouvelle décennie », in : *La protection des personnes et des biens, sécurité civile,* Après-demain, journal mensuel de documentation politique, n° 324-325, mai -juin 1990, p. 19.
- LAUNAY (P), « Les unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile », in : *La protection des personnes et des biens,* sécurité civile, Après-demain, journal mensuel de documentation politique, n° 324-325, mai-juin 1990, p.15.
- Le numéro spécial de La Gazette des communes (fascicule n° 2/ 1855 du 2 octobre 2006 sur les « risques », p. 61.
- MASSE (H.), « Une sécurité civile réactive et internationalisée », in : *Administration,* n° 221, mars-avril, 2009, p. 107.
- MASSON (R.), « Le dispositif de lutte contre les feux de forêts du Midi Méditerranéen», in : *La protection des personnes et des biens*, sécurité civile, Après-demain, journal mensuel de documentation politique, n° 324-325, mai -juin 1990, p. 28.

- NALLET (H.), « Les actions spécifiques du ministère de l'Agriculture », in : *La protection des personnes et des biens, sécurité civile,* Après-demain, journal mensuel de documentation politique, n° 324-325, mai -juin 1990, p. 9.
- PASQUA (Ch.), « La gestion de crise », Préface, in : *Administration,* n° 166, janvier-mars 1995, p. 17.
- PRETOT (X.), « L'Etat, les collectivités territoriales et la sécurité civile », in : *Les cahiers du CNFPT*, 1993, n° 39, p. 21.
- PRIEUR (M.), « Analyse critique de l'évolution des dispositifs de gestion des crises », in : *Les cahiers du CNFPT*, 1993, n° 39, p. 38.
- REGOUBY (C.), Le défit des comportements dans la gestion des crises, in : *Gestions Hospitalières*, n° 462, 2007, p.21.
- VIRET (J.), « Le volontariat chez les sapeurs-pompiers», in : *AJDA,* 1997, n° 2, p. 178.
- ZÖLLNER (C.), « Phénomènes longs et perceptions récentes», in : *Questions internationales*, *Les catastrophes naturels,* Paris, La Documentation Françaises, n° 19, mai-juin 2006, p. 34.

COLLOQUES :

- Colloque de Marly du 12 et 13 septembre 1978, Urbanisme et sécurité civile, Paris, centre de recherche de l'urbanisme, P. 14.

THESES :

- BLAY (L.), Vers une cellule d'appui et de coordination multicommunale pour un traitement local et efficace des crises, Thèse de doctorat de l'UTT, soutenue en février, 2012.
- DAUTUN (C.), Contribution à l'étude des crises de grande ampleur : Connaissance et aide à la décision pour la sécurité civile, Thèse sous la dir. Gilles DUSSERRE, soutenue à Saint-Etienne en 2007.
- ESCOFFIER (L.), Les missions de police de la gendarmerie nationale, Thèse de droit public, soutenue à Nice en 1997.
- FOURNIER (M.), Le riverain introuvable! La gestion du risque d'inondation au défi d'une mise en perspective diachronique. Une analyse menée à partir de l'exemple de la Loire, Thèse d'aménagement, soutenue à TOURS le 15 Novembre 2010.

- HULNE (A.), La défense non militaire de la France sous la V° république, Thèse de droit public, Université de Robert Schuman, Strasbourg, soutenue en Décembre 1995.
- KADA (N.), Le préfet et la déconcentration sous la cinquième République, Thèse de droit public, Grenoble II, soutenue en Janvier 2000.
- TOSELLO (M.), La responsabilité des maires en matière de sécurité publique, Thèse de droit publique, Nice, soutenue en Décembre 2010.

