2014

Directeur de mémoire SDIS 52 : M. MARTINEAU Jean -Yves
Directeur de conception Sciences-Po : Mme Céline LE CORROLLER

SENSIBILISATION DES NOUVEAUX MAIRES

À L'EXERCICE DE LEURS POUVOIRS DE POLICE CONCOURANT À LA SÉCURITÉ CIVILE

OPPORTUNITES ET STRATEGIE POUR UN SDIS

FAE CGPT 29 / 2014-2

Commandant LABEAU DAVID (SDIS 60), Commandant QUINIOU ARNAUD (SDIS 78),
Commandant RIGOLLET CÉDRIC (SDIS 08), Commandant VENAILLE NICOLAS (SDIS 55).

Mémoire en vue de l'obtention de la FAE de Chef de Groupement
et du Certificat d'Etudes Politiques Spécialité « Information Stratégique »
Sciences-Po Aix-en-Provence

Les opinions exprimées dans ce mémoire sont propres à leurs auteurs. Elles n'engagent ni l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP), ni l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence (IEP).

Remerciements

Nous tenons à remercier tout particulièrement notre directeur de mémoire, M. Jean-Yves MARTINEAU, directeur administratif et financier du service départemental d'incendie et de secours de la Haute-Marne. Il a pu nous faire bénéficier avec une grande disponibilité de sa culture et de son expérience territoriale.

Nous souhaitons associer à ces remerciements Mme Céline LE CORROLLER de l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence et le commandant Laurent LECOMTE de l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers, pour leur accompagnement méthodologique.

Nous exprimons notre gratitude aux différentes personnalités ayant contribué à notre étude, pour leur disponibilité et pour les précieux éclairages qu'elles ont apportés à notre réflexion.

Nous adressons aussi nos sincères remerciements à nos directeurs départementaux respectifs ainsi qu'à la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, qui ont facilité nos travaux et autorisé nos déplacements.

Enfin, merci à nos familles d'avoir accepté nos absences répétées.

Tables des abréviations

ADM	Association départementale des maires
AMF	Association des maires de France
APVF	Association des petites villes de France
Assoc. SC	Association agréée de sécurité civile
CASDIS	Conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CCDSPV	Comité consultatif départemental des sapeurs-pompiers volontaires
CDSC	Conseil départemental de sécurité civile
CE	Code de l'environnement
CEDRE	Centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux
CG	Conseil général
Chef CS	Chef de centre de secours
Chef Gpt	Chef de groupement
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGPPP	Code général de la propriété des personnes publiques
CNFEL	Conseil national de la formation des élus locaux
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNSC	Conseil national de sécurité civile
CNSIS	Conférence nationale des services d'incendie et de secours
CODIS	Centre opérationnel départemental d'incendie et de secours
CPI	Centre de première intervention
COS	Commandant des opérations de secours
CR	Conseil régional
CS	Centre de secours
CSI	Code de sécurité intérieure
CSP	Code de santé publique
CU	Code de l'urbanisme
CYPRES	Centre d'information pour la prévention des risques majeurs
DDSIS	Directeur départemental des services d'incendie et de secours
DDRM	Dossier départemental des risques majeurs
DECI	Défense extérieure contre l'incendie
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGSCGC	Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises
Dir Cab	Directeur de cabinet
DICRIM	Document d'information communal sur les risques majeurs
DOS	Directeur des opérations de secours
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EFQM	European foundation for quality management
ENA	Ecole nationale d'administration

ENSOSP	Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers
ENSP	Ecole nationale supérieure de la police
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
ERP	Etablissement recevant du public
FAE	Formation d'adaptation à l'emploi
FFOM (SWOT)	Forces, faiblesses, opportunités, menaces
FNSPF	Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France
HCFDC	Haut comité français pour la défense civile
IEP	Institut d'études politiques
IEPP	Institut européen des politiques publiques
IHEDN	Institut des hautes études de la défense nationale
INERIS	Institut national de l'environnement industriel et des risques
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRMa	Institut des risques majeurs
Min. Decent FP	Ministre de la décentralisation et de la fonction publique
Min. Intérieur	Ministre de l'intérieur
MoSC	Modernisation de la sécurité civile
ORSEC	Organisation de la réponse de la sécurité civile
PCASDIS	Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours
PCA / PRA	Plan de continuité de l'activité / Plan de reprise de l'activité
PCS	Plan communal de sauvegarde
PESTEL	Politique, économique, social, technologique, environnemental, légal
PICS	Plan inter communal de sauvegarde
QQOQCPC	Qui ? – quoi ? – où ? – quand ? – comment ? – pourquoi ? – combien ?
RACI	Responsable, acteur, consulté, informé
RCSC	Réserve communale de sécurité civile
RETEX	Retour d'expérience
RO	Règlement opérationnel
SAIP	Système d'alerte et d'information des populations
SC	Sécurité civile
Sciences-Po	Institut de sciences politiques
SDACR	Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SIDPC	Service interministériel de défense et de protection civile
SIS	Service d'incendie et de secours
SIRACEDPC	Service interministériel régional des affaires civiles et économiques de défense et de protection civile
SMACL	Société mutuelle d'assurance des collectivités locales
SWOT (FFOM)	Strengths – weaknesses – opportunities – threats

Prolégomènes

Les enseignements dispensés par l'ENSOSP et les informations transmises par l'IEP d'Aix-en-Provence ont orienté nos travaux pour la rédaction de ce mémoire. Au cours des différentes phases d'élaboration, des points d'étape avec nos directeurs de mémoire ont permis de préciser le champ de nos recherches.

En premier lieu et avec le soutien de notre directeur de mémoire ainsi que du directeur départemental adjoint du SDIS à l'origine du sujet, nous avons clarifié la commande. Le sujet proposé initialement est le suivant : ***« Approche et développement d'une sensibilisation des nouveaux maires et conseils municipaux, à l'exercice de leurs pouvoirs de police administrative ayant une interaction avec les missions des SDIS ».***

Ce sujet est proposé, compte tenu du renouvellement attendu de près de 60% des conseillers municipaux en Haute-Marne. Ce département rural compte 438 communes, 85 % d'entre elles ont moins de 500 habitants[1].

Nous débutons une démarche exploratoire en réalisant une revue des publications relativement complète sur les thèmes intéressant notre sujet. Afin d'affiner précisément la problématique et de la contextualiser, nous rencontrons plusieurs experts juridiques, spécialistes de la sécurité civile. Nous rencontrons aussi différentes personnalités au cours d'entretiens libres : le président du Conseil économique, social et environnemental (CESE) ; des chefs de bureau de la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crises (DGSCGC) et de l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) ; le président de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF). Nous recueillons également l'avis du directeur des services du cabinet du préfet de la Haute-Marne.

Ce travail d'analyse du sujet terminé, et avant d'engager un travail d'enquête et de recherche, nous proposons une reformulation du sujet à notre directeur de mémoire : ***« Sensibilisation des nouveaux maires à l'exercice de leurs pouvoirs de police concourant à la sécurité civile : opportunités et stratégie pour un SDIS ».***

Ce nouvel énoncé permet d'identifier plusieurs hypothèses de recherche. Notre plan est désormais quasiment finalisé et nous retenons comme architecture pour notre réflexion : théorie – terrain - préconisations.

Nous engageons ensuite une démarche d'investigation en rencontrant de nombreux élus, acteurs de notre sujet, puis d'autres personnes ressources. Ces rencontres prennent la forme d'entretiens semi-directifs individuels ou en groupe (d'une durée de une à quatre heures). Un questionnaire (en annexe n°2) sert de fil conducteur aux entretiens.

[1] *Cahier n°179 de l'Observatoire permanent de l'emploi et des qualifications, CCIR Champagne-Ardenne ;*

Certaines questions sont volontairement fermées afin d'identifier les tendances lourdes, d'autres restent ouvertes afin de bénéficier de l'expérience et des points de vue de nos interlocuteurs. Le questionnaire est également diffusé lors de journées d'information ou d'universités d'été de maires, auxquelles certains d'entre nous participent.

Des parlementaires, des élus ou représentants d'élus, ainsi qu'un cadre de l'association des maires de France et plusieurs présidents d'associations départementales de maires, nous reçoivent également pour des entrevues.

Nous traitons ensuite la phase « intelligence de l'information » en réalisant une veille contextuelle grâce notamment aux outils SWOT[2] et PESTEL[3]. Une cartographie des acteurs permet de vérifier que toutes les parties prenantes ont été identifiées et que notre démarche d'enquête est suffisamment complète.

Enfin une dernière phase d'enquête et d'analyse comparative précède la rédaction de nos préconisations. Un état des lieux non exhaustif des initiatives conduites à destination des élus dans les SDIS est réalisé. Cette démarche permet d'élargir encore notre approche en identifiant les bonnes pratiques portées par d'autres institutions, notamment par la gendarmerie nationale. Cette dernière comparaison est d'autant plus intéressante que les similitudes entre nos organisations sont prégnantes : missions en rapport avec les pouvoirs de police de l'élu, présence et organisation territoriales comparables.

Durant cette phase nous restons attentifs à l'actualité, la question de la nouvelle organisation territoriale de la République et ses conséquences attirent tout particulièrement notre attention.

Nos préconisations prennent la forme de recommandations à l'échelon départemental et national. Elles sont fondées sur les retours de notre enquête de terrain, nos observations et nos analyses. Elles proposent des évolutions possibles, souhaitées ou souhaitables sur le sujet. Pour autant, elles ne sauraient engager en aucune manière les personnes rencontrées.

[2] *Force, Faiblesses, Opportunités, Menaces (FFOM) ;*
[3] *Politique, Economique, Sociétale, Technologique, Environnementale, Légale (PESTEL) ;*

Sommaire

Introduction 1

Partie 1 : Les pouvoirs de police du maire, leurs outils et l'action de sensibilisation .. 3

Les pouvoirs de police administrative du maire 3

Les outils à disposition des maires en matière de sécurité civile 6

Les communes, premier échelon en matière de sauvegarde des populations 9

Concevoir une stratégie de sensibilisation, les instruments à disposition des SDIS 14

Partie 2 : Nouveaux élus, nouveaux contextes 19

Les nouveaux élus et leurs pouvoirs de police, perspectives 19

La sécurité civile à l'échelon communal : acculturation et enjeux 22

L'information, la formation et la sensibilisation des maires 25

Les relations « élus–SDIS » 31

Partie 3 : Opportunités et stratégie pour un SDIS, plan d'action et outils 38

Les opportunités pour un SDIS, les bénéfices pour les maires 38

La sensibilisation des élus, éléments préalables 42

Choix stratégiques et plan d'action de sensibilisation 46

Plan d'action opérationnel 53

Conclusion 58

Bibliographie 60

Sitographie 64

Annexes 65

Table des illustrations 87

Résumé 92

Introduction

« *A la Faute-sur-Mer, le maire cristallise la colère des sinistrés un an après la tempête Xynthia* », titre un article du journal *Le Monde* le 25 février 2011. Acteur de terrain en première ligne, le maire assure la sauvegarde et la protection de ses administrés.

L'année 2014 marquée par de nombreux évènements météorologiques aux conséquences parfois lourdes, montrent une nouvelle fois qu'en situation de crise, les citoyens attendent beaucoup du premier magistrat. L'instantanéité de l'information relayée par les médias et les réseaux sociaux imposent aujourd'hui au maire de réagir d'autant plus rapidement. La relative acceptabilité des risques d'autrefois, laisse désormais place à de réelles exigences en matière de sécurité civile. La notion de « qualité des services rendus » prend aujourd'hui tout son sens, pour les usagers.

A ces contraintes que doivent prendre en compte les élus, s'ajoutent celles communément admises : inflation normative et lourdeurs administratives, judiciarisation croissante, recherche de responsabilités, mais aussi difficultés relatives à l'exercice d'un mandat local, en particulier pour les actifs.

Acteur de proximité, le maire évolue par ailleurs dans un environnement institutionnel en pleine mutation. Au lendemain de la publication de la loi relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, le projet de loi relatif à la nouvelle organisation territoriale de la République prévoit de profondes modifications des structures territoriales.

Le rapprochement des communes et le développement des synergies de proximité, grâce notamment à l'intercommunalité, engendrent un changement de paradigme pour les maires. L'exercice de la fonction de maire s'en voit modifié sur le plan technique, juridique, mais aussi politique. Auparavant décideur local, le maire devient avec ses pairs un des acteurs de l'intercommunalité. Son statut passe alors de celui « d'élu local dévoué » à celui « de professionnel des responsabilités publiques ».

C'est dans ce contexte particulièrement mouvant que les maires sont élus en avril 2014. C'est donc un paysage municipal renouvelé qui émerge, près de 40 % des maires accèdent à leur premier mandat électif. Pour assumer leurs nouvelles fonctions, ces nouveaux maires doivent s'imprégner rapidement de leurs attributions et entrer immédiatement en responsabilité.

Dix ans après la promulgation de la loi de modernisation de la sécurité civile[4], le citoyen qui devait être placé au cœur de la sécurité civile, ne semble pas être devenu l'acteur à part entière imaginé alors. Le maire apparait donc encore, comme le premier responsable de la protection des populations.

[4] *Loi n°2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile ;*

Doté d'importants et nombreux pouvoirs de police, dispose-t-il pour autant des moyens permettant de relever le défi actuel de la sécurité civile ? Celui, qui découvre la fonction dans un environnement institutionnel mouvant, est-il suffisamment préparé pour exercer ses responsabilités ? Le plein exercice de ses pouvoirs de police en matière de sécurité civile, représente-t-il un véritable enjeu pour un décideur communal ?

Ces interrogations amènent à considérer la problématique suivante : ***Quelles opportunités représentent pour un service départemental d'incendie et de secours (SDIS) la sensibilisation des nouveaux maires à l'exercice de leurs pouvoirs de police concourant à la sécurité civile ? Quelle stratégie déployer afin d'accompagner les élus ?***

Ce mémoire propose d'aborder les hypothèses suivantes :

- ✓ *L'exercice de police administrative est un attribut emblématique du maire ;*
- ✓ *En dépit de l'intercommunalité, le maire conserve toute sa légitimité en matière de sécurité civile ;*
- ✓ *La prévention et la protection des populations sont des enjeux primordiaux pour le maire ;*
- ✓ *La sensibilisation des maires est insuffisamment développée en matière de sécurité civile ;*
- ✓ *Cette sensibilisation constitue des opportunités pour un SDIS ;*
- ✓ *Le SDIS est un acteur légitime et incontournable en la matière.*

La première partie du mémoire aborde de manière théorique, les pouvoirs de police administrative du maire ainsi que les outils dont il dispose en matière de sécurité civile. Elle rappelle la place de l'échelon communal en matière de sauvegarde des populations puis détaille les mécanismes clés liés à la sensibilisation et à la stratégie.

La seconde partie rend compte des recherches et des constats de terrain réalisés au contact des élus. Elle traite du contexte dans lequel évolue désormais les maires, de leur appréhension de leurs pouvoirs de police et de leurs perceptions de la sécurité civile. Elle présente ensuite un panorama des acteurs concourant à la sensibilisation des élus sur cette question. Enfin elle étudie la relation élus-SDIS et s'interroge sur la légitimité pour ce dernier à agir auprès des maires.

La dernière partie est consacrée aux préconisations. Elle évoque en premier lieu les opportunités que représentent la sensibilisation des élus, puis les bénéfices qu'elle apporte à ces derniers. Elle cite ensuite quelques éléments préalables à considérer concernant les élus, avant de préconiser des orientations stratégiques à respecter et un plan d'action opérationnel à installer.

Partie 1 : Les pouvoirs de police du maire, leurs outils et l'action de sensibilisation

Les pouvoirs de police administrative du maire

Le maire en qualité de premier magistrat est historiquement investi du pouvoir administratif et du pouvoir politique. En qualité d'autorité municipale, il œuvre à la fois pour le compte de l'Etat et pour le bien de ses administrés. Pour exercer cette fonction et garantir l'ordre public, il dispose de pouvoirs de police administrative.

La police administrative générale, fondement de l'action du maire

Après les lois du 14 décembre 1789 et du 5 avril 1884, c'est l'article L 2212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui offre à chaque citoyen, trois garanties fondamentales. Ces trois garanties, communément dénommées "trilogie municipale", fondent l'action du premier magistrat. Elles recouvrent, la sécurité publique, la salubrité et la tranquillité publique.

La police municipale[5] a donc pour objet notamment « *…d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. Elle comprend notamment 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 toute nature, tels que les incendies, les inondations,…* ».

Des polices spéciales, complémentaires de la police générale

La mutabilité du droit administratif ajoute à la trilogie municipale, une série d'extension à la notion d'ordre public : le respect de la moralité publique, la protection de la dignité humaine, la protection des individus contre eux-mêmes.

Toutes se sont vues institutionnaliser en polices administratives dites « spéciales ». Elles reposent sur quatre fondements :

- Elles relèvent d'un régime juridique distinct de la police générale ;
- Elles participent au renforcement exprès de la police générale ;
- Elles disposent d'un but spécifique et précis ;
- Elles concourent dans tous les cas au maintien de l'ordre public.

La police administrative, limites réglementaires

Une compétence non partagée, des délégations limitées

L'exercice de la police administrative par une autorité, est observé aujourd'hui comme la réalisation d'un véritable service public. Aussi cette compétence, garante de l'intérêt général, ne peut être déléguée à une personne privée.

[5] *Article L.2212-2 alinéa 5°du Code général des collectivités territoriales ;*

Toutefois, depuis la loi relative à la démocratie de proximité[6], le maire peut déléguer une compétence de police à ses adjoints, au directeur général des services ou au directeur des services techniques[7].

La responsabilité en matière de police municipale

La commune demeure civilement responsable des dommages résultant de l'action de la police municipale, quel que soit le statut des agents qui y concourent[8]. La loi du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour faits d'imprudence et de négligence ainsi que la loi du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels[9] précisent explicitement pour les élus, la notion d'intentionnalité. Ces lois ont complété l'article 121-3 du code pénal par une disposition exigeant désormais une « faute caractérisée ».

En l'état actuel du droit, l'engagement de la responsabilité pénale des élus suppose soit une violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit une faute ou négligence caractérisée qui expose autrui à un risque d'une particulière gravité ne pouvant être ignoré.

L'obligation d'agir du maire

Elevé au rang de droit fondamental depuis la loi du 15 novembre 2001[10], le droit à la sécurité pour les citoyens impose à l'Etat de veiller entre autre à la protection des personnes et de leurs biens, et à l'ordre public. L'existence d'un danger pour la sécurité constitue le fondement de l'obligation d'agir du maire. Une jurisprudence abondante[11] précise cette obligation d'agir pour l'autorité locale.

Une abstention ou une défaillance est susceptible d'engager sa responsabilité. Dès lors, le maire doit agir en prenant des décisions justifiées[12] et proportionnées[13] aux menaces et aux risques qui pèsent sur la population sans pour autant que les moyens d'action ou les mesures à mettre en œuvre ne soient réglementairement précisées.

Au regard de la jurisprudence existante, les mesures de police attendues et appropriées au cas d'espèce concernent : la signalisation des risques, l'alerte et l'évacuation de la population menacée, des travaux de prévention et des mesures de contrôle.

Le maire doit néanmoins intervenir en veillant, en toutes circonstances, à concilier l'exercice de ses pouvoirs avec le respect des libertés privées.

---

[6] *Loi n°2002-276 relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 ;*
[7] *Article L.2122-18 du Code général des collectivités territoriales ;*
[8] *Article L.2216-2 du Code général des collectivités territoriales ;*
[9] *Loi n°2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels ;*
[10] *Loi n°2001-1062 du 15 novembre 2001, article 1ier ;*
[11] *CE du 23 octobre 1959, Doublet, n°40922 ; CAA de Bordeaux du 12 mai 1992, Gachelin, n° 90BX00170 ; CE du 13 mars 1989, Pierre Bernard, n° 69193 ; CAA de Lyon du 1er février 1990, Cts Pressigout, n° 89LY00098 ; CE du 24 mars 1986, Cne de Val d'Isère, n° 96272 ;*
[12] *CAA de Nantes du 28 février 2006, M. et Mme X, n° 05NT00286 ; CE du 29 juin 1990, M. Bedat, n° 75140 ;*
[13] *CAA de Marseille du 2 juillet 2007, Collias, n°05MA03233 ;*

Les pouvoirs de police concourant à la sécurité civile

La sécurité civile

Aujourd'hui, la sécurité civile est une des composantes de la « sécurité nationale »[14]. Cette dernière a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection des populations, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République. Elle est assise sur trois piliers élémentaires et éminemment complémentaires : la sécurité publique, la sécurité civile et la sécurité économique.

La notion de sécurité civile[15] est redéfinie par une loi de modernisation en 2004 (loi MoSC)[16]. Elle a pour objet « *d'assurer 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'Etat, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées* ». Elle concourt à la protection générale des populations, en lien étroit avec la sécurité publique.

Les différentes autorités en charge de la sécurité civile

A l'échelle départementale, la sécurité civile relève du pouvoir régalien de deux autorités administratives représentant l'Etat : le préfet et le maire. Ils apparaissent comme des acteurs indissociables et complémentaires du maintien de l'ordre public.

La police administrative s'applique quotidiennement à des circonstances dites « normales », dans ce cas le maire concourt seul à la préservation des personnes, des biens et de l'environnement. Elle s'applique également à des situations plus exceptionnelles, le préfet assume alors la protection des populations et supplée l'autorité communale dans des conditions précises.

Le représentant de l'Etat, garant de la sécurité civile

Le représentant de l'Etat reste garant de la sécurité publique. Il exerce un rôle de régulateur et de contrôleur en la matière. Le maire agit en effet sous le contrôle administratif du préfet[17]. Il a obligation de lui rendre compte[18] et de provoquer son intervention[19] le cas échéant.

---

[14] *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, codifiée au Code de la défense nationale, article L.1111-1 ;*
[15] *Article L.112-1 et L.112-2 du Code de la sécurité intérieure ;*
[16] *Loi n°2004-811 du 13 aout 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile, codifiée en partie au code de la sécurité intérieure ;*
[17] *Article L.2212-1 du Code général des collectivités territoriales ;*
[18] *Article L.2212-4 du Code général des collectivités territoriales ;*
[19] *Article L.2212-2 du Code général des collectivités territoriales ;*

Pour garantir l'ordre public, le préfet peut se substituer au maire dans trois cas distincts :

- En cas de carence ou d'inaction constatée du maire[20]. Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'Etat dans le département à l'égard d'une commune qu'après mise en demeure du maire restée sans résultat ;
- Dans le cas d'une menace constatée sur le territoire de plusieurs communes[21] ;
- Si la norme le définit notamment dans le cadre de l'application des dispositions ORSEC et si les moyens d'une commune ne permettent pas d'agir[22] ;

Les outils à disposition des maires en matière de sécurité civile

Les moyens propres du maire

Pour agir, le maire peut avoir recours à des arrêtés municipaux. Ces actes unilatéraux sont pris quand des activités ou des situations sont de nature à provoquer des désordres ou des risques pour les personnes et les biens. La définition de règles communes, visant à garantir la sécurité civile, n'exonère absolument pas le maire du contrôle de l'exécution des règles qu'il édicte[23].

Au-delà des délégations que le maire peut consenti, la taille de la commune influe sur la qualité et la quantité de moyens susceptibles d'être mobilisés :

- Fonctionnaires municipaux : les agents communaux ne peuvent recevoir que des délégations de signature. Elles sont délivrées exclusivement au directeur général et au directeur général adjoint des services ainsi qu'au directeur des services techniques ;
- Policiers municipaux : Les agents de police municipale peuvent exercer des missions de police administrative et exécuter[24] sous l'autorité du maire et dans la limite de leurs attributions, des tâches en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publique ;
- Gardes champêtres : Au même titre que les agents de police municipale, les gardes champêtres exercent des missions de police administrative. Ils sont chargés d'assurer la police des campagnes[25], conjointement avec la gendarmerie nationale.

Le service public d'incendie et de secours, le SDIS

De toutes les composantes de la sécurité civile[26], les sapeurs-pompiers restent historiquement des acteurs principaux. Depuis la départementalisation des services d'incendie et de secours imposée par la loi du 3 mai 1996[27], les maires ne sont plus gestionnaires directs des services d'incendie et de secours.

---

[20] *Article L.2215-1 alinéa 1 du Code général des collectivités territoriales ;*
[21] *Article L.2215-1 alinéa 3 du Code général des collectivités territoriales ;*
[22] *Article L.742-2 du Code de la sécurité intérieure ;*
[23] *CE du 5 mai 1971, Le Fichant, AJDA, p.680, note MOREAU ;*
[24] *Sans préjudice évidemment de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale ;*
[25] *Guide du maire, réalisé par les services de l'AMF, avec le concours d'associations départementales, 2014 ;*
[26] *Article L.721-2 du Code de la sécurité intérieure ;*
[27] *Loi n° 96-369 du 3 mai 1996, relative aux services d'incendie et de secours ;*

Ils ont néanmoins conservés leurs prérogatives en matière de mise en œuvre des moyens relevant de ces établissements publics. L'article L. 1424-3 du CGCT précise expressément que les SDIS sont placés pour emploi, sous l'autorité du maire ou du préfet, agissant dans le cadre de leurs pouvoirs de police respectifs.

Les textes structurants du SDIS

La mise en œuvre des moyens du SDIS doit respecter les conditions prévues par un règlement opérationnel[28] (RO) départemental. Ce règlement est arrêté par le préfet après avis du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours (CASDIS). Notifié au maire, il constitue un véritable manuel d'emploi des moyens du SDIS.

Par ailleurs, un schéma départemental d'analyse et de couverture des risques[29] (SDACR) dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doivent faire face les services d'incendie et de secours dans le département. Il précise également les objectifs opérationnels et organisationnels de couverture de chacun de ces risques.

Ces documents constituent des outils essentiels, placés à la disposition des maires.

Le maire, directeur des opérations de secours - DOS

Les articles L. 2211-1 et L. 2212-2 du CGCT précisent que la direction des opérations de secours (DOS) appartient généralement au maire de la commune, siège de l'évènement. C'est dans ce cadre et en usant notamment des moyens du service d'incendie et de secours qu'il agit pour la prévention, le maintien et le rétablissement de l'ordre public.

Le directeur des opérations de secours (DOS) est assisté sur le terrain par un commandant des opérations de secours (COS). Ce dernier assure la mise en œuvre et le commandement opérationnel de tous les moyens publics et privés mobilisés pour l'accomplissement des opérations de secours[30].

Les fonctions de DOS recouvre notamment, la réalisation des actions suivantes :

- Décider des orientations stratégiques à suivre ;
- Valider les actions proposées par le COS ;
- Assurer l'alerte et l'information des populations ;
- Informer les niveaux administratifs supérieurs ;
- Anticiper les conséquences de l'évènement sur la vie locale ;
- Assurer le soutien aux sinistrés (relogement..) ;
- Mobiliser les moyens publics et privés ;
- Rétablir au plus vite les services et activités bénéficiant à la population ;
- Assurer la continuité de l'action publique.

[28] *Article L.1424-4 et R. 1424-42 du Code général des collectivités territoriales ;*
[29] *Article L.1424-7 et R. 1424-38 du Code général des collectivités territoriales ;*
[30] *Article L.1424-4 et R.1424-43 du Code général des collectivités territoriales ;*

La prévention des risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public - ERP

La sécurité des occupants des établissements recevant du public (ERP) relève du maire de la commune. En cas de danger grave ou imminent, il doit prendre toutes dispositions pour assurer leur sécurité et celle des biens[31].

Il lui appartient de contrôler l'application du code de la construction et de l'habitation et du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique[32]. Il délivre le permis de construire d'un établissement après consultation de la commission de sécurité compétente. Le maire tient à jour la liste des établissements sur le territoire de sa commune et participe en tant que président ou membre, aux commissions de sécurité. Il notifie à l'exploitant les prescriptions à respecter et en fixe les délais de réalisation. Il veille à donner une suite aux avis émis sur l'exploitation des établissements (avis favorable ou défavorable).

Si les commissions de sécurité délivrent des avis « techniques » à l'autorité de police administrative, le maire reste chargé en dernier ressort d'émettre par arrêté une décision : ouverture, continuité d'exploitation ou fermeture.

La loi dite « ALUR » de mars 2014[33] prévoit le transfert des polices spéciales de l'habitat (dont les ERP à usage total ou partiel d'hébergement) au président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) auquel est rattachée la commune. Ce transfert intervient automatiquement en absence d'opposition de la commune, mais sans préjudice de l'exercice des pouvoirs de police générale du maire[34].

La défense extérieure contre l'incendie des communes - DECI

La lutte contre l'incendie s'inscrit dans le cadre des pouvoirs de police administrative générale du maire[35]. Il doit assurer la défense extérieure contre l'incendie[36] (DECI) sur le territoire de sa commune. Cette défense a pour objet d'assurer l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours[37]. Elle est réalisée par des points d'eau identifiés (réserves, poteaux ou bouches d'incendie, points d'eau naturels) et son dimensionnement résulte des risques à prendre en compte sur le territoire communal.

La loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit de 2011[38] confirme que la défense extérieure contre l'incendie relève de la police spéciale du maire. Les communes sont compétentes pour la création, l'aménagement et la gestion des points d'eau[39].

---

[31] *Article L.2212-2 du Code général des collectivités territoriales ;*
[32] *Article R.123-27 du Code de la construction et de l'habitation ;*
[33] *Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 relative à l'accès au logement et un urbanisme rénové ;*
[34] *Article L.5211-9-2 du Code général des collectivités territoriales ;*
[35] *Article L.2212-2 5° du Code général des collectivités territoriales ;*
[36] *Article L.2213-32 du Code général des collectivités territoriales ;*
[37] *Article L.2225-1 du Code général des collectivités territoriales ;*
[38] *Loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, article 77 ;*
[39] *Article L.2225-2 du Code général des collectivités territoriales ;*

Cette loi permet le transfert volontaire de cette police spéciale au président de l'EPCI auquel la commune est rattachée. Dans ce cas le transfert intervient sans préjudice de l'exercice du pouvoir de police générale du maire[40].

Les communes, premier échelon en matière de sauvegarde des populations

Les instruments de la commune pour la sauvegarde de la population

Avant 2004, en matière de sauvegarde des populations, l'échelon communal avait été longtemps délaissé. L'organisation de la sécurité civile reposait essentiellement sur les moyens de secours départementaux, zonaux ou nationaux, coordonnés et mis en œuvre dans le cadre de différents plans de secours, notamment le plan ORSEC (ORganisation des SECours).

Cette situation a été corrigée par la loi MoSC[41]. La commune est chargée désormais de la sauvegarde, elle se doit d'apporter une réponse de proximité dans le cadre du nouveau dispositif opérationnel ORSEC (Organisation de la Réponse de SEcurité Civile).

Le maire est aujourd'hui le seul garant de la sauvegarde de la population sur sa commune. Les principales actions relevant de cette mission sont :

- L'alerte et l'information des populations (alerte préventive et en situation de crise) ;
- L'appui aux services d'urgence (soutien logistique et matériel) ;
- Le soutien des populations (hébergement, ravitaillement, relogement) ;
- L'information des autorités (compte rendu et sollicitation en cas de besoin).

Dans le cadre de cette compétence, la commune pourvoit aux dépenses relatives aux besoins immédiats des populations[42].

Le plan communal de sauvegarde - PCS -, un outil d'organisation préventive

La réponse de proximité installée par la loi MoSC impose nécessairement une organisation et une coordination des moyens, à l'échelon de la commune. Le maire peut ou doit dans certaines situations, élaborer un plan communal de sauvegarde (PCS)[43]. Ce dernier est obligatoire dans les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels (PPRN) ou concernées par un plan particulier d'intervention (PPI).

Le PCS est établi et mis en œuvre sous l'autorité du maire. Il recense et analyse les risques affectant la commune, intègre et complète les documents d'information élaborés au titre des actions de prévention (DDRM, DICRIM). Il précise l'organisation retenue par la commune pour assurer la sauvegarde, l'alerte, l'information, la protection et le soutien de la population en cas de survenue d'un des risques auxquels la commune est exposée.

---

[40] *Article L.2212-2 du Code général des collectivités territoriales ;*
[41] *Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile ;*
[42] *Circulaire du 29/06/05 relative à la prise en charge des frais d'opérations de secours ;*
[43] *Décret n° 2005-1156 du 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde ;*

Compte tenu des défis qui surviennent en situation de crise, il est permis aux communes membres d'un EPCI de confier à celui-ci l'élaboration d'un plan intercommunal de sauvegarde (PICS). La gestion, des moyens nécessaires à l'exécution du plan, est alors transférée à l'établissement public intercommunal, toutefois la mise en œuvre de ces moyens relève de la responsabilité du maire sur le territoire de sa commune[44].

La réserve communale de sécurité civile - RCSC -, des citoyens engagés au service de la population

En 2004, il est institué une nouvelle forme de mobilisation citoyenne, la réserve communale de sécurité civile (RCSC)[45]. Cette réserve, constituée de bénévoles, a pour mission d'appuyer les services concourant à la sécurité civile[46]. Elle participe au soutien et à l'assistance des populations, à l'appui logistique et au rétablissement des activités. Elle peut également contribuer à la préparation de la population aux risques. Elle ne vise en aucune manière à se substituer aux services publics de secours et d'urgence ou aux associations agréées de sécurité civile.

La réserve communale est placée sous l'autorité du maire, sa charge incombe entièrement à la commune. Il est possible d'organiser une réserve intercommunale de sécurité civile pour des raisons identiques à celles évoquées précédemment pour les PCS.

Le centre de première intervention - CPI -

En dépit de la fermeture de très nombreux centres de première intervention lors de la départementalisation des SIS, leur création reste possible par arrêté préfectoral. L'organe délibérant de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale doit en formuler la demande[47]. Cette nécessité doit être constatée par le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) du SDIS.