RAPPORTS OFFISSIELS:

- ANZIANI (A.), Mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia, Rapport d'étape n° 554, Sénat, Paris, 10 juin 2010.
- BOUVIER (M.), Evaluation de l'application de la loi du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille et du contrôle sanitaires, Rapport n° 2004061 mai, 2004.
- CREUCHET (B.), DE FÜRST (X.), MADIGNIER (M.-L.), LAFITTE (J.-J.), SAUVAGE (P.), Rapport interministériel de la mission d'appui, suite aux incendies de forêt de la Réunion, Mars 2012.
- DE LEGGE (D.), Commission des finances sur les investissements de la sécurité civile, n° 33, Sénat, Paris, octobre 2012.
- DE LEGGE (D.), Mission commune d'information sur les conséquences de la Révision Générale de Politique Publique (RGPP) pour les collectivités territoriales et les services publics locaux, Tome I, n° 666, Sénat, 22 juin 2011.
- DENEUX (M.), Inondation dans la Somme : des leçons pour l'avenir, Rapport d'information n° 34, Sénat, Paris, 18 octobre 2001.
- Direction de défense et de protection civile en Isère, Plans Particuliers d'Intervention–P.P.I. établissements « SEVESO seuil haut », mémento Tome S.1.1, août 2007.
- Direction de défense et de protection civile en Isère, Plans Particuliers d'Intervention–P.P.I. établissements « SEVESO seuil haut », mémento Tome S.1.2, août 2007.
- DUFFE (P.), BONDAZ (M.), ROY (M.-L.), MAZOYER (Ch.), LEONARD (J.-C.), Zones de défense, Etat des lieux et propositions d'évolution, Rapport provisoire n° 07-066-01, Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, Sénat, Paris, décembre 2007.

- DUFFE (P.), TAHERI (F.), Zones de défense, Propositions d'évolution, Rapport définitif n° 07-066-05, Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, Sénat, Paris, août 2008.
- GREGOIRE (Ph.), « Corriere d'Etat », préfecture de l'Oise, N° 36 du juillet 2008, éditorial, p. 1.
- Inspection générale de l'administration, Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, Inspection générale des finances, Inspection générale de l'environnement, Rapport de la mission interministérielle sur l'audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et du pouvoir de substitution, juillet 2003.
- La Révision Générale de Politique Publique (RGPP), Rapport du Conseil de la modernisation des politiques publiques, avril, 2008.
- MARC (F.), DE LEGGE (D.), Projet de loi de finances pour 2013, TOME III, Rapport d'information n° 148, Sénat, Paris, novembre 2012.
- MEZARD (J.), Rapport de synthèse de contrôle de légalité, Rapport d'information n° 300, Sénat, Paris, 14 février2012.
- Préfecture de l'Isère, Plan Particulier d'Intervention, de l'établissement multifert engrais sud vienne à salaise sur sanne (9/ 2008).
- Préfecture de l'Isère, plan ORSEC départemental de l'Isère, 2008.
- Préfecture de l'Isère, Dossier Départemental des Risques Majeurs (DDRM), mai 1995.
- VACHEY (L.), DELOMENIE (P.), CARRE (A.), GAGNEUX (M.), CHEREAU (C.),
- WOERTH (E.), Révision générale des politiques publiques, 3ème Rapport d'étape, Sénat, Paris, Février 2010.

MEMOIRES :

- CLAUCIGH (J.-Ch.), La sécurité civile, Définition et mise en œuvre d'une politique publique : Enjeux et difficultés, mémoire de l'IEP Grenoble, 1990.
- DREVETON (C.), La gestion des crises de sécurité civile par le Maire : explosion d'usine chimique et inondation, mémoire de l'IEP Grenoble, sous dir : M. Nicolas KADA, septembre, 2004.

- GROS (F.), Le SDIS, un établissement public départemental de Sécurité Civile ? De l'intention à l'action, mémoire de droit de la sécurité civile, sous la direction de BRU (V.), SDIS des Pyrénées Atlantiques, 2005 / 2007.
- STIERMANN (F.), Le plan communal de sauvegarde un outil nécessaire de prévention et de gestion des risques, mémoire de droit, université de Haute Alsace, septembre 2007.
- UMBER (B.), Le rôle des services déconcentrés DRASS et DDASS dans la gestion des situations exceptionnelles, l'exemple de la Franche-Comté, mémoire de l'Ecole Nationale de la Santé Public (ENSP), Rennes, 2005.