L'information préventive des populations, le maire premier acteur

L'information sur les risques majeurs auxquels sont soumis les occupants d'une zone à risques technologiques ou naturels prévisibles, ainsi que sur les mesures de sauvegarde qui les concernent, constitue un droit[48].

Cette information est consignée dans deux documents servant à la sensibilisation des populations, le dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM) établi par le préfet ainsi que le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) rédigé par le maire[49].

---

[44] *Article L.731-3§3 et 4 du Code de la sécurité intérieure ;*
[45] *Loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile et circulaire du 12 août 2005 relative aux réserves communales de sécurité civile ;*
[46] *Article L.724-1 à 724-14 du Code de la sécurité intérieure ;*
[47] *Article R.1424-36 du Code général des collectivités territoriales ;*
[48] *Art L.125-2 du Code de l'environnement ;*
[49] *Article R.125-11du Code de l'environnement ;*

Des séances publiques ou d'autres moyens de communication, doivent porter clairement à la connaissance des occupants du territoire : les caractéristiques du ou des risques connus dans la commune ; les mesures de prévention et de sauvegarde ; les dispositions du plan communal de sauvegarde ; les modalités d'alerte ; l'organisation des secours ; les mesures prises par la commune pour gérer le risque ; les garanties prévues en matière assurantielle.

L'alerte et l'information des populations, un système modernisé à la disposition du maire

L'Etat pour assurer la cohérence de sa politique de sécurité civile, veille à la mise en œuvre des mesures d'information et d'alerte des populations[50]. Un nouveau dispositif en cours de déploiement vise à remplacer l'ancien réseau national d'alerte (RNA). Le système d'alerte et d'information des populations (SAIP) sera mis en œuvre au sein des services d'incendie et de secours[51]. Le SDIS et notamment son centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CODIS) agira pour le compte des maires et du préfet[52]. Dans tous les cas, la responsabilité de la décision de déclenchement de l'alerte relève exclusivement de l'autorité de police compétente.

Cartographies des pouvoirs de police du maire concourant à la sécurité civile

Le maire dispose d'autres pouvoirs de police spéciale. Deux cartographies recensent ci-après les pouvoirs de police générale et spéciale évoqués plus haut. Elles mentionnent, de manière succincte, d'autres pouvoirs de police qui n'ont pas été développés dans ce mémoire et qui concourent néanmoins à la sécurité civile.

La première carte précise le processus itératif de la démarche de sécurité civile pour la protection et la sauvegarde des populations : prévention, secours, assistance, renfort et résilience. Elle présente également les pouvoirs de police du maire et leurs références juridiques, ainsi que les missions associées.

La seconde carte illustre la dimension systémique de la sécurité civile et précise les références réglementaires des pouvoirs de police du maire, par domaines d'action publique.

[50] *Article L.112-2 du Code de la sécurité intérieure ;*
[51] *Arrêté du 28 janvier 2014 relatif à l'utilisation du système d'alerte et d'information des populations par les services départementaux d'incendie et de secours ;*
[52] *Article L.1424-3 du Code général des collectivités territoriales ;*

La démarche de sécurité civile portée par le maire :

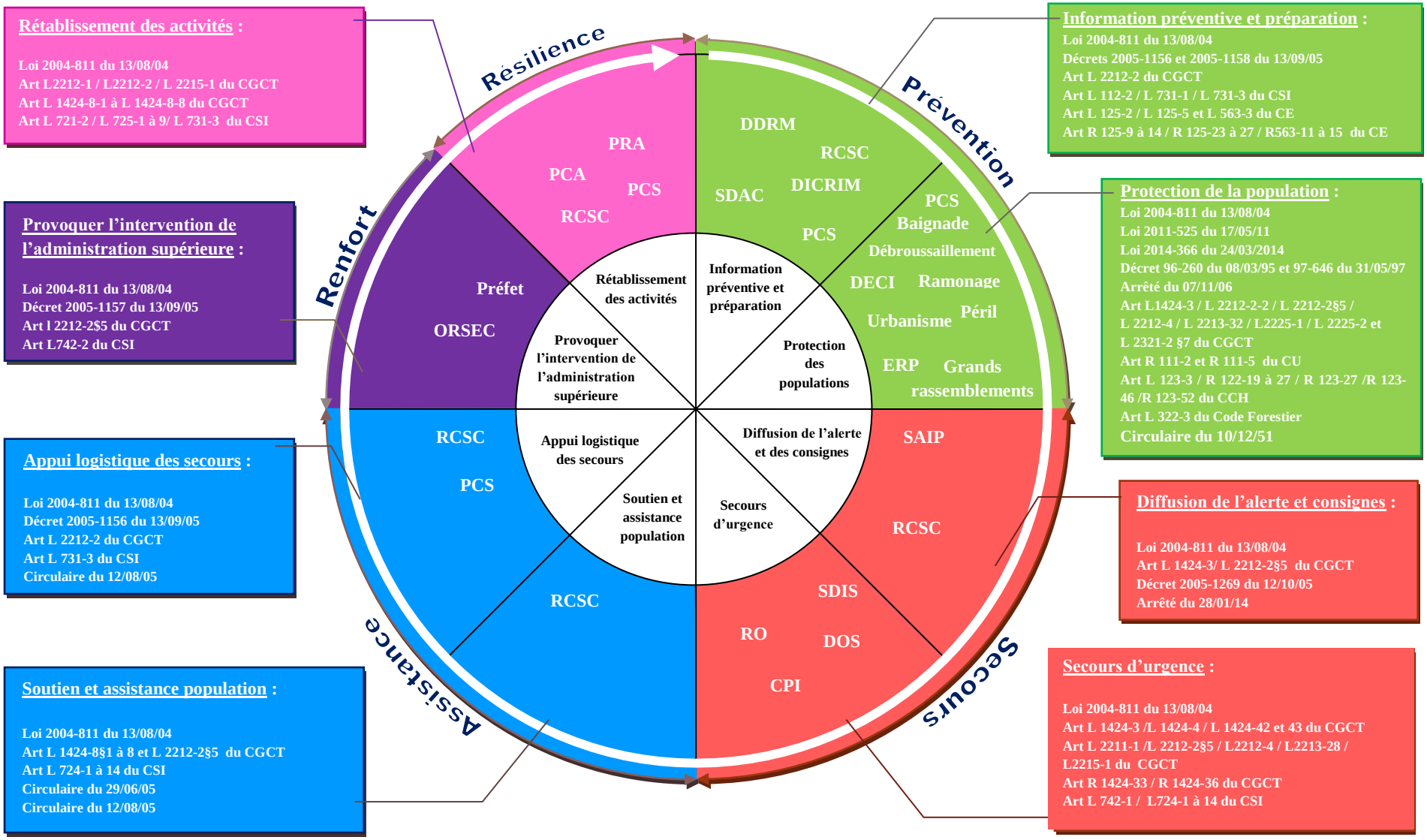


Figure 1 - Cartographie des phases de gestion des risques et des menaces, concourant à la sécurité civile

Les domaines d'action publique sur le territoire communal :

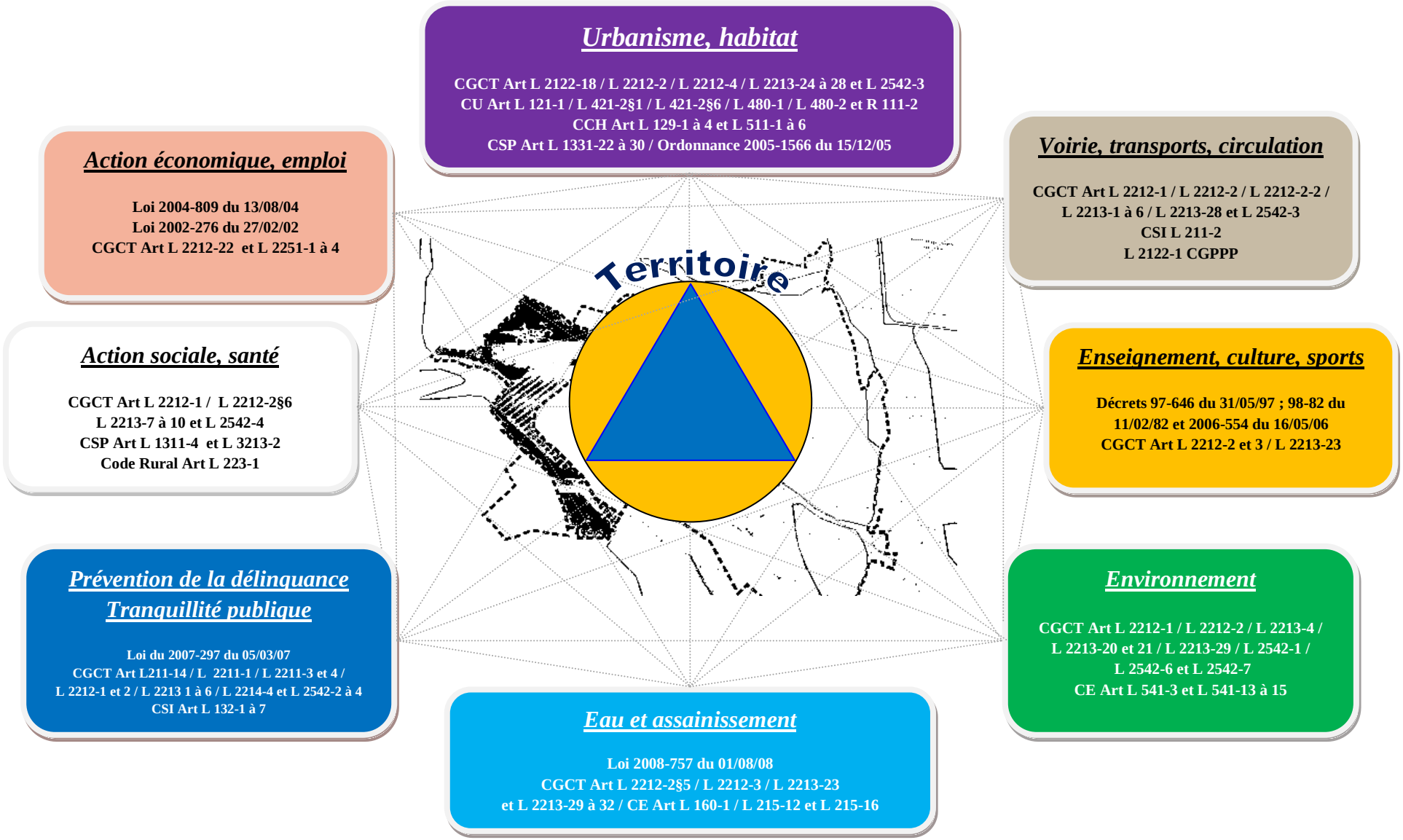


Figure 2 - Cartographie des domaines de l'action publique en liens avec la sécurité civile

Les instruments d'évaluation et de contrôle en matière de sécurité civile

La loi MoSC[53] installe deux instances d'évaluation de la sécurité civile.

Le conseil national de la sécurité civile (CNSC) présidé par le ministre chargé de la sécurité civile est chargé d'évaluer l'état de préparation aux risques de toute nature, le recensement des risques et de leur connaissance, l'avancement des mesures de prévention et de préparation face aux risques et menaces pouvant affecter les personnes, les biens et l'environnement[54].

Le conseil départemental de sécurité civile (CDSC) est quand à lui placé auprès du préfet. Il est garant de la prise en compte des problématiques de sécurité civile au plan local. Il intègre et accompagne les élus locaux dans ce domaine sous l'impulsion du représentant de l'Etat. Il a notamment comme attributions de :

- Contribuer à l'analyse des risques et à la préparation des mesures de prévention et de gestion des risques ;
- Participer à la mise en œuvre de l'information sur les risques et donner, notamment, un avis sur les actions à mener pour mieux les connaître, sur les programmes municipaux de sensibilisation à la prévention des risques naturels et les autres documents d'information ;
- Dresser le bilan des catastrophes et formuler toutes recommandations utiles ;
- Concourir à l'étude et à la promotion du volontariat dans les corps des sapeurs-pompiers et du bénévolat en faveur de la sécurité civile et faciliter leur exercice.

Après ces rappels sur les différentes responsabilités et obligations du maire, il convient d'aborder quelques concepts relatifs à la stratégie et à la sensibilisation. Ces outils permettront au SDIS, acteurs majeurs en matière de sécurité civile, d'installer des actions à destination des maires de manière organisée et efficiente.

Concevoir une stratégie de sensibilisation, les instruments à disposition des SDIS

Le concept de stratégie

La stratégie permet de matérialiser les orientations de politique générale prises par une organisation. Elle recouvre globalement, l'art de combiner et mobiliser les ressources partagées dans un environnement donné. La stratégie s'intègre dans un continuum plus large qu'est la gouvernance d'une organisation. D'une manière plus pragmatique, c'est l'action de diriger et d'administrer une organisation, c'est à dire de rendre des décisions, d'instaurer l'autorité et la légitimité et d'exercer des pouvoirs. La gouvernance englobe aussi l'art de prévoir, de piloter et de contrôler.

[53] *Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile ;*
[54] *Article 1ier du décret n° 2005-99 du 8 février 2005 portant création du conseil national de la sécurité civile ;*

Le schéma suivant précise la place de la stratégie dans une structure globale de gouvernance.

Figure 3 - Schéma de la gouvernance générale d'une organisation

Analyse stratégique

La définition d'une stratégie sur un domaine d'activité spécifique (DAS) nécessite de mener un analyse stratégique précise en amont. Le modèle de « stratégie d'entreprise » dénommé LCAG[55] est couramment employé pour mener cette analyse. Il permet de déterminer les options envisageables au niveau d'un domaine d'activité spécifique considéré comme fondamental.

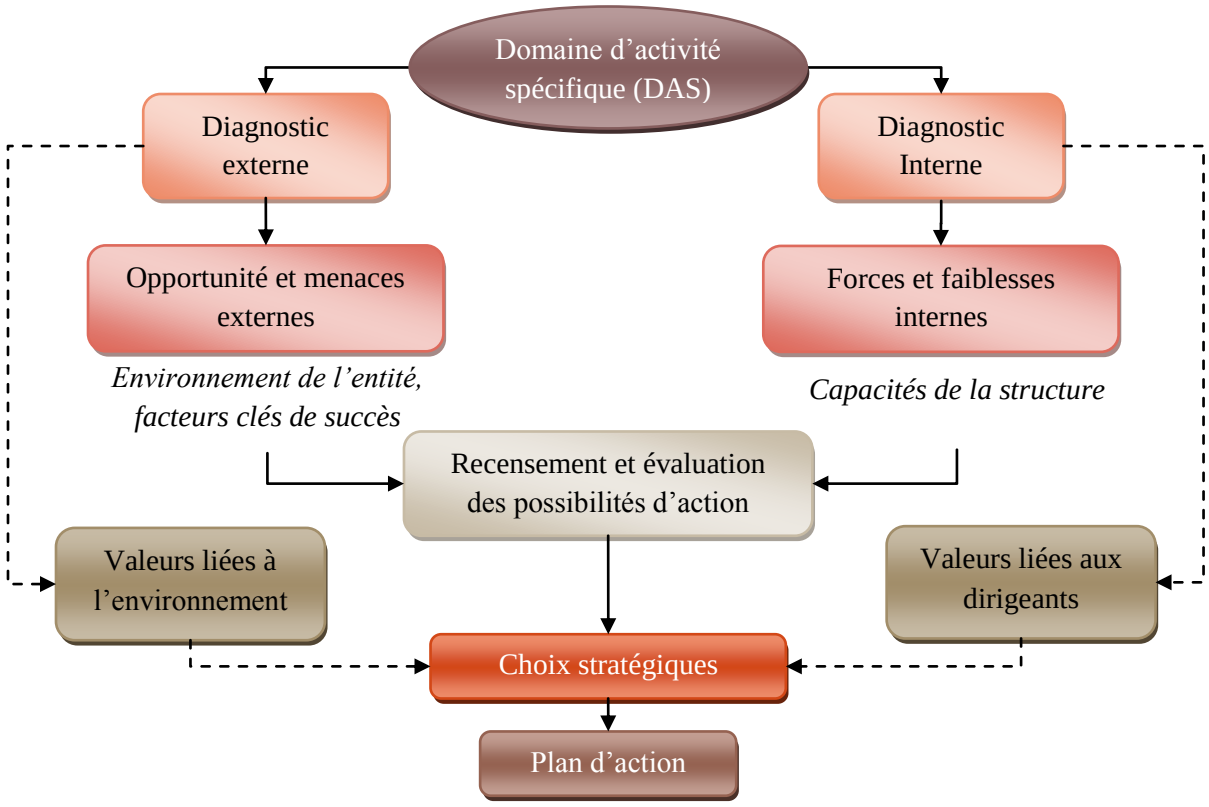


Figure 4 - Schéma de l'approche LCAG (Harvard 1969)

[55] *LCAG (Harvard Business School, Learned, Christensen, Andrews et Guth) en 1969 ;*

Identification des variables macro environnementales

L'identification de la situation macro environnementale, dans laquelle évolue l'organisation et en particulier le domaine d'activité spécifique considéré est une étape essentielle de l'analyse stratégique. L'outil PESTEL (politique, économique, social, technologique, environnemental, légal) permet d'observer l'environnement et d'en extraire les facteurs d'influence clés, susceptibles d'affecter l'organisation de manière durable.