SOURCES INTERNET :

- Apport: Le programme d'Aide à la Préparation des Plans Opérationnels des Risques Transfrontaliers, Risques technologiques transfrontaliers : De la prévention à la gestion des accidents Recueil transfrontalier, Novembre 2011, p. 71. www.interreg-apport.eu/apport/medias_user/Recueil_edite_nov2011.
- DAUTUN (C.), Organisation de la gestion de crise, « Les secours face à une crise de grande ampleur », Thèse professionnelle, sous dir. Gilles DUSSERRE et Jérôme TIXIER, septembre 2004.
GAUDIN (J.-P.), « Une canicule politique », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Débats, Rapport de la mission d'expertise et d'évaluation du système de santé pendant la canicule 2003, mis en ligne le 24 novembre 2003, consulté le 15 août 2013. URL : http://cybergeo.revues.org/5404 ; DOI : 10.4000/cybergeo.5404.
-GRALEPOIS (M.), 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, enquête réalisée par le Conseil National de la Protection Civile, Janvier, 2008.
- MARTIN (C.), Les inondations du 15 juin 2010 dans le centre Var, réflexion sur un épisode exceptionnel, Études de Géographie Physique, n° XXXVII, CNRS, Université de Nice, 2010.
- PAUVERT (B.) Le préfet et la sécurité civile, La Revue en ligne, Journal des Accidents et des Catastrophe, 30/01/2004, JAC 41, Université de Haute Alsace, Centre Européen de recherche sur le Risque, le Droit des Accidents Collectifs et des Catastrophes (CERDACC).
- PETON-KLEIN (D.), Explosion de l'usine AZF de Toulouse le 21 septembre 2001 ; enseignements et propositions pour l'organisation des soins, Paris, Ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées, 2002.

- REUCHE (S.), La géomatique au service de la sécurité civile, l'utilisation d'un SIG pour l'aide à la gestion de crise en période de crue, Université de Metz, 2001.
- http://www.anena.org/
- http://www.croix-rouge.fr/
- http://www.cyclonextreme.com/
- http://www.defense.gouv.fr/
- http://www.developpement-durable.gouv.fr/
- http://www.education.gouv.fr/
- http://www.ffspeleo.fr/
- http://www.fnrasec.org/
- http://www.gard.equipement.gouv.fr/
- http://groupe-socialiste-alpes-maritimes.blogspirit.com/
- http://www.interieur.gouv.fr/.
- http://www.jac.cerdacc.uha.fr/
- http://www.mementodumaire.net/
- http://www.rhone.pref.gouv.fr/
- http://www.tropeco.fr/
- http://www.uic.fr/.
- http://litis.univ-lehavre.fr/
- http://www.wk-hsqe.fr/
- http://www.paysdemartigues.fr/
- http://www.planseisme.fr/

Table des matières

Remerciements **2**

SOMMAIRE **3**

INTRODUCTION **4**

1 - La notion de sécurité civile et ses missions avant la loi du 22 juillet 1987 9

2 - La notion de sécurité civile et ses missions entre 1987 et 2004 13

3 - La notion de sécurité civile et ses missions depuis la loi de la modernisation de la sécurité civile 15

PARTIE I : LE PREFET DE DEPARTEMENT, ACTEUR PRIVILEGIE D'UNE SECURITE CIVILE DEVENUE AUJOURD'HUI UNE AFFAIRE INTERMINISTERIELLE **39**

Chapitre I : Le caractère (naturellement) interministériel de la sécurité civile **41**

Section 1: La mise en œuvre de la politique de la sécurité civile: une mission commune à différents ministères menant ensembles des actions cohérentes 43

§1 - Le Ministère de l'Intérieur dispose de l'essentiel des moyens nationaux de secours en France 44

A. La conception et la coordination 45

B. Le ministère de l'Intérieur : le pivot de la gestion des crises à l'échelon national 50

§2 - L'interaction de plusieurs ministères pour assurer la sécurité civile en temps de paix ou de crise 53

A. La coordination des actions des ministères pour la connaissance des risques en temps de paix 54

1 - Le ministère de l'Ecologie et du Développement durable et de l'Energie 55

2 - Le ministère de l'Economie et des Finances 58

3 - Le ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt 60

4 - Le Ministère du Redressement productif 61

5 - Le ministère de la Défense 63

6 - Le ministère des Affaires Sociales et de la Santé 66

7 - Le ministère de l'Education nationale 68

8 - Le ministère de la Culture et de la Communication 72

B. La collaboration entre ministères : le fondement d'une bonne gestion de crise 73

Section 2 : Le Service Interministériel de Défense et de Protection Civile (SIDPC) exerce ses missions en relation avec des différents services 76