L'analyse est menée de manière factuelle pour les éléments passés et présents, néanmoins elle doit impérativement être menée de manière prospective[56], afin de tenir compte des évolutions à venir à moyen et long termes.

Diagnostics internes et externes

La réalisation de diagnostics internes et externes permet, pour les domaines d'activité spécifique (DAS), de mettre en lumière les capacités endogènes et les facteurs exogènes, clés de réussite. Le modèle dénommé FFOM pour Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces (SWOT en anglais) représente la situation de l'organisation par l'intermédiaire d'une matrice.

Les opportunités recouvrent par définition, toutes les occasions favorables qui se présentent à une entité depuis l'extérieur. Les forces évoquent les capacités intrinsèques de l'entreprise et ses atouts majeurs. Les menaces sont caractérisées par une potentialité de réalisation d'évènements graves et externes de nature à nuire à l'organisation globale ou à une entité donnée. Les faiblesses représentent les fragilités et les vulnérabilités intrinsèques exposées de l'organisation[57].

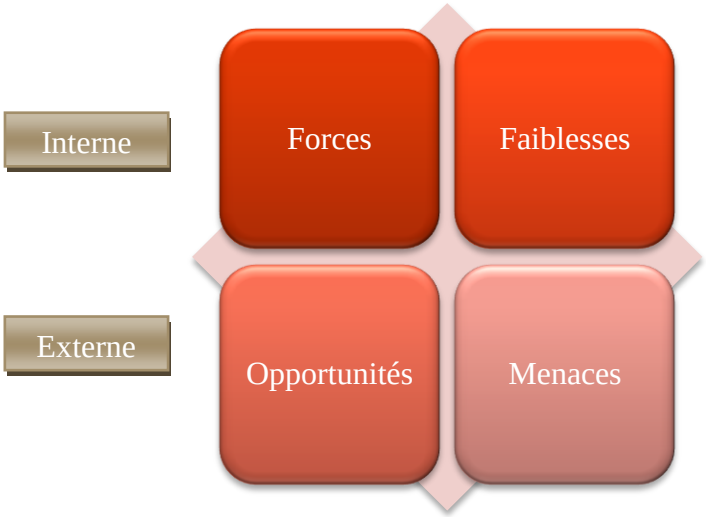


Figure 5 - Schéma de diagnostic FFOM ou SWOT

[56] *Démarche destinée à éclairer l'action présente à la lumière des futurs possibles et souhaitables (M. GODET) ;*
[57] *Dictionnaire de français, Larousse édition ;*

Les possibilités d'action et les choix stratégiques

Le choix des actions à conduire ainsi que l'allocation des ressources nécessaires pour les atteindre, nécessite un phasage précis :

- Définition du projet politique (projet d'établissement) ;
- Déclinaison du projet politique en projets de service ;
- Déclinaison des projets de service en plans d'action fonctionnel et opérationnel ;
- Installation d'indicateurs de pilotage et de leviers d'action ;

Les plans d'action

La planification d'action est le processus qui guide les activités d'une organisation ou d'un projet pour décliner les orientations politiques et stratégiques retenues. Deux types de plans d'action existent : les plans d'action fonctionnels et les plans d'action opérationnels.

Les premiers (fonctionnels) permettent de planifier les étapes, les objectifs, l'agenda, les attributions, les lieux, la méthodologie et les moyens. L'approche fonctionnelle peut être opérée sous forme de préconisations (impératives) ou de recommandations (facultatives).

Les seconds (opérationnels) permettent de réaliser à proprement dit les objectifs stratégiques retenus. Ils permettent de mettre en œuvre physiquement différentes tâches élémentaires concourant à la réalisation des objectifs recherchés.

Approches fonctionnelles	Approches opérationnelles
QQOQCP Diagramme FAST Approche processus (SADT) Diagramme de GANTT Matrice RACI	Réseau de PERT Modèle LOLF (programme, mission, tâches) Modèle générique (orientations, mesures, actions)

Figure 6 - Tableau récapitulatif des outils de gestion de projet disponibles

Information, sensibilisation, formation

L'objectif recherché en l'espèce

Il convient de s'intéresser aux différentes notions suivantes :

Terme	Définition
Information	Action de délivrer des renseignements et de tenir au courant une personne sur quelque chose. C'est la délivrance d'éléments de connaissance pour un traitement ultérieur et non immédiat ;
Sensibilisation	Fait de rendre sensible et/ou de renforcer la réceptivité et la réactivité de quelqu'un à quelque chose à laquelle il n'accordait auparavant pas assez, voir aucun intérêt ;
Formation	Processus qui entraine la création ou l'apparition de quelque chose qui n'existait pas initialement. Cette chose recouvre ici un ensemble de connaissance, de compétence et de maitrise d'une activité donnée, celle de la pratique, de l'usage et de la mise en œuvre.

Figure 7 - Tableau de définition " information, sensibilisation, formation"

L'action de sensibilisation sous-entend les étapes suivantes :

Figure 8 - Action de sensibilisation

Après avoir abordé les différents aspects théoriques de la problématique, il convient de constater leur mise en œuvre pragmatique sur le terrain.

Cette deuxième étape a pour objet de prendre connaissance du ressenti des maires et de confronter la théorie à leur la propre perception. Cette partie précise en premier lieu le contexte nouveau dans lequel évoluent les maires. Elle s'arrête ensuite sur leur acculturation en matière de sécurité civile et sur les enjeux qu'elle représente. Elle dresse un état des lieux sur la sensibilisation des maires avant de conclure conclut en évoquant les relations élus-SDIS.

Partie 2 : Nouveaux élus, nouveaux contextes

Les entretiens réalisés avec des élus de plusieurs départements[58] visent à confirmer ou à infirmer les hypothèses de recherche formulées. Ils permettent non seulement de dresser un état des lieux sur la perception qu'ont les maires de leur pouvoir de police mais aussi sur leur acculturation aux questions et aux enjeux de sécurité civile. Par ailleurs, ils rendent compte de la vision contrastée des élus sur les services départementaux d'incendie et de secours et leurs actions.

Le nombre limité d'entretiens réalisés ne permet pas d'avancer de réponses statistiques chiffrées. Toutefois la validité de l'enquête tient à la convergence, voire à la constance, des réponses des élus. La présence de présidents d'associations départementales de maires dans cet échantillon ainsi que les positions tenues par certains experts, sont de nature à renforcer la représentativité des positions recueillies. Des enquêtes, études et rapports attestent aussi ces résultats.

D'une manière générale, les réponses restent largement influencées par l'expérience du maire en tant qu'élu et par son engagement publique en dehors de sa seule commune (intercommunalité). La taille de la commune (nombre d'habitants) est un critère moins influant.

Les nouveaux élus et leurs pouvoirs de police, perspectives

En 2014, devenir maire ne s'improvise pas

En accédant à leur premier mandat, les élus disposent de savoirs et d'une expérience acquise antérieurement. Pour autant devenir maire ne s'improvise pas. C'est par une confrontation souvent très rapide, avec les difficultés et la complexité des dossiers, que les que les élus découvrent ce dont ils ont la charge. « Assaillis » d'informations, de questions et de sollicitations, ils déclarent être souvent démunis. Ils témoignent avoir rapidement besoin de disposer d'outils, de repères fiables et d'interlocuteurs compétents[59].

L'appréhension de l'exercice de leur mandat change également en raison de la nouvelle organisation territoriale dans laquelle ils évoluent. Une « professionnalisation » de leur pratique publique s'installe insidieusement.

Quelle maîtrise et quels usages de leurs pouvoirs de police ?

Les maires reconnaissent avoir une connaissance théorique limitée de leurs pouvoirs de police. La notion de police administrative reste souvent confuse et souffre d'une méprise avec celle de police judiciaire.

[58] *Voir tableau des élus rencontrés en annexe n°7 ;*
[59] *L'intitulé de l'article « Nouveaux élus : pas de panique, vous n'êtes pas seul » (Localtis.info 28.03.2014) ;*

Les maires font en fonction des circonstances l'apprentissage de leurs pouvoirs de police de manière empirique. Tous expérimentent l'exercice de leurs pouvoirs de police au cours d'évènements dont la gravité et l'ampleur sont variables. Leur première expérience en qualité d'autorité de police s'avère être très fréquemment « brutale » et parfois même « traumatisante ».

Les maires déplorent majoritairement ne pas être sensibilisés à la fonction de directeur des opérations de secours (65 % des maires vosgiens interrogés le déplorent dans le cadre d'une étude diligentée par le SDIS 88 en 2010[60]). Pour autant, ils souhaitent rapidement endosser le rôle de « protecteur » de la population et de « phare local », vers lequel les citoyens peuvent se tourner.

Le poids de l'intercommunalité et le transfert de certains pouvoirs de police

Les premières formes d'intercommunalité se créent dès 1890 afin de pallier aux difficultés structurelles des communes démunies. Les premiers syndicats intercommunaux à vocation unique voient le jour[61]. Si le cadre institutionnel actuel résulte d'une loi de 1999[62], une accélération du développement des établissements publics de coopération intercommunale est engagée dès 2010[63]. Les communes ont toute l'obligation d'appartenir à une intercommunalité avant fin 2012. Au 1er janvier 2014, 36 614 communes constituent 2 145 EPCI à fiscalité propre.

Les attentes à l'égard des maires, réunis désormais au sein d'intercommunalité, sont plus importantes. Les élus doivent être dotés dorénavant des compétences administratives, financières, juridiques et économiques plus fines. Les valeurs liées à l'efficacité prévalent désormais devant celle du « dévouement », qui suffisait auparavant sur le seul territoire communal[64].

Le regroupement de communes et le transfert de compétence associé ne modifie en rien les pouvoirs de police administrative générale du maire. Toutefois ce principe souffre d'exception depuis la loi du 13 août 2004[65]. Elle ouvre une possibilité de transfert de certains pouvoirs de police auparavant dévolus au maire, vers le président de l'EPCI. Cette possibilité est confirmée par la loi du 16 décembre 2010[66] qui instaure, en plus des transferts facultatifs[67], des transferts obligatoires[68].

---

[60] *La rénovation des liens entre les maires et les sapeurs-pompiers. Mme Emeline BANNEROT, faculté de droit, sciences économiques et gestion de Nancy, année universitaire 2010-2011 ;*

[61] *Loi du 22 mars 1890 instituant les syndicats intercommunaux à vocation unique ;*

[62] *Loi n°99-586 du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale dite « loi Chevènement » ;*

[63] *Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, relative à la réforme des collectivités territoriales ;*

[64] *Article dans Pouvoirs Locaux N° 84 I/2010 : « Du dévouement villageois au professionnalisme intercommunal », par Sébastien VIGNON, docteur en sciences politiques Centre Universitaire de Recherches sur l'Action Publique et le Politique du CNRS ;*

[65] *Loi n°2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales ;*

[66] *Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, relative à la réforme des collectivités territoriales ;*

Le transfert de la compétence en matière de défense extérieure contre l'incendie reste facultatif. Il représente une première incursion de l'intercommunalité dans le domaine réservé jusqu'alors aux maires.

La loi du 27 janvier 2014[69] introduit une nouvelle compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations. Transférée automatiquement aux EPCI à fiscalité propre, elle constitue désormais une véritable obligation en matière de prévention et de gestion des risques naturels, donc de sécurité civile.

Enfin, la récente loi « ALUR »[70] introduit dans le CGCT un autre transfert automatique en matière d'habitat : *« les maires des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent en matière d'habitat transfèrent au président de cet établissement les prérogatives qu'ils détiennent en application des articles L.123-3, L.129-1 à L.129-6, L.511-1 à L.511-4, L.511-5 et L.511-6 du code de la construction et de l'habitation ».* Les pouvoirs de police spéciale ainsi transférés concernent les domaines des ERP à usage total ou partiel d'hébergement, la sécurité des immeubles collectifs à usage principal d'habitation dans leurs équipements communs, les bâtiments menaçant ruine et le péril imminent.

Sans caractère obligatoire, la possibilité de réaliser des plans de sauvegarde ou des réserves intercommunales de sécurité civile, témoignent de la place dévolue désormais à l'intercommunalité. Cet « intercotropisme » laisse penser à certains élus et experts, que d'autres transferts de pouvoirs de police interviendront[71].

Quelles perspectives pour les pouvoirs de police généraux ?

« *Tant que le maire sera l'autorité de police de droit commun, il devra assumer sa compétence et sera tenu de prendre les mesures appropriées…* » est-il précisé dans le rapport du Sénat de 2002 sur le vote de la loi de démocratie de proximité. Cette locution conjonctive de subordination laisse imaginer que l'autorité de droit commun pourrait ne plus être le maire et que le président d'un EPCI deviendrait responsable de l'ordre public.

En l'état actuel, cette supposition reste plus qu'incertaine car les maires n'entendent pas abandonner leurs pouvoirs de police. En effet, tous ceux interrogés ont déclaré vouloir conserver leurs prérogatives en dépit d'un exercice jugé parfois complexe et délicat de la police administrative générale. D'aucuns jugent même que : « *ces pouvoirs pourraient être parmi les derniers qui resteront entre [nos] mains* ».

---

[67] *Activités liées à la circulation et au stationnement sur la voirie, sécurité des manifestations culturelles et sportives des établissements communautaires, défense extérieure contre l'incendie ;*

[68] *Activités d'assainissement, de collecte et d'élimination des déchets, accueil et habitat des gens du voyage ;*

[69] *Articles 56 à 59 loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ;*

[70] *Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 relative à l'accès au logement et un urbanisme rénové ;*

[71] *Les cahiers scientifiques ENSOSP Perspectives N° 9, Xavier PRETOT, conseiller en service extraordinaire à la cour de cassation, professeur associé à l'université Panthéon-Assas (Paris II) ;*

Certains experts abondent et s'accordent pour dire que les communes, même démunies d'une partie de leurs compétences, conserveront celle de « la police municipale » [72].

La démarche d'enquête réalisée auprès des maires ainsi que les avis recueillis par le biais du questionnaire permettent d'affirmer que l'exercice de police administrative est un attribut emblématique du maire dont il ne souhaite pas se voir départir.

La sécurité civile à l'échelon communal : acculturation et enjeux

Quelle appropriation des concepts et des outils de sécurité civile ?

Les élus disposent d'une connaissance convenable des risques auxquels est soumis leur territoire. Dans la majorité des cas, ils admettent avoir une connaissance limitée des missions, de l'organisation et des attributions de la sécurité civile. Le terme même de « sécurité civile » ne semble pas propice à l'identification claire du concept et de ses objectifs.

Dix ans après la loi de modernisation de la sécurité civile (MoSC)[73] et la volonté politique de créer une véritable culture nationale en la matière, les constats de 2004 semblent toujours d'actualité : « *la faiblesse de la culture de sécurité civile en France est inquiétante* »[74].

En dépit de cette résolution affichée, l'appropriation des « outils » de prévention ou de gestion des risques de sécurité civile par les élus locaux, apparait insuffisante. Le constat est mitigé concernant la connaissance et l'emploi du règlement opérationnel (existant depuis 1988), du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (créé en 1997) ou encore des réserves communales de sécurité civile et des plans communaux de sauvegarde (fondée en 2004).

Etat des lieux : SAIP, PCS et RCSC

Le nouveau système d'alerte et d'information des populations prévoit 1 889 nouvelles implantations afin de constituer un réseau de 5 338 sirènes. 3 252 appartiendront à l'Etat, 965 seront communales et 1 121 installées sur des sites industriels. Débuté en 2012 avec la livraison du logiciel et des premiers matériels, le déploiement se poursuit sur des sites pilotes. Tous les moyens du SAIP doivent être connectés d'ici à 2017.

Un rapport d'information sur l'application de la loi MoSC, réalisée en avril 2006, intègre une première enquête de suivi des « plans communaux de sauvegarde ». A cette date, sur les 36 616 communes existantes et sur les 9 500 dans l'obligation de réaliser un PCS, seules 622 communes en sont dotées (dont 222 non soumises à obligation). Soit un taux de réalisation de 4,21 % des communes obligées et de 1,7 % des communes françaises.

[72] *Jean VIRET, enseignant en droit public à l'université Montpellier I, fondateur du centre d'étude et de recherche sur le droit appliqué à la sécurité civile (CREDASC) ;*
[73] *Loi n°2004-811 du 13 aout 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile ;*
[74] *Rapport du Sénat n° 339 (2003-2004) de M. Jean-Pierre SCHOSTECK, déposé le 9 juin 2004 ;*

Cinq ans plus tard, en 2011, seules 20 % des 10 546 communes assujetties disposent d'un PCS, soit 5 % des communes françaises.