§1- Les relations permanentes du SIDPC 79

A. Les relations du SIDPC avec certains services déconcentrés de l'Etat et les établissements publics ..79

1 - Les relations avec les services déconcentrés de l'Etat 80

1- 1- La Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) 80

1- 2 - La Direction Départementale des Territoires (DDT) 82

1- 3 - Les services de la Gendarmerie et de la Police 83

2 - Le Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS), établissement public en relation permanente avec le SIDPC 86

2 - 1 - La naissance des centres des secours 86

2 - 2 - L'évolution du statut de SDIS 87

2 - 3 - L'organisation et les missions des SDIS 91

a) - Les Sapeurs-Pompiers Volontaires (SPV) 93

b) - Les Sapeurs-Pompiers Professionnels (SPP) 95

B. Les collectivités territoriales, acteurs de proximité et collaborateurs primordiaux du SIDPC dans la prévention et la gestion des risques 97

1 - Les communes 97

2 - Les conseils généraux 98

§2 - Les relations ponctuelles du SIDPC 99

A. Les relations du SIDPC avec les établissements publics 99

1 - Les établissements publics sanitaires, partenaires ponctuels du SIDPC 100

1 - 1 - L'Agence Régionale de Santé (ARS) 100

1 - 2 - L'Agence Nationale de Sécurité Sanitaire de l'Alimentation, de l'Environnement et du Travail (ANSES) 101

1 - 3 - Les hôpitaux (plans blancs et canicules) 102

a) - Les Services Mobiles d'Urgence et de Réanimation (SMUR) 105

b) - Les Services d'Aide Médicale Urgente (SAMU) 106

2 - Les services et les établissements publics non sanitaires 107

2 - 1 - Météo-France 108

2 - 2 - La SNCF et le RFF 110

B. Les opérateurs publics et privés, acteurs partenaires du SIDPC 111

1- Électricité de France (EDF), opérateur public en relation avec le SIDPC 112

2 - Les opérateurs privés 114

2 - 1 - Orange (ex-France Telecom) 114

2 - 2 - La Poste 115

Chapitre II: Le préfet de département, un acteur privilégié par les textes encadrant la sécurité civile 116

Section 1: Le préfet de département acteur central en matière de prévention et coordination 120

§1 - La prévention, un moyen efficace d'éviter certains risques et diminuer leur probabilité 121

A. La prévention des risques naturels et technologiques 122

1 - Les risques naturels 125

1 - 1 - Les feux de forêt 127

1 - 2 - L'inondation 130

1 - 3 - Les mouvements géographiques 135

a) - Les risques volcaniques 135

b) - Le glissement de terrain 137

c) - L'avalanche 138

d) - Le séisme 140

1 - 4 - Les cyclones et les tempêtes 143

2 - Les risques technologiques 145

2 - 1 - Les risques nucléaires 145

2 - 2 - Les risques industriels 149

2 - 3 - La sécurité des barrages 153

2 - 4 – Le Transport de Matières Dangereuses (TMD) 154

B. La prévention des risques de la vie quotidienne.....156

1 - Les risques liés aux bâtiments.....156

2 - Les autres risques de vie quotidienne.....158

2 - 1 - Les accidents liés à la pratique de certains sports et loisirs 159

2 - 2 - Les risques de réseaux 159

2 - 3 - Les risques sanitaires 160

§2 - Le Préfet, véritable coordinateur de la prévention et de prévision des dommages dans le département 163

A. Le contrôle et le conseil des collectivités.....163

1 - La procédure du « porter à connaissance (PAC) » 164

2 - Le contrôle de la légalité des actes municipaux.....165

B. Une mise en place rapide et efficace des moyens permise par la planification.....166

1 - Les plans ORSEC 167

1 - 1 - Les Plans Particuliers d'Intervention (PPI) 169

1 - 2 - Les Plans de Secours Spécialisé (PSS) 170

1 - 3 - Les plans rouges 171

2 - Les plans qui ne relèvent pas de l'ORSEC 172

2 - 1 - Les plans de gestion.....172

2 - 2 - Les plans pirates et de défense civile.....172

Section 2 : La réponse aux catastrophes par le préfet de département directeur des opérations de secours....174