Concernant les réserves communales de sécurité civile, en 2012, le ministère de l'intérieur en dénombre 245 en activité et 305 en projet[75]. La comparaison de ces nombres avec les 10 546 communes tenues de réaliser un PCS est significative. Ces chiffres démontrent combien l'appropriation des outils à disposition des élus semble difficile.

Le Haut comité français pour la défense civile (HCFDC) soutient le constat à travers son rapport annuel de 2012 : « *le sujet des réserves communales de sécurité civile est toujours d'actualité. Très peu employées et témoignant finalement du faible degré d'implication des communes sur ce sujet, les collectivités se retrouvent très dépendantes, dans la catastrophe, de moyens extérieurs. […] Enfin, la faiblesse de réalisation des plans communaux de sauvegarde et la faiblesse de la formation de la population aux gestes qui sauvent, démontrent qu'un effort important doit être mené envers les collectivités* ».

Quelle pertinence de l'échelon communal ?

Le maire, autorité de proximité

Le préambule de la loi MoSC investit à plusieurs reprises les autorités locales, il met l'accent notamment sur les objectifs suivants :

- Information de la population dans un cadre de proximité ;
- Information et mobilisation des autorités locales ;
- Mobilisation de tous dans un contexte de proximité en particulier au niveau communal ;
- Désignation d'un adjoint au maire ou d'un conseiller chargé de la sécurité civile ;

En matière de sécurité civile, le maire doit pouvoir faire face à tout imprévu. Il doit installer une veille, déclencher ou relayer l'alerte et apporter une première salve de contre mesures en cas de crise. A l'immédiateté de la crise doit suivre l'immédiateté de la réponse et de la coordination.

La proximité et la connaissance du territoire sont deux atouts avancés par les élus pour revendiquer la pertinence de l'échelon communal en matière de gestion du risque courant. En sa qualité d'autorité publique, le maire est capable d'agir et de réagir instantanément sur un territoire qu'il connait parfaitement. Il reste par excellence l'interlocuteur privilégié des citoyens, disponible et à l'écoute de leurs préoccupations. Proche des réalités quotidiennes, le maire occupe une place essentielle dans la réponse de proximité, face à toute problématique de sécurité civile[76].

[75] *Données issues des publications de l'Institut des risques majeurs (Irma) de Grenoble : « réserves communales de sécurité civile (RCSC) : expériences et bonnes pratiques », publication avril 2013 ;*

[76] *Gilles RABIN et Luc GWIAZDZINSKI, La fin des maires : dernier inventaire avant disparition, Collection Présence, Editions Fyp, 2008 ;*

Une intercommunalité nécessaire et renforcée par la réforme territoriale

Acteur local incontournable, le maire ne peut rester seul intervenant en matière de sauvegarde de la population. Si l'existence même des communes n'est pas remise en cause dans le cadre de la nouvelle organisation territoriale de la République[77], il est évidemment que la réponse attendue par la population ne peut plus et ne doit plus, rester à la seule charge de la commune sinistrée.

L'intercommunalité apparaît alors comme l'échelon le plus adapté pour assurer la coordination d'une logistique matérielle ou technique conséquente. Ce constat est déjà assimilé dans des domaines particuliers comme la prévention des inondations[78]. L'EPCI devient dans ce cas : « *le niveau pertinent pour l'exercice de [la] compétence* ».

Pour autant, les intercommunalités ne sont pas de taille uniforme et ne disposent pas toutes des mêmes moyens. Les récentes annonces gouvernementales[79] augurent une profonde réorganisation territoriale : extension de la démocratie de proximité, suppression des départements, regroupement des régions et renforcement de leurs compétences, accroissement de la taille critique des intercommunalités[80]. La réforme vise, en particulier, à amplifier le processus d'intégration communal pour accroitre encore la taille critique des intercommunalités. Une nouvelle distribution, basée sur les bassins de vie, devrait entrer en vigueur le 1er janvier 2018. Elle modifiera encore l'exercice de la fonction de premier magistrat et n'épargnera vraisemblablement pas les SDIS.

Sur ce dernier point, le ministre de l'intérieur, Bernard CAZENEUVE, affirme le 26 juin 2014 à l'ENSOSP, que la réforme envisagée « *implique à terme la suppression du conseil départemental, mais consacre le département comme unité administrative cohérente pour la mise en œuvre de certaines politiques publiques. C'est en particulier le cas pour la protection des populations et donc pour l'organisation de la sécurité civile* ». Cette position est réaffirmée au congrès national de la Fédération des sapeurs-pompiers de France en Avignon, le 4 octobre 2014.

L'hypothèse initiale selon laquelle en dépit de l'intercommunalité, le maire conserve toute sa légitimité en matière de sécurité civile est confirmée. Le maintien à sa disposition de la police administrative générale, témoigne de la volonté de profiter de la proximité du maire en matière de réponse de sécurité civile. Cette confirmation doit toutefois être nuancée car l'intercommunalité apparait aujourd'hui comme un niveau bien plus pertinent pour la gestion et la mise en œuvre des moyens.

[77] *« Au plus près des habitants, la commune est l'institution à laquelle chaque Français est le plus attaché. Elle doit demeurer une petite République dans la grande » (Monsieur François HOLLANDE, président de la république, discours de présentation de la réforme territoriale);*
[78] *Question écrite n°07973 et réponse du ministère de la décentralisation et de la fonction publique publiée dans le JO Sénat du 11 septembre 2014 ;*
[79] *Déclaration de politique générale du 8 avril 2014 par M. Manuel VALLS, premier ministre ;*
[80] *La Gazette.fr du 24/04/2014 « Décentralisation : ce qu'il faut savoir sur le projet de Loi LEBRANCHU » ;*

La sécurité civile représente-t-elle un enjeu pour le maire ?

Pour la quasi-totalité des maires sondés, la sécurité civile ne représente pas un enjeu majeur pour leur commune. D'autres priorités locales suscitent bien plus d'attentes de la part de la population, notamment dans les communes les plus petites[81].

Les maires s'efforcent en premier lieu d'améliorer le cadre et la qualité de vie de leurs concitoyens. Les questions économiques et fiscales apparaissent ensuite comme prioritaires. Enfin, les élus s'assurent du maintien de l'ordre public. La lutte contre l'insécurité ou bien le rétablissement d'un sentiment de sécurité, constitue un enjeu quotidien et prégnant. La sécurité est principalement entendue en ce sens, comme la « sécurité publique ».

Très peu d'élus perçoivent le bien-fondé d'une politique de prévention en matière de sécurité civile et des enjeux qu'elle représente pour une commune. Elle apparaît ni comme une composante essentielle des politiques publiques menées à l'échelle communale, ni comme un préalable élémentaire à la résilience sociétale. Toutefois, ceux qui en ont conscience estiment pour autant ne disposer ni des ressources, ni de l'expertise nécessaires pour l'exploiter.

L'enquête de terrain réalisée démontre que l'hypothèse selon laquelle la prévention et la protection des populations sont des enjeux prépondérants pour le maire est infirmée. Elle occupe une position éloignée dans les priorités affichées par les élus.

L'information, la formation et la sensibilisation des maires

De quelles sources d'information et d'appui disposent les maires ?

De manière quasi-unanime et notamment dans les petites communes, la première source d'information pour le maire se révèle être le ou la fonctionnaire de mairie. Son expérience lui permet d'apporter très souvent son concours aux maires, d'autant plus s'il est nouvellement élus. Certaines communes plus importantes disposent d'un cadre dédié à la gestion des risques et des crises sur leur territoire[82].

Le second soutien des maires est ensuite constitué par le réseau des élus départementaux. Souvent plus aguerris, les conseillers généraux (départementaux dès 2015) représentent une aide précieuse. Ils disposent à leur tour d'un réseau élargi d'information et de conseil. Leur proximité avec les élus locaux en fait des interlocuteurs privilégiés et de confiance. Les parlementaires sont aussi des interlocuteurs fréquemment contactés par les maires.
Enfin, les associations de maires s'avèrent particulièrement actives auprès des nouveaux élus, notamment en période postélectorale.

[81] *La sécurité prend place après l'emploi et l'économie locale puis les impôts locaux. Elle devance de peu les problèmes de circulation et de stationnement et enfin ceux liés au logement – Les Français et leur maire, TNS SOFRES, Département Stratégies d'opinion, septembre 2013 ;*

[82] *Sur les 995 communes comptant plus de 10 000 habitants, 86 communes ont recruté un fonctionnaire spécialisé en matière de gestion des risques et des crises, soit moins de 10 % ;*

L'Etat et les services compétents (SDIS en tête) ne sont interrogés que dans une moindre mesure. En dépit de leur rôle d'accueil, de renseignement et de conseil à destination des élus locaux, les services préfectoraux sont relativement peu sollicités. Pourtant, les représentants de l'Etat rencontrés témoignent de leur volonté de soutenir les élus. La position du ministère de l'intérieur est souvent réaffirmée en ce sens, elle souhaite *« placer les sous-préfectures comme des interfaces de proximité et de leur confier le rôle d'assembliers des politiques publiques, sur un territoire donnée »*[83].

Après chaque élection, les préfectures informent et sensibilisent les nouveaux élus à leurs responsabilités. Elles organisent des réunions d'information interservices, néanmoins le temps consacré aux questions de sécurité civile est souvent très limité. Une grande diversité de sujets est inscrite à l'ordre du jour de ces entretiens (installation des conseils municipaux, constitution de budgets, finances publiques, direction des territoires, gendarmerie, agence régionale de santé, …). Les SDIS participent volontiers à ces réunions, quand ils sont invités.

L'offre de formation disponible : une pluralité d'acteurs

Les élus locaux disposent d'un droit individuel de formation, adaptée à leurs fonctions[84]. Ils sont libres de s'inscrire auprès de l'organisme de formation de leur choix. Le recours à la formation est considéré par certains comme « *un enjeu pour [nos] territoires* »[85]. Cette préoccupation est partagée par le gouvernement[86] et le Haut comité français pour la défense civile (HCFDC)[87].

La participation à ces formations reste très limitée pour diverses raisons : peur du déficit d'image engendré, complexité du dispositif réglementaire, manque de temps, coûts paraissant exorbitants pour les petites communes[88]. Les offres ne manquent pourtant pas, se sont pas moins de 203 organismes de formation qui sont habilités par le conseil national de formation des élus locaux (CNFEL) de la direction générale des collectivités locales (DGCL) [89].

[83] *Réponse du ministère de l'intérieur au rapport public annuel de la Cour des comptes de février 2012 ;*
[84] *Article L.2123-12 et L. 2123-13 du Code général des collectivités territoriales ;*
[85] *M. Antoine LEFEVBRE, sénateur de l'Aisne, rédacteur d'un rapport parlementaire sur la formation des élus ;*
[86] *Note d'information du 24 mars 2014 (ministre de l'intérieur et ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique) signée au lendemain du 1er tour des élections municipales qui rappelle notamment le droit à la formation ;*
[87] *HCFDC - rapport annuel de 2012 et ses trente propositions pour améliorer la gestion de crise en France ;*
[88] *Dossier formation des élus, magazine Maire de France, Avril 2014 ;*
[89] *Articles L.2123-16, L.3123-14 et L.4135-14 du Code général des collectivités territoriales ;*

Cartographie des acteurs de formation en lien avec la sécurité civile

Plusieurs acteurs interviennent sur des volets proches ou directement en lien avec la sécurité civile. Une cartographie des principaux acteurs participant à la formation ou à la préparation des élus est proposée ci-après.

Elle dresse un état des intervenants et les positionne aux différents niveaux de l'organisation territoriale de l'Etat à la commune, en passant par la région, le département et l'intercommunalité.

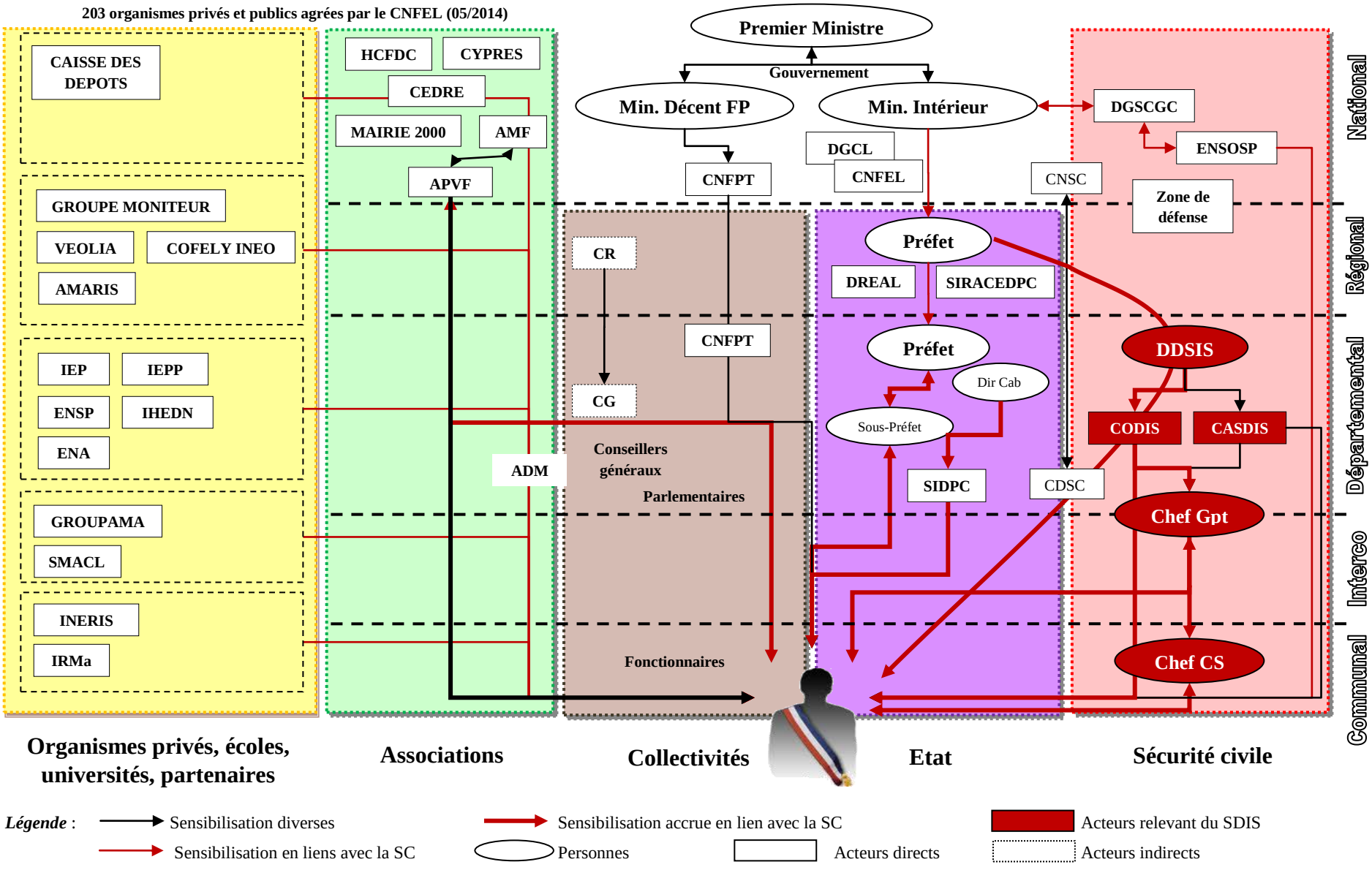


Figure 9 - Cartographie des acteurs de la formation et de la sensibilisation des maires

Exemples d'initiatives

Certains acteurs ont coutume d'agir immédiatement après les élections municipales. L'Association des maires de France (AMF) adresse son *Guide du maire* à tous les élus. Elle organise en partenariat avec l'organisme de formation Mairie 2000 et les associations départementales des maires, un programme de sensibilisation dénommé « *les universités des maires* ». Par ailleurs, le service Mairie-conseils de la Caisse des dépôts, met à la disposition des élus un numéro de renseignements téléphoniques gratuit. Cette prestation s'adresse principalement aux communes de moins de 3 500 habitants. Il est sollicité, en moyenne, par près de 15 000 communes et 2 200 groupements de communes.

Le Moniteur, filiale du Groupe territorial, l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) d'Aix-en-Provence et l'Institut des risques majeurs (IRMa) de Grenoble, méritent également d'être cités.

Le premier propose notamment des formations sur les sujets suivants[90]: *« la sécurité incendie dans les bâtiments publics* » ; « *gérer efficacement les avis défavorables émis par les commissions de sécurité* ». Il propose également des approches liées aux risques majeurs : *« réaliser un DICRIM*[91] » ; *« simulation d'une gestion de crise* » ; *« faire vivre un PCS* ».

L'ENSOSP propose quant à elle, des journées de formation et d'échange pour les élus. Elle est habilitée depuis 2013 pour former les élus territoriaux dans trois domaines particuliers : « *la gestion des crises* » ; « *la gestion des avis défavorables complexes en ERP* » et « *la sécurité des manifestations évènementielles* ». Dans le domaine de la gestion des crises, elle propose une journée et demie de formation aux élus. Elle les prépare à leur fonction de DOS, à la mise en œuvre d'un plan communal de sauvegarde et à la communication institutionnelle de crise. Par ailleurs, elle forme les maires à la prise en compte de leurs établissements recevant du public. Elle insiste surtout sur la mise en œuvre d'une politique de suivi des avis défavorables et sur les procédures répressives ou coercitives permettant d'exercer leur autorité de police en situation complexes[92].

L'IRMa[93] de Grenoble propose depuis près de 25 ans, de former et conseiller les décideurs locaux dans l'exercice de leurs missions de prévention. Il édite une revue spécialisée *Risques infos* et publie de nombreux ouvrages et plaquettes d'information sur la prévention des risques majeurs. L'institut travaille également à la mise en place d'outils innovants en matière de gestion de crise. Il a réalisé en collaboration avec la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) le *Guide pratique d'élaboration du PCS*, puis le guide *S'entraîner pour être prêt - les exercices.*

[90] *Catalogue des formations « élus » du groupe Moniteur pour 2014 ;*
[91] *Document d'information communal sur les risques majeurs ;*
[92] *Plaquette ENSOSP, « L'ENSOSP forme les élus à la gestion des avis défavorables dans les ERP » ;*
[93] *Association de loi 1901, créée en 1988 à l'initiative d'Haroun Tazieff et du conseil général de l'Isère ;*

Il propose des formations sur les domaines suivants [94]: « *Comment mettre en place un PCS opérationnel ?* » ; « *Comment informer efficacement la population* » et « *Comment mettre en place des exercices PCS ?* ».

La sensibilisation des élus en matière de sécurité civile est-elle suffisante ?

En dépit de la pléthore de publications sur les attributions, les responsabilités et les missions des maires, très peu abordent de manière détaillée, le volet intéressant la sécurité civile. A titre d'exemple, le *Guide du maire* distribué en 2014 par l'Association des maires de France (AMF) évoque les pouvoirs de police dans un simple encadré. Le mémento du maire publié par le ministère de l'intérieur en 2002[95] traite des sujets afférents aux pouvoirs de police sur deux pages seulement. De même, les réponses aux questions les plus fréquemment posées par les élus[96], publiées par le service Mairie-conseils, ne traitent pas de sécurité civile.

Enfin, il existe très peu d'articles dans les documentations spécialisées pour les maires (*Le courrier des maires, Maire de France (AMF), Maire info (AMF), Journal des maires, …).* Cela illustre combien le domaine de la sécurité civile, pilier de la sécurité intérieure, est sous-évoqué. Ce constat est d'autant plus flagrant quand l'on compare le peu de publications sur la sécurité civile à la profusion relative à la sécurité publique ou à la lutte contre la délinquance.

Toutefois, les maires observent unanimement qu'ils ne peuvent assimiler la masse d'informations dont ils sont destinataires après chaque élection. Aux guides et mémentos impersonnels, ils préfèrent les rencontres, les réunions et les actions de sensibilisation plus individualisées.

Les maires reconnaissent volontiers leur manque de préparation globale à l'exercice de leur mandat. En matière de sécurité civile, ils insistent notamment sur une appropriation insuffisante des concepts et outils, un manque de sensibilisation sur les enjeux et une découverte empirique des difficultés.

Les travaux de recherche bibliographique ainsi que les entretiens réalisés avec les élus confirment l'hypothèse selon laquelle la sensibilisation des maires est insuffisamment développée en matière de sécurité civile.

[94] *Plaquette de l'Irma, Formation élus 2014 ;*
[95] *Edition de la documentation française de 2002 ;*
[96] *Mairie-conseils avec E. FAURE et J. DOMENACH, juristes associés « Réponses à 50 questions que les élus se posent», 2014, Editions de l'Aube et Mairie-conseils avec A.PERRIN, A.GEIGER, M.HAMMANI, B.ROUGERON, C.VOGIN, D.LEGROS ET Y.DELAIRE « 101 questions que vous allez vous poser et leurs réponses », 2014 ;*

Les relations « élus–SDIS »

Quelle perception et quelle connaissance les élus ont-ils des SDIS ?

Un éloignement : des corps communaux à l'établissement public

La loi du 3 mai 1996[97] dite de « départementalisation » est venue confirmer la dissociation, annoncée dès 1992, entre la gestion administrative et financière et la gestion opérationnelle des SDIS. Elle marque, dès sa publication, la fin de plus de 200 ans de gestion communale directe des corps de sapeurs-pompiers et plus encore à compter de 2001.

La majorité des maires se détourne alors de cette compétence jusque-là intimement liée à la commune. Si cette évolution permet indéniablement d'améliorer et de rationnaliser la couverture des risques sur l'ensemble du territoire départemental (notamment par une mutualisation des dépenses et une meilleure organisation de la réponse de secours), elle modifie la perception des maires, sur leur pouvoir de police et sur les questions de sécurité civile.

Les maires se détachent de « leur » service d'incendie et de secours. Cet éloignement, apprécié par certains pour le transfert de charge qu'il représente, parait moins « adaptée » pour d'autres. Ces derniers, estimant perdre toute influence et toute légitimité en matière de secours et de sauvegarde des populations, s'éloignent intentionnellement des SDIS. *« Le maire est et doit rester un acteur de la sécurité civile et ne pas devenir un simple consommateur de prestations de secours »*[98]. Cette déclaration révèle le sentiment partagé des maires.

Le recentrage des établissements publics créés alors, sur les missions qui leurs sont attribuées par la loi[99], prive également les élus de services périphériques[100] auparavant confiées aux sapeurs-pompiers communaux. Après transfert, les contributions financières des communes perdurent, cependant les prestations réalisées par les SDIS s'avèrent désormais « payantes », à l'instar des « piquets de sécurité ». Demandés à l'occasion de manifestations et quand bien même l'organisateur est la commune, ils donnent fréquemment lieu à facturation. Le principe d'une « participation aux frais» est alors appliqué au bénéficiaire de missions non-urgentes et ne relevant pas du principe de « gratuité des secours »[101]. Le conseil d'administration de chaque SDIS délibère sur l'opportunité et les modalités de facturation de ces missions ou prestations.

---

[97] *Loi n°96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours ;*
[98] *Discours de M. Claudy LEBRETON, président de l'ADF, au congrès national de la FNSPF à Pau en 2006 ;*
[99] *Article L.1424-42 du Code général des collectivités territoriales ;*
[100] *En dehors du cadre des opérations de « secours », il était fréquent que les sapeurs-pompiers soient sollicités en appui des services communaux (par exemple pour l'élagage dans les parcs communaux…) ;*
[101] *Article L.1424-42 du Code général des collectivités territoriales ;*

En 2002, alors que la loi relative à la démocratie de proximité[102] envisage le rattachement du SDIS au conseil général et la suppression des contributions communales[103], les élus sont une nouvelle fois, partagés.

La loi MoSC écarte cette possibilité en 2004. L'article annexe de la loi MoSC dresse également le constat suivant : *« La décentralisation, mais aussi la départementalisation des SDIS ont accentué la séparation entre les autorités de police et les autorités gestionnaires des moyens »*[104]. La loi maintient donc le maire au côté du président du conseil général en sa qualité de financeur et notamment en raison du fait qu'il est doté de pouvoirs de police. Des représentants des maires siègent au sein de l'organe délibérant du SDIS, ils peuvent agir directement sur sa gouvernance.

Dans la perspective évoquée plus haut sur la réorganisation territoriale (suppression des conseils départementaux), certains spécialistes proposent une réflexion sur l'évolution du cadre juridique des services d'incendie et de secours. Le professeur Jean VIRET suppose que la réforme territoriale annoncée ne devrait impacter ni la place, ni le rôle de l'État[105]en matière de sécurité civile. A la lumière des éléments annoncés, deux hypothèses semblent envisageables : le maintien des SDIS en tant qu'établissements publics administratifs, qu'ils soient régionaux, adossés aux intercommunalités ou proches de ceux qu'ils étaient en 1996 ; une intégration au sein d'une structure de niveau national.

Lors du dernier congrès de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France en Avignon, le ministre de l'intérieur a rappelé la pertinence de la circonscription administrative départementale en matière de sécurité civile. Ces changements ne manqueront pas de relancer le débat sur la proximité élus-SDIS[106].

Des perceptions toujours contrastées

Malgré la confiance accordée et la satisfaction exprimée par la population française aux sapeurs-pompiers, les élus portent des regards différents sur les SDIS[107]. Leur représentation dépend très fortement de la taille de la commune et des mandats qu'ils exercent par ailleurs.

Certains maires disposent d'une connaissance limitée des SDIS, tant sur leur organisation, leurs missions, que leurs attributions. Bien que connaissant le centre de secours qui défend leur territoire, ils estiment que le chef de centre n'apparait plus comme le meilleur interlocuteur pour les accompagner sur des sujets sensibles.

---

[102] *Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ;*

[103] *Les communes participent depuis 1938 au financement des services d'incendie et de secours. Autrefois contingents communaux, les contributions actuelles sont versées chaque année aux SDIS. Elles représentent une part déterminante de leur financement ;*

[104] *Annexe de la loi N°2004-811 du 13 aout 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile, partie III ;*

[105] *Professeur Jean VIRET, note du 23 mai 2014 (parue le 17 juin) « Réforme territoriale : quels cadres juridiques pour les services d'incendie et de secours ? » ;*

[106] *Déclaration du ministre de l'intérieur, M. Bernard CAZENEUVE, Avignon, le 4 octobre 2014 ;*

[107] *93% des Français se déclarent satisfaits des interventions des sapeurs-pompiers, sondage réalisé pour Le Figaro, 9 septembre 2011 ;*

Son expertise et ses attributions ne sont plus suffisantes pour évoquer les questions stratégiques traitées désormais au sein des états-majors. En effet, le développement d'une politique départementale de secours a fait émerger une réelle ingénierie au sein du SDIS. Cette situation l'éloigne encore un peu plus des élus de proximité qui regrettent que les centres de gravité décisionnels se retirent de plus en plus des territoires. Les élus déplorent tous de ne pas bénéficier d'un contact privilégié au sein de la direction. Pour certains, le SDIS semble même totalement « *inaccessible* ». Les relations élus-SDIS sont très souvent jugées « *insuffisantes* », tant sur leur fréquence que sur leur contenu. Un tiers des maires vosgiens interrogés et ayant répondu sur ce sujet, jugent la relation maire-SDIS inexistante. 60 % considèrent qu'elle doit être « *améliorée* » [108].

Par ailleurs, concernant l'activité opérationnelle sur leur commune, nombreux sont les maires qui se déplorent apprendre la survenue d'un sinistre dans la presse locale ou d'un concitoyen « *croisé à la sortie de la boulangerie* ». Ce sentiment est d'autant plus exacerbé dans les petites communes, compte tenu de la proximité entre le maire et ses administrés. 53 % des maires des communes vosgiennes de moins de 500 habitants estiment être « *mal informés* » ou « *pas informés* »[109].

Malgré tout, si la qualité opérationnelle des services d'incendie n'est pas remise en cause, leur gestion administrative et financière est davantage discutée. Les questions relatives aux contributions communales, à la défense extérieure contre l'incendie et aux établissements recevant du public restent les plus évoquées au cours des entretiens réalisés. Elles deviennent pierres d'achoppement quand elles sont de nature à obérer directement le développement de la commune. Certaines approches parfois trop cloisonnées et/ou rigoristes du SDIS, sans concertation ni commentaire, peuvent concourir à une dégradation à long terme des relations avec les maires.

Ces derniers souhaitent que le SDIS intègre leurs contraintes, qu'il se positionne comme un expert « facilitateur » et qu'il les accompagne pour mener à bien leurs politiques publiques ou leurs dossiers techniques. Nombreux sont aussi les élus qui jugent les actions des SDIS comme insuffisamment « proactives » à l'instar d'autres acteurs. L'AMF, par la voix de sa responsable du département administration et gestion communale, précise à cet égard que *« les SDIS n'apparaissent pas suffisamment encore, comme des endroits de services pour les élus locaux et notamment pour les maires »*[110].

Ces constats, en matière de sécurité civile, mettent en exergue les attentes auxquelles les SDIS ne répondent pas encore. Ils témoignent aussi des problématiques rencontrées par les élus.

[108] *La rénovation des liens entre les maires et les sapeurs-pompiers. Mme Emeline BANNEROT, faculté de droit, sciences économiques et gestion de Nancy, année universitaire 2010-2011 ;*
[109] *Idem note précédente ;*
[110] *Mme Geneviève CERF, AMF, responsable du département administration et gestion communale ;*

Parangonnages

La gendarmerie nationale

La gendarmerie mène depuis plusieurs années une action de sensibilisation auprès des élus. En novembre 2008, une note de la direction générale de la gendarmerie nationale[111] s'adresse à tous les commandants d'unités territoriales. Elle est également diffusée à tous les préfets de département. La conclusion de ce document témoigne du volontarisme affiché par la gendarmerie et des enjeux que constituent sa relation avec les élus *: « L'efficacité de la gendarmerie ne peut se concevoir aujourd'hui sans un partenariat continu et sincère avec les élus locaux ».*

Un officier de gendarmerie est affecté depuis le 1er août 2011 auprès du président de l'AMF afin de développer des partenariats avec les élus. Une convention « gendarmerie nationale-AMF » est signée le 26 juin 2013. Elle prévoit notamment le développement d'actions d'information et de sensibilisation, la réalisation de guides ou de fiches pédagogiques à destination des élus et des gendarmes, et la mise en place d'un baromètre sur les relations instaurées.

Cette convention nationale est déclinée localement afin de renforcer les liens existants et développer les projets concourant à la prévention de la délinquance et à la lutte contre l'insécurité. Trois axes principaux sont retenus : mieux se connaître, mieux échanger au quotidien, faciliter les conseils et les informations mutuelles.

La gendarmerie réalise notamment pour les maires :

- Des informations en temps réel sur les évènements intéressant la commune[112] ;
- Des réunions locales et annuelles pour la présentation du bilan d'activité ;
- La désignation de référents « sureté », interlocuteurs privilégiés des élus ;
- Des actions de coordination avec les polices municipales ;
- Des visites régulières de courtoisie auprès des élus.

L'abondance de communication (web et média classiques) sur ces initiatives locales, témoigne de l'intérêt des maires et de la consolidation des relations élus-gendarmerie.

La police nationale

L'Ecole nationale supérieure de la police (ENSP) propose également son expertise aux élus locaux. Leur formation fait partie intégrante des missions relevant de l'ENSP[113]. Elle propose en qualité d'organisme agréé des sessions dénommées "*Les rendez-vous des élus à l'ENSP*".

---

[111] *Note Expresse n° 144 727 du 17 novembre 2008 ;*

[112] *Le maire doit être informé de tous les événements causant un trouble à l'ordre public sur le territoire de sa commune (Loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance) ;*

[113] *Décret n°88-379 du 20 avril 1988 portant organisation de l'Ecole nationale supérieure de la police ;*

Ces prestations portent sur : *la communication externe face à la caméra ; la sensibilisation aux réseaux sociaux ; la prévention de la délinquance et des incivilités ; les infractions financières.*

La police nationale est également présente sur le stand du ministère de l'intérieur chaque année, au salon des maires et des collectivités locales qui se tient à Paris en novembre.

Le SDIS est-il un acteur légitime pour la sensibilisation des maires ?

En dépit des précédentes remarques sur les relations avec le SDIS, les élus restent convaincus qu'ils doivent devenir des acteurs de premier plan pour leur sensibilisation. Les élus reconnaissent que le SDIS peut se prévaloir de disposer de véritables techniciens, voire d'experts du risque en raison de l'expérience opérationnelle capitalisée. Il peut aussi concourir aux côtés du maire à la promotion des questions de sécurité civile. L'AMF encourage le SDIS à démontrer toute sa légitimité et à s'investir pleinement dans la formation des élus.

Les atouts dont disposent les SDIS, mis en évidence grâce au modèle FFOM (forces faiblesses opportunités menaces) renforcent leur légitimité. Par souci de synthèse, les matrices d'analyse figurent en annexe N°4. Elles représentent les forces et les faiblesses des SDIS, ainsi que les opportunités et les menaces qui pèsent sur eux dans trois domaines spécifiques : « image, perception et positionnement des SDIS » ; « réponse opérationnelle des SDIS » et « gestion politique, administrative et financière des SDIS ».

Ces trois items sont considérés, en particulier parce qu'ils tiennent compte du rapport que l'établissement public SDIS entretient avec ses usagés, ses administrateurs et plus globalement les élus ; du « cœur de métier » des services d'incendie et de secours ; de la gouvernance pratiquée en leur sein.