§1 - L'alerte et la mise en œuvre les plans de secours par le préfet de département en cas d'urgence.....176

A. La diffusion de l'alerte.....177

1 - La diffusion de l'alerte aux acteurs participant à la gestion de crise 178

1 - 1 - Aux acteurs du dispositif ORSEC 178

1 - 2 - Aux autorités publiques 178

2 - La diffusion de l'alerte à la population.....179

B. La mise en œuvre des plans de secours 181

1 - La coordination de l'action des services et la mobilisation des moyens publics, actions assurées par le préfet de département directeur opérationnel de secours 183

1 - 1 - Les moyens de l'Etat 183

a) - Les moyens de l'Etat en hommes 184

b) - Les moyens de l'Etat en matériels 185

1- 2 - Les moyens des collectivités territoriales 186

2 - Les moyens des personnes privés pouvant être mis à la disposition du préfet en cas de crise 187

2 - 1 - Les moyens qui font l'objet d'une convention 187

a) - Les conventions d'assistance technique 189

b) - La convention TRANSAID 189

2 - 2 - Les moyens des entreprises 190

a) - Le Plan d'Opération Interne (POI) 190

b) - Le Plan d'Urgence Interne (PUI) 193

2 - 3 - Les moyens des associations 193

a) - La croix rouge française 195

b) - La Fédération Nationale de Protection Civile (FNPC) 195

c) - La fédération des secouristes français, la croix blanche 196

d) - La Fédération Française de Spéléologie (FFS) 196

e) - La Fédération Nationale des Radioamateurs au Service de la Sécurité Civile (FNRASC) 196

§2 - La communication et la fin de la crise 197

A. La communication de crise : une réponse aux besoins d'informations 197

1 - Les objectifs de communication et ses outils 198

1 -1 - Les objectifs de communication 198

1- 2 - Les outils de communication 198

a) - Les conventions avec les médias 199

b) - Les Cellules de l'Information du Public (CIP) 199

c) - Internet 200

d) - La presse écrite 201

2 - La gestion de l'information 201

2 - 1 - Entre les services 201

2 - 2 - La gestion médiatique de crise 202

B. Le retour à la normale 203

1 - Le retour d'expérience 203

2 - La réparation et le relogement 205

PARTIE II- L'INSUFFISANCE DES MOYENS RECONNUS AUX PREFETS POUR L'ACCOMPLISSEMENT DE LEURS MISSIONS 206

Chapitre I: Les limites structurelles à l'intervention du préfet de département en matière de sécurité civile 209

Section 1: Le maire, premier responsable de la sécurité de sa commune 212

§1 - La prévention et la planification des risques de la commune, des missions primordiales pour le maire 216

A. Le maire : acteur pivot dans la prévention des risques liés à la commune 218

1 - Les activités sportives et les loisirs 219

1 - 1 - Le ski 220

1 - 2 - Le sport nautique et la baignade 220

1 - 3 - Les loisirs 221

2 - Les campings 221

3 - Les immeubles 221

B. Les outils à la disposition du maire pour faire face aux crises 223

1 - L'élaboration du Plan Communal de Sauvegarde (PCS) 223

2 - L'élaboration des documents d'urbanisme 228

2 - 1 - Le permis de construire 228

2 - 2 - Les plans locaux d'urbanisme (PLU) 230

2 - 3 - Les cartes communales 231

3 - La Réserve Communale de Sécurité Civile (RCSC) 231

§2 - Le maire : premier gestionnaire des crises survenant sur sa commune 232

A. Pendant la crise : L'alerte et la coordination des actions des différents acteurs 234

1 - L'alerte et la communication de la crise par le maire 235

1- 1 - La veille et la diffusion d'alerte 236

1 - 2 - La médiation de la crise 238

2 - L'activation des plans nécessaires 238

2 - 1 - La mise en œuvre du Plan Communal de Sauvegarde (PCS) 239

2 - 2 - L'application du plan de secours 242

B. La gestion post-crise 243

1 - Le retour à la normale 244

2 - La crise source d'expérience et des leçons à retenir 244

Section 2 : Le préfet de zone : principal responsable de la planification de la défense et de sécurité civile et régulateur des crises de certaine ampleur 246

§1 - Les compétences primordiales du préfet de zone, directeur de l'échelon zonal en matière de sécurité civile 249