Ces atouts sont les suivants :

- Un maillage territorial serré, réalisé grâce aux 6 800 centres d'incendie et de secours (soit 1 CIS pour 6 communes en moyenne) ;
- Un ancrage territorial commun avec les maires ;
- Une forte reconnaissance de la population et des élus vis-à-vis des sapeurs-pompiers ;
- Un modèle de sécurité civile fondé sur l'engagement citoyen, constitué d'une grande majorité de volontaires issues des communes ;
- Une reconnaissance unanime des compétences des SDIS par les élus locaux ;
- Une efficacité de la réponse opérationnelle en cas de sinistre, en raison de la mutualisation de la réponse opérationnelle à l'échelon départemental ;
- Une mise à disposition de chaque autorité communale de moyens départementaux sous un commandement unifié et dans le respect de la complémentarité DOS/COS ;
- Un directeur départemental reconnu et intégré au collège des chefs de services de l'Etat et aux réunions de sécurité préfectorales, favorisant ainsi une approche intégrée et interservices de la sécurité à l'échelle du département ;

Etat des lieux des actions et outils développés par les SDIS

Certains SDIS, conscients des bénéfices que représentent une sensibilisation efficace et un rapprochement avec les maires, ont déjà engagé des actions. Le tableau suivant dresse un bilan non exhaustif d'initiatives menées à destination des maires.

SDIS	Outils/ Organisation	Sujets abordés
Ardennes (08)	Information systématique des maires pour les opérations de secours sur le territoire de leur commune ; Plaquette d'information sur la DECI ; Brochures trimestrielles et annuelles retraçant l'activité du SDIS ; Visite CTA CODIS ;	*Activité opérationnelle ; DECI (avec la DDT).*
Côtes d'Armor (22)	Bilan opérationnel annuel par courrier à tous les maires ; rencontres annuelles chefs de centre des maires de secteur 1er appel ; Proposition faite par courrier de présentation du SDIS et des CIS aux nouveaux élus ;	*Activité opérationnelle ; Connaissance SDIS / élus ;*
Finistère (29)	Guide pratique sur la DECI ; Réunions à l'échelon des arrondissements sous l'égide des sous-préfectures ;	*DECI ; ERP ;*
Gironde (33)	Réunions à l'échelon des arrondissements sous l'égide des sous-préfectures ; Réunions thématiques feux de forêts au niveau départemental ; Information des maires pour les opérations de secours sur le territoire de leur commune ; Invitation des élus aux RETEX opérationnels ;	*Prévision (SDACR) ; Pouvoirs de police et obligations réglementaires ; Activité opérationnelle ;*
Indre-et-Loire (37)	Réunions à l'échelon intercommunal ;	*DECI ; ERP ;*
Landes (40)	Réunions thématiques au niveau groupement ; Brochure « Maires des Landes et SDIS 40 » ; Guide pratique manifestations festives ;	*Prévention, Prévision ;*
Haute-Marne (52)	Réunions à l'échelon des arrondissements sous l'égide des sous-préfectures ; Fiches thématiques ERP ; Invitation des élus aux RETEX ;	*DECI ; ERP ; Activité opérationnelle (RO) ; Pouvoirs de police et obligations réglementaires ;*
Meuse (55)	Réunions d'information post-électorales sous l'égide de la préfecture ;	*DOS/COS ; DECI ; ERP ;*
Nièvre (58)	Guide pratique sur la DECI ;	*DECI ;*
Oise (60)	Réunion d'information post-électorale sous l'égide du conseil général avec visite du CTA/CODIS ; Participation à l'assemblée générale de l'union des maires de l'Oise ; Accès dédié au logiciel départemental Prévention ;	*Présentation SDIS ; Prévention (ERP) ; DECI, Prévision ;*
Puy de Dôme (63)	Brochure annuelle retraçant l'activité et les projets du SDIS ; Rencontres élus/SDIS ; Visite des CIS par les conseils municipaux ; Alerte téléphonique des élus ;	*Connaissance SDIS / élus ;*

Pyrénées-Orientales (66)	Bus communication à destination des autorités ; Information des maires par SMS pour l'activité opérationnelle ;	*Activité opérationnelle ;*
Haute-Savoie (74)	Le maire et les ERP : guide pratique à l'usage des maires ;	*ERP ;*
Seine-et-Marne (77)	Guide mémo sur les approches du SDIS ; Guide : Maitrise des risques, des compétences à partager ;	*Tous sujets ;*
Yvelines (78)	Rencontres des nouveaux maires des communes sièges de CIS, par le Chef de Gpt territorial et Chef CS ; Rencontre des maires par les Chefs CIS ; Information sur l'activité opérationnelle à la demande de l'élu ;	*Présentation SDIS et responsabilités du maire ; Activité opérationnelle ;*
Var (83)	Guide du maire sur les ERP ;	*ERP ;*
Vaucluse (84)	Réunions d'information post-électorales sous l'égide de la préfecture ;	*ERP ; Pouvoirs de police et obligations réglementaires ;*
Vienne (86)	Création d'une ligne téléphonique dédiée aux élus ;	
Vosges (88)	Mémoire de stage sur les relations entre les sapeurs-pompiers et les élus ; Fiche projet de service sur les relations avec les élus ;	
Essonne (91)	« Espace élus » sur le site internet du SDIS ;	*Pouvoirs de police et obligations réglementaires ;*
Val d'Oise (95)	Rencontres des nouveaux élus par le chef de groupement territorial et chef CS ; Rencontres élus / SDIS ;	*Présentation SDIS ; Pouvoirs de police et obligations réglementaires ; ERP ;*
Guyane (973)	Guide à l'usage des maires, guide simplifié des procédures de prévention (ERP et commission de sécurité) ;	*ERP ;*
ENSOSP	Fiches pratiques PNJ du PNRS ; Formation à destination des élus sur les domaines de la gestion de crise et la gestion de avis défavorables sur les ERP ;	*La police administrative ; Pouvoirs de police et situation de crise, état des lieux juridique ; La réserve communale de sécurité civile ;*

Figure 10 - Tableau des initiatives des SDIS en matière de sensibilisation des élus

Les avis exprimés par les maires ainsi que l'analyse des atouts des SDIS mettent en évidence que l'hypothèse de recherche selon laquelle le SDIS est un acteur légitime et incontournable de la sensibilisation des élus doit être nuancée. Si le SDIS semble être légitime, il n'apparaît pas pour autant comme « incontournable », en raison de son implication insuffisamment « proactive » et de la persistance des attentes exprimées par les élus.

Partie 3 : Opportunités et stratégie pour un SDIS, plan d'action et outils

Après avoir confronté la théorie à la réalité du terrain et mesuré les attentes et la perception des maires à l'égard de la sécurité civile, la troisième partie préconise des actions à engager.

Cette partie aborde en premier lieu les opportunités à saisir pour les SDIS puis les bénéfices que représentent la sensibilisation des élus en matière de sécurité civile. Elle détaille par la suite quelques éléments préalables à appréhender avant toute initiative à destination des élus. Elle offre un plan opérationnel détaillé et propose quelques actions à titre d'exemple. Enfin, elle précise le rôle particulier que doit jouer le chef de groupement auprès des élus.

Les opportunités pour un SDIS, les bénéfices pour les maires

Les opportunités que revêt la sensibilisation des élus pour un SDIS

Les opportunités que la sensibilisation des élus représente pour un SDIS, ont été mises en évidence en utilisant le modèle FFOM (forces, faiblesses, opportunités, menaces). Par souci de synthèse les matrices d'analyse figurent en annexe N°4.

Ces opportunités représentent autant de facteurs clés de réussite pour un SDIS. Elles sont listées ci-dessous à travers trois prismes particuliers :

- Image de perception et de positionnement du SDIS :
    - Etre identifié comme un véritable lieu de services, capable de proposer une offre d'ingénierie étendue et décloisonnée aux élus (conseils en matière de développement de la ville) ;
    - Etre reconnu comme un acteur incontournable en matière de sécurité des territoires aux côtés d'autres services (concours à la sécurité globale) ;
    - Bénéficier à nouveau de relations de confiance réciproques et spontanées avec les maires (autorités autrefois gestionnaires des services d'incendie) ;
    - Profiter des attentes précises des usagers par l'intermédiaire des maires, relais privilégiés des populations pour un service public de proximité ;
    - Jouir d'une évaluation concrète de la qualité de service rendu par le SDIS par l'intermédiaire des maires ;
    - Etre identifié comme un acteur de premier plan en matière d'acculturation à la sécurité civile pour les élus et les citoyens ;
    - Pourvoir à la proximité souhaitée par l'Etat vis-à-vis des élus locaux [114] ;
    - Etre regardé comme un service « accessible », à l'écoute et attentifs aux préoccupations des élus locaux (vulgarisation des approches).

[114] *Discours du ministre de l'intérieur à l'ENSOSP, 2014 ;*

- Réponse opérationnelle du SDIS :

    - Etre identifié en toutes circonstances comme un soutien inconditionnel sur lequel les maires peuvent s'appuyer afin d'assumer sereinement leurs responsabilités en matière de sécurité civile ;
    - Etre sollicité par les maires en amont des projets pour la définition des mesures de prévention et de protection et après les sinistres pour accompagner la phase de retour à la normale ;
    - Bénéficier de la connaissance des risques de sécurité civile sur le territoire de chaque commune ;
    - Etre regardé comme un conseiller technique des maires, décideurs opérationnels, sur la base d'une vision partagée de l'intérêt général et d'une complémentarité DOS/COS ;
    - Bénéficier d'une meilleure complémentarité sur la préparation à la mise en œuvre de la réponse de « secours » (SDIS) et de « sauvegarde » (Maire), en cas de sinistre ;
    - Récolter les bénéfices produits par une meilleure sensibilité des communes aux enjeux de sécurité civile (prévention, préparation de la commune, …) ;
    - Bénéficier d'une sollicitation opérationnelle de la population moins consumériste et plus raisonnée en raison de sa responsabilisation et de son acculturation à la sécurité civile (autonomie, solidarité, ….) ;
    - Etre regardé comme une structure usant de la concertation directe avec les autorités de police, afin notamment de concevoir les outils opérationnels structurant du SDIS qui leur sont dédiés (RO, SDACR).

- Gestion politique, administrative et financière des SDIS :

    - Tirer parti de la présence du SDIS aux côtés des communautés de maires (associations d'élus) ;
    - Connaitre de manière exhaustive les besoins des maires vis à vis du SDIS ;
    - Voir les orientations opérationnelles et fonctionnelles du SDIS admises par les élus locaux afin de renforcer l'acceptabilité des contributions à son financement ;
    - Susciter une curiosité plus grande des maires vis-à-vis du SDIS, en dehors de la seule représentation communale existante au sein du CASDIS ;
    - Bénéficier d'engagements plus proactifs, rendre réceptifs et susciter l'adhésion des maires aux enjeux majeurs et structurants des SDIS (en faveur du volontariat par exemple).

Cette liste non exhaustive des opportunités confirme l'hypothèse selon laquelle la sensibilisation des maires constitue une réelle opportunité pour un SDIS, tant sur le plan opérationnel que sur la gestion administrative et financière de l'établissement.

Le bénéfice de la sensibilisation des maires en matière de sécurité civile

L'hypothèse de recherche indiquant que la prévention et la protection des populations sont des enjeux primordiaux pour le maire, a été infirmée précédemment. Il convient donc de démontrer l'intérêt que représente la sécurité civile pour une commune.

La loi MoSC affirme que la sécurité est l'affaire de tous. Son préambule investit clairement et à plusieurs reprises les autorités locales, de missions concourant à la sécurité civile. Le maire a donc en plus de sécuriser son territoire, la charge de responsabiliser ses concitoyens. Il doit promouvoir l'idée que la sécurité ne relève pas seulement de l'Etat ou de ses services.

La sécurité civile, une composante de la sécurité globale

Le maire d'une commune doit garantir la continuité d'activité sur son territoire. Il ne peut ignorer ou négliger que la survenue d'un évènement, entrainant la destruction des infrastructures communales ou du tissu économique local, est de nature à engager sa responsabilité.

Une collectivité qui intègre la sécurité à sa politique publique générale renforce son niveau de prévention et sa capacité de réaction. La sécurité civile appartient donc à un *« ensemble de sujets en interaction »* qui concourent à l'amélioration de la sécurité globale sur un territoire. Cette notion de « global » résulte d'une approche systémique de la sécurité. La définition de la sécurité globale est *« la capacité d'assurer à une collectivité donnée et à ses membres, un niveau suffisant de prévention et de protection contre les risques et les menaces de toutes natures et de tous impacts d'où qu'ils viennent, dans des conditions qui favorisent le développement sans rupture de la vie des activités collectives et individuelle »*[115].

Cette conception considère la sécurité comme un véritable enjeu territorial. Elle permet grâce à une approche intégrée et transverse des politiques publiques, de garantir la pérennité des activités collectives, la protection des hommes et des infrastructures critiques et d'éviter les ruptures dommageables à la société. En cette période, où les finances publiques sont contraintes, la reconstruction des activités locales est plus que jamais incertaine. Il devient donc essentiel aujourd'hui de préserver les enjeux d'un territoire. Ce concept démontre combien la sécurité, au sens de la sécurité globale, « *sert de manière systémique tous les secteurs publics de la cité et combien tous ces secteurs doivent intégrer un volet lié à la prévention et la protection contre les risques et les menaces »*[116].

Compte tenu de la réorganisation territoriale en cours, cette remarque vaut également à l'échelon intercommunal, sans préjudice évidemment des responsabilités du maire au niveau communal.

[115] *Définition de l'institut national des hautes études de la sécurité de 2003 ;*
[116] *M. Christophe RATINAUD, ENSOSP, entretien du 17 mars 2014 ;*

La sécurité civile, un préalable élémentaire à la résilience sociétale

La commune est le premier échelon du dispositif chargé du rétablissement des activités et plus globalement du retour à la normale après un sinistre. Pour cela, le maire peut notamment se doter d'une réserve communale de sécurité civile et établir un plan communal de sauvegarde. Une notion apparue en 2008 revêt sur ce sujet une importance capitale pour une collectivité, celle de la « résilience »[117].

Ce concept exprime *« la volonté et la capacité d'un pays, de la société et des pouvoirs publics à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeure, puis à rétablir rapidement leur capacité de fonctionner normalement, ou à tout le moins dans un mode socialement acceptable »*. Il concerne non seulement les pouvoirs publics et les collectivités mais également tous les acteurs et opérateurs économiques. La résilience concourt également à renforcer l'adhésion des citoyens aux politiques publiques de sécurité civile et à développer leurs capacités et celles des organisations à faire face aux crises[118].

Cette démarche invite les collectivités à adopter une posture préventive et réactive en cas de crise. La prévention et la préparation sont deux aspects encore insuffisamment exploités, en dépit du fait qu'elles représentent de véritables leviers de continuité pour les collectivités locales. L'unique approche curative est trop souvent privilégiée, entrainant un étiolement de la robustesse des territoires.

Le Haut comité français pour la défense civile[119] résume en ces termes les enjeux évoqués jusqu'alors : « *la gestion des crises, et son corollaire, la résilience des organisations publiques et privées sont devenues pour leurs décideurs des enjeux majeurs et requièrent des compétences incontournables* ». A l'échelle internationale, l'organisation des nations unies (ONU) formule également des recommandations afin d'accroître la résilience des collectivités. Sur les dix conseils prodigués aux états en la matière, deux intéressent directement les élus locaux et leurs compétences : « *s'assurer que tous les services ou unités de l'organisation comprennent leur rôle et leurs responsabilités en matière de gestion des risques et de catastrophe* » et « *s'assurer que la formation, l'éducation et la sensibilisation du public et des communautés locales soit réalisées* »[120].

La sécurité civile, un agrégateur de solidarité citoyenne

Le maire concourt tous les jours à l'amélioration du sort de ses administrés et de leur cadre de vie. Il est le garant de la solidarité de la communauté, à l'égard de citoyens en difficulté. La sécurité et notamment la sécurité civile représente un *« domaine essentiel pour la vie de la population et une composante incontestable du contrat social »*[121].

[117] *Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale de 2008 ;*
[118] *Thème porté par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, service du premier ministre ;*
[119] *Association loi 1901 qui participe notamment à la réflexion sur la sécurité sociétale ;*
[120] *Campagne mondiale 2010-2015 ONU, « Rendre les villes plus résilientes - manuel à l'usage des dirigeants des gouvernements locaux - ma ville se prépare ! » Genève, mars 2012 ;*
[121] *Rapport N°156 du Sénat sur le projet de loi relatif à la démocratie de proximité* ;

Par nature, la sécurité civile encourage donc la solidarité au sein de la population. L'existence dans la commune d'un centre d'incendie et de secours ou d'une réserve communale de sécurité civile, permet sur de nombreux territoires la continuation d'activités sociales : « *cette présence à forte valeur citoyenne constitue un pilier de la vie locale, elle permet de canaliser le besoin social de servir la communauté*[122] ».