A. Définition de zone de défense 251

1 - La naissance des zones de défense 251

2 - Les zones de défense en France 253

B. La zone de défense : échelon territorial de référence en matière de prévention et de conduite des crises 255

1 - La prévention des risques, une mission de préfet de zone 259

2 - Le préfet de zone, responsable de la planification de risques au niveau zonale 260

2 - 1 - La préparation du plan ORSEC de zone 262

2 - 2 - La préparation des plans de défense économique 263

§2 - Le préfet de zone, principal gestionnaire des crises dépassant les limites du département ou ses moyens 264

A. Les moyens accordés au préfet de zone de défense et de sécurité 266

1 - Le Service Interministériel Régional des Affaires Civiles et Economiques de Défense et de Protection Civiles (SIRACEDPC) 267

2 - Les services placés sous l'autorité du préfet de zone 268

2 - 1 - Les services zonaux 268

a) - L'Etat-Major Interministériel de Zone (EMIZ)....270

b) - Le Secrétariat Général pour l'Administration de la Police (SGAP) 271

c) - Le Service de Zone des Systèmes d'Information et de Communication (SZSIC) 272

d) - Le Centre Régional d'Information et de Coordination Routière (CRICR)....272

2 - 2 - Les services déconcentrés dans la zone 273

a) - L'Agence Régionale de Santé (ARS) 273

b) - La Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) 274

c) - Les Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS)....274

B. Les pouvoirs élargis du préfet de zone lors d'une crise de grande ampleur 275

1 - Pendant la crise....275

2 - La fin de la crise....279

Chapitre II: Les limites conjoncturelles à l'intervention du préfet de département en matière de sécurité civile....281

Section 1 : Le manque quantitatif de moyens mis à la disposition du préfet de département 283

§1 - L'insuffisance de moyens en matériels pour assurer les missions de sécurité civile....285

A. Les insuffisances des moyens en matériels en temps normal 288

1 - Le manque de moyens en matériels dédiés à la prévention....289

1 - 1- La Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) 291

1- 2 - Le Service Interministériel de Défense et de Protection Civile (SIDPC) 293

1 - 3 - Le plan de prévention des risques, un outil de lente mise en œuvre 293

2 - Le manque de moyens en matériels consacrés aux secours....295

2 - 1- Le Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS) 296

2 - 2 - Les Services d'Aide Médicale d'Urgence (SAMU) 299

2 - 3 - Le Conseil départemental de sécurité civile 300

2 - 4 - Les Plans Particuliers d'Intervention (PPI).....301

B. Les insuffisances de moyens en matériels lors d'une crise 303

1 - Les moyens à disposition des préfets.....304

2 - Les moyens qui ne sont pas sous l'autorité du préfet 305

2 - 1 - Les moyens réquisitionnés.....306

2 - 2 - Les moyens de renfort 307

§2 - L'insuffisance du nombre des personnes chargées du contrôle.....308

A. Les personnels des services préfectoraux 309

1 - Le contrôle de la légalité des actes de collectivités territoriales.....310

2 - La Direction Départementale des Territoires (DDT) 312

B. Les personnels des autres services déconcentrés et les établissements publics.....313

1 - Les personnels des SDIS.....314

2 - L'inspection des établissements à risque 315

Section 2 : Le manque qualitatif des moyens mis à la disposition du préfet de département et les solutions envisageables.....317

§1 - Les manifestations du manque de professionnalisation du préfet de département et des services chargés des missions de sécurité civile.....319

A. Le manque de professionnalisation de personnels de services chargés de secours et des services de l'Etat chargés des missions de sécurité civile 322

1 - Les personnels des SDIS : une bonne connaissance de risques pour une meilleure réponse 323

1 - 1 - Des efforts inachevés en matière de formation des sapeurs-pompiers professionnels.....324

1 - 2 - Des sapeurs-pompiers volontaires moins qualifiés que les sapeurs-pompiers professionnels pour faire face aux risques 326

2 - Le manque de professionnalisation des services de l'Etat chargés des missions de sécurité civile.....329

2 - 1- Accès aux postes de services de l'Etat chargés des missions de sécurité civile sans diplôme spécialisé en la matière.....331

2 - 2 - Le mouvement de changement des postes au sein de services de l'Etat chargés de la sécurité civile 332

2 - 3 - Le manque de professionnalisation de personnels de Service Interministériel de Défense et de Protection Civile (SIDPC) 333

B. La manifestation du manque de professionnalisation du préfet en matière de crise 335

1 - La limitation de l'intervention du préfet dans le temps, un frein à la professionnalisation 336

2 - Le manque de formations de préfets en matière de gestion des crises 338

§2 - Les solutions au manque de professionnalisation....341

A. Mesures générales destinées à faire face au manque de professionnalisation des acteurs de la sécurité civile 342

1 - Le développement de la « Culture de risque » 342

2 - Mise en place de formations....343

B. Vers la création d'une structure de contrôle des services chargés de la sécurité civile dans le département 345

1 - Les missions de l'instance de contrôle....347

1 - 1 - Les missions de l'instance de contrôle hors période de crise....348

a) - Le contrôle de moyens en matériels et en personnels mis à la disposition de préfet....348

b) - Le contrôle de formations destinées aux personnes chargées des missions de sécurité civile dans le département 349

1 - 2 - Les missions de l'instance de contrôle pendant la crise....349

2 - L'organisation et le financement de l'instance de contrôle 354

2 - 1 - Son organisation 354

2 - 1 - Le financement de l'instance de contrôle 356

CONCLUSION 358

Abréviations utilisées 364

TEXTES OFFICIELS 369

ANNEXE 1....379

Les zones de défenses en France 379

ANNEXE 2....380

TEXTE DE L'ANNEXE AU PROJET DE LOI ADOPTÉ PAR LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE 380

ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ CIVILE PRÉAMBULE 380

I. -- S'ATTAQUER RÉSOLUMENT AUX RISQUES (Connaître, prévoir et se préparer) 381

ANNEXE 3.....387

ANNEXE 4.....388

ANNEXE 5.....389

LA RÉQUISITION MODÈLE.....389

BIBLIOGRAPHIE.....390

TABLE DES MATIERES.....402

Résumé.....413

Abstract.....413

Résumé

La sécurité civile est devenue un droit de la société moderne dont les pouvoirs publics doivent assurer. Pour y répondre, la notion et différentes méthodes de gestion des crises ont été développées. Elles impliquent plusieurs acteurs partageant des compétences pour assurer la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement. Elles privilégient l'intervention étatique, au moyen du son représentant dans le département qui est le préfet. Son intervention demeure en effet primordiale pour prévenir les risques liés au département, coordonner les secours et assurer le retour progressif à la vie normale. Pour remplir ses missions, le préfet de département est assisté par le service interministériel de défense et de protection civile. Certes, le préfet de département n'intervient qu'à partir d'un certain seuil de gravité et les lois successives de décentralisation depuis 1982 semblent réserver progressivement la compétence en matière de secours à l'autorité du maire, première autorité en charge de la gestion des crises limitées au seul cadre communal. De plus, quand l'ampleur de la crise dépasse le département ou les moyens à sa disposition, le préfet de zone devient l'autorité administrative compétente pour gérer cette crise. Cependant, au-delà de ces deux limites, le préfet de département demeure l'acteur central pour assurer la sécurité civile malgré le manque éventuel des moyens dont il dispose pour mener à bien cette mission.

Abstract

The civil security became a right of the modem society public authorities of which have to assure. To answer it, the notion and the various methods of management of the crises were developed. They involve several actors sharing skills to assure the security of the people, the properties and the environment. They favor the state intervention, by means of the sound representing in the department which is the perfect. His intervention is indeed essential to prevent the risks connected to the department, to coordinate the help and to assure the progressive return the normal life. To perform his missions, the perfect of department is assisted by the interministerial service of defense and disaster and emergency services. Certainly, the perfect of department intervenes only from a certain threshold of gravity and the successive laws of decentralization since 1982 seem to reserve gradually the competence regarding help for the authority of the mayor, the first authority in charge of the management of the crises limited to the only municipal executive. Furthermore, when the scale of the crisis exceeds the department or the means at his disposal, the perfect of zone becomes the competent authority to manage this crisis. However, beyond these two limits, the perfect of department is the central actor to assure the civil security in spite of the possible lack of the means which he has to bring to a successful conclusion this mission.