Préco. N°1 **Démontrer aux maires l'intérêt que représente la sécurité civile pour la prévention et la protection des populations. Encourager une approche par la sécurité globale et agréger les solidarités locales pour accroître le niveau de résilience sociétale de la commune.**

La sensibilisation des élus, éléments préalables

En amont de la définition d'un plan d'action permettant à un SDIS de bénéficier des facteurs clés précédemment évoqués, il convient de tenir compte de certains préalables essentiels. La prise en compte de ces situations favorise la réalisation des opportunités identifiées.

Le positionnement du SDIS vis-à-vis du maire

Le maire est, en qualité de DOS, décideur dans le domaine opérationnel. L'action du COS, conseiller technique du maire, consiste à orienter et/ou à guider ses réflexions afin qu'il décide en situation, et en pleine connaissance de cause. Lors de toutes actions visant à sensibiliser les maires dans les domaines de la préparation, de la prévention et du retour à la normale, les sapeurs-pompiers doivent garder à l'esprit cette subordination « DOS-COS ».

Dans les domaines particuliers de la prévention des risques d'incendie et de panique dans les ERP de la commune ou de la DECI, le SDIS passe, au regard du maire, de la position de conseiller à celle de prescripteur. Il doit dans ce cas tenir compte des contraintes des élus et formuler des prescriptions sur la base d'une vision partagée de l'intérêt général. Une articulation intelligente et habile de ces deux approches doit permettre aux SDIS de se positionner comme des facilitateurs, capables d'apporter de véritables plus-values aux élus.

Préco. N°2 **Positionner le SDIS comme un facilitateur et un véritable lieu de services intégrés pour les maires. Réaffirmer que le SDIS est, en toutes circonstances, accessible et à leur écoute.**

Préco. N°3 **Comprendre et intégrer davantage les conséquences des positions du SDIS sur l'action publique des maires. Faire preuve d'une habileté et d'une intelligence situationnelle permettant à la fois de les « inciter à agir » et de les « inviter à se conformer ».**

[122] *Mémoire de sciences politiques : Les centres de premières intervention, intérêt sociopolitique ou intérêt opérationnel ? Philippe ANDAGNOTTO, septembre 2003 ;*

Le calendrier et les contenus de sensibilisation

La sensibilisation, au-delà de provoquer l'intérêt, doit permettre aussi d'entretenir la curiosité et de susciter l'adhésion. L'acculturation et la mobilisation des nouveaux élus sont deux axes à privilégier. Pour les nouveaux élus, elles ne peuvent s'apparenter simplement à une information post-électorale. La consolidation de l'intérêt suscité doit être considérée d'emblée. Dans ce contexte, la durée de leur mandat devient de fait la durée élémentaire à considérer pour installer une action à destination des maires. Pour les nouveaux élus, la période de début de mandat, même si elle semble la plus adaptée, s'avère relativement chargée et contrainte.

Toutes les approches doivent concourir à renforcer à la fois les connaissances théoriques mais également la pratique de la police administrative et les comportements réflexes que le maire doit savoir adopter.

Préco. N°4

Sensibiliser les maires sur un calendrier concomitant avec la durée de leur mandat afin de mobiliser dans un premier temps puis entretenir et consolider ensuite leurs compétences (stratégiques, techniques et relationnelles) dans le domaine de la sécurité civile.

Une méthodologie adaptée à l'élu

La démarche envisagée doit tenir compte du fait que les élus ne sont pas des citoyens ordinaires, en raison notamment de leur engagement dans la vie publique (difficultés de l'exercice d'un mandat et psychologie de l'élu).

Aussi, il est proposé d'exploiter pleinement les différents modes pédagogiques employés, à l'instar des démarches actuelles en matière de formation : face à face en présentiel, distribution de documents synthétiques, actions à distance notamment sur les sujets théoriques et invariants. Il est également utile de solliciter les élus dans différents temps administratifs ou opérationnels. La sensibilisation sur la prévention et la préparation opérationnelle intervient de fait en amont des sinistres. La disponibilité des élus étant généralement contrainte, des actions doivent intervenir à chaud et in situ en situation de crise, puis à froid après la crise au cours de retours d'expérience.

Il est entendu qu'un engagement proactif des maires est à encourager afin qu'ils deviennent acteurs de leur sensibilisation. La concertation doit devenir un mode privilégié pour la définition des attentes des élus dans ce domaine. Le questionnement direct de ces derniers sur leurs besoins, renverserait de manière innovante les circuits de communication des usagers particuliers qu'ils représentent, vers les services.

A cette fin, les représentants élus des maires au sein du CASDIS et les associations départementales de maires représentent des interlocuteurs incontournables.

Les actions envisagées doivent permettre de rencontrer physiquement et régulièrement les maires sur leur territoire.

Préco. N°5 **Favoriser les contacts humains assidus en optimisant tous les temps administratifs et opérationnels de rencontre avec les maires (avant, durant et après la crise), compte tenu de leur disponibilité contrainte.**

Préco. N°6 **Encourager les maires à devenir « acteurs » de leur sensibilisation en installant des mécanismes collaboratifs et consultatifs permettant d'identifier leurs besoins précis et prioritaires. Installer et tirer parti de relations privilégiées avec la « communauté » des maires (associations de maires et associations d'élus).**

Une approche adaptée à la réorganisation territoriale envisagée

La nouvelle organisation territoriale de la République envisagée, ainsi que les remarques déjà formulées sur le renforcement de l'intercommunalité doivent évidemment être anticipées. La démarche doit être assise sur l'échelon décisionnel territorial le plus pertinent.

Il a été démontré plus haut qu'en dépit de l'intercommunalité, le maire reste aujourd'hui l'autorité doté de pouvoirs de police, il conserve une entière légitimité sur ce domaine. La commune perdure comme le niveau élémentaire en matière de sécurité civile.

Toutefois les habitudes politiques sont désormais ajustées à l'organisation intercommunale. L'ingénierie s'installe dorénavant à ce niveau et les moyens pour la réalisation de l'action publique s'y concentrent. L'intercommunalité devient de fait, le territoire le plus adapté en raison de la congruence de quasiment tous les projets publics à cette échelle[123]. En conséquence, la sécurité civile doit être considérée à l'endroit où sont arrêtées les décisions structurantes pour un territoire.

Préco. N°7 **Installer des démarches communes à destination des maires relevant d'un même périmètre d'intercommunalité. S'inscrire dans le continuum intercommunal (bassin de vie / bassin de risque) en raison de la convergence et de la congruence des politiques publiques menées sur ce territoire.**

Des démarches incitatives à inventer

Toute démarche facultative peut prendre une forme plus incitative afin d'avoir plus de portée et de retentissement. Les leviers d'incitation des élus, en matière de sécurité civile, sont aujourd'hui ténus en raison du principe de libre administration des collectivités territoriales.

[123] *Jean HAENTJENS, Les villes au secours de l'Etat, Collection Présence, Editions Fyp, 2014 ;*

Le préfet en qualité de représentant de l'Etat, peut intervenir uniquement sur le volet opérationnel et dans le cas où une délibération du conseil d'administration du SDIS paraît de nature à affecter la capacité opérationnelle du service ou la bonne distribution de ses moyens. Cette possibilité d'initiative extérieure reste donc limitée.

Il est donc opportun que le SDIS lui-même envisage ou encourage des actions incitatives locales en matière de sécurité civile, comme d'ores et déjà usitées en matière de sécurité publique. Les financements accordés par certains conseils généraux pour l'amélioration de la défense extérieure contre l'incendie des communes (DECI) témoignent de cette possibilité d'encourager les communes à améliorer la prise en compte des risques de sécurité civile.

Un autre encouragement fort à destination des communes est instauré à l'échelon national par la loi du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique[124]. La promotion et la fidélisation du volontariat, enjeux majeurs du système français de sécurité civile, sont ainsi encouragées.

Les contributions des communes au budget du service départemental d'incendie et de secours constituent des dépenses obligatoires[125]. Les modalités de calcul et de répartition de ces contributions sont fixées par le conseil d'administration du SDIS. Depuis la loi de 2011, ce dernier peut désormais contingenter ces contributions en fonction de la présence dans l'effectif communal ou intercommunal d'agents publics ayant la qualité de sapeur-pompier volontaire, de la disponibilité qui leur est accordée ou des mesures sociales prises en faveur du volontariat. Cette opportunité ne concerne que les communes et les EPCI situés en zone rurale ou comptant moins de 5 000 habitants.

A l'instar de ce que pratique le Haut comité français pour la défense civile (HCFDC), des actions d'encouragement et de valorisation des initiatives peuvent être installées localement, tels les trophées de la résilience ou les pavillons Orange®.

Les trophées de la résilience sociétale ont pour objectif de récompenser tous les deux ans, les meilleures actions et initiatives concourant à améliorer la résilience sociétale, la sécurité, la protection des populations et la continuité d'activité, face aux risques et menaces majeurs[126]. Ils sont destinés à récompenser notamment des actions d'une collectivité locale ayant contribué à la prévention et à la protection des populations. Le HCFDC a créé également le label Pavillon Orange® pour la sauvegarde des populations. Son but est double : aider et valoriser les communes ayant mené des actions concrètes en vue de renforcer la sécurité et la protection de leur population face aux risques et menaces[127] (réalisation notamment d'un plan communal de sauvegarde).

[124] *Loi n°2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des SPV et à son cadre juridique ;*
[125] *Article L.1424-35 du Code général des collectivités territoriales ;*
[126] *http://www.hcfdc.org/trophees2013/ ;*
[127] *http://www.pavillon-orange.org/ ;*

La gendarmerie ou la police nationale promeuvent également et de manière institutionnelle, les initiatives en matière de sécurité publique. La démarche collective engagée par l'association « voisinsvigilants.org » pour la surveillance et la lutte contre les cambriolages est largement relayée par ces deux institutions. Elles identifient dans ce modèle, un moyen original de replacer le citoyen au cœur du dispositif de sécurité publique.

Cette initiative est désormais relayée par les maires des communes. Ils encadrent et accompagnent ainsi les actions de leurs administrés et investissent la commune comme un acteur à part entière à ces nouveaux dispositifs citoyens. Les acteurs de la sécurité civile doivent s'approprier ce type d'initiative.

Préco. N°8

Installer de manière institutionnelle (délibération du CASDIS) des mesures incitatives afin de valoriser les initiatives des maires qui engagent localement des actions concrètes en vue de renforcer la sécurité et la protection des populations face aux risques et menaces. Intégrer des incitations à participer aux actions de sensibilisation portées par le SDIS.

Choix stratégiques et plan d'action de sensibilisation

Les travaux de recherche bibliographique dans la presse spécialisée, ainsi que les entretiens réalisés, ont confirmé l'hypothèse selon laquelle la sensibilisation des maires est insuffisamment développée dans le domaine de la sécurité civile. Le SDIS a été identifié comme un acteur légitime de la sensibilisation au regard des atouts dont il dispose. Dès lors, l'installation d'une véritable stratégie doit être regardée avec intérêt.

Un engagement inscrit au projet d'établissement

Pour garantir l'efficacité de toute démarche stratégique, il est nécessaire que la direction et notamment le conseil d'administration s'engagent de manière volontaire dans cette démarche. Cet objectif devenant un axe essentiel du projet d'établissement, il doit être inscrit régulièrement à l'ordre du jour des conseils d'administration du SDIS.

L'action à destination des élus doit s'intégrer à la réponse globale du SDIS vis-à-vis de tous ses usagers. Le maire doit être considéré, aux côtés des usagers « courants » comme un usagé « particulier » du service public. Cet objectif doit animer tous les échelons hiérarchiques du SDIS : directeur, comité de direction, chefs de groupement, chefs de service, chefs de centre d'incendie et de secours, encadrement intermédiaire.

La posture « passive » du SDIS communément observée à l'égard des maires (attentes d'une sollicitation pour apport réactif et efficace d'une réponse) doit devenir exceptionnelle. Un volontarisme « actif » doit devenir la règle (contact des maires sans attendre leur sollicitation, anticipation des actions à leur destination).

Préco. N°9 **Affirmer et afficher un volontarisme engagé de la direction et de toute la structure hiérarchique pour la réalisation d'actions à destination des maires. Donner du sens à ces actions et instaurer une véritable culture de service axée d'avantage vers les maires en intégrant les objectifs retenus au projet d'établissement.**

Une déclinaison formelle et opérante

Un plan d'action formel doit détailler les missions envisagées et préciser pour chacune d'entre elles, le ou les objectifs recherchés. Les objectifs doivent être spécifiques, mesurables, réalistes et temporalisés, afin de rendre leur évaluation plus aisée. Les missions doivent ensuite être déclinées en actions ou en différentes tâches à accomplir. Des ressources sont ensuite allouées à chacune des missions ou des actions à réaliser, puis des responsables désignés afin de les accomplir.

En dépit du recentrage obligé des SDIS en raison de budgets contraints, sur leurs missions prévues par le règlement, les actions de sensibilisation des maires doivent être envisagées de manière graduée et échelonnée. Un agenda partagé des actions à réaliser de manière ponctuelle ou répétée mérite d'être installé comme outil de gestion. Des jalons et des points d'étapes réguliers peuvent s'avérer utiles sur certains sujets.

Le « mode projet » se révélera être, pour la déclinaison stratégique et opérationnelle des missions envisagées, un outil pertinent. Les outils de gestion de projet dits « agiles » sont à privilégier, car ils impliquent d'avantage le bénéficiaire et permettent une adaptation réactive et continue aux attentes et aux besoins exprimés par les élus.

Préco. N°10 **Transformer les priorités globales retenues en plan d'action concret. Inscrire régulièrement sa déclinaison opérationnelle à l'ordre du jour du conseil d'administration afin d'engager la responsabilité politique des administrateurs et de les rendre coresponsables du bon aboutissement des actions engagées.**

Préco. N°11 **Inciter les représentants des maires siégeant au CASDIS à coopérer aux actions envisagées en qualité de personnes ressources, représentatives de leurs mandants. Encourager la création et participer à l'animation d'un réseau coopératif, constitué par et pour les maires autour du domaine particulier de la sécurité civile.**

Le pilotage et l'évaluation de la démarche de sensibilisation

Un dispositif de pilotage doit permettre de vérifier la pertinence et éventuellement de recentrer les orientations choisies et les actions engagées. Il doit également permettre de mesurer les résultats de la sensibilisation. Ce système veille à la congruence, à la cohérence et à la transversalité de chacune des actions élémentaires envisagées. L'efficience et l'efficacité dans ce domaine, doivent également être recherchées à travers le contrôle de gestion de l'établissement. La direction doit dans tous les cas, conserver le rôle essentiel de pilote.

Préco. N°12

Installer au sein de la direction, un dispositif permettant la structuration et le pilotage du plan d'action arrêté. Comprendre, anticiper et résoudre toutes problématiques à travers l'installation d'un système permettant de planifier, de mettre en œuvre, d'analyser et d'acter les actions engagées à destination des maires.

Indicateurs de sensibilisation

Le développement de démarches « qualité » dans les administrations publiques marque le passage progressif d'une logique de moyens à une logique de résultats. Pour améliorer l'efficacité administrative et notamment réduire les dépenses liées à des actions spécifiques, la gouvernance doit progressivement s'affranchir de l'approche simplificatrice « moyens = résultats ». Elle doit s'intéresser aux effets de l'action publique : les identifier, les mesurer et à terme les améliorer.

L'atteinte d'un objectif ne peut se concevoir aujourd'hui en dehors de toute démarche de qualité globale. Hors le « cadre d'autoévaluation des fonctions publiques » (CAF), fondé pour l'essentiel sur le modèle de l'European foundation for quality management (EFQM) créé en 1988, apporte aujourd'hui un modèle d'approche, adapté aux services administratifs. L'autodiagnostic (qualitatif et quantitatif) sur l'efficacité des actions portées par un établissement public est un des outils qui contribuent à l'amélioration de la qualité.

Cette démarche d'évaluation interne doit permettre d'identifier et de valoriser les bonnes pratiques, mais également de déterminer les axes de progrès à explorer.

Des questionnaires de satisfaction et des indicateurs de qualité de services rendus doivent être déployés. Une série d'indicateurs portant sur la qualité des relations entre les élus et les SDIS, doit nécessairement être imaginée à l'instar de ceux installés par la gendarmerie nationale. Les items concernant la perception des SDIS, la réponse opérationnelle ainsi que la gouvernance et la gestion administrative et financières peuvent servir de base de travail à la conception d'indicateurs objectifs et partagés.

Ces indicateurs peuvent intéresser notamment:

- Le nombre de maires rencontrés sur une année ;
- Le nombre de sollicitations directes du service sur des sujets propres aux maires ;
- Le présentéisme des maires aux instances et manifestation du service ;
- Les délais de réponse aux sollicitations des maires ;
- La mesure du niveau de satisfaction des maires à l'égard du service (communication, information, prévention, prévision, opération, retour d'expérience) ;
- Le niveau de relais par le maire dans sa commune des politiques publiques portées par le SDIS (prévention, recrutement du volontariat, ….) ;
- Le nombre de contentieux ou de difficultés sur des dossiers techniques (prévention, prévision, opération) ;
- Le présentéisme des maires sur les lieux d'intervention ;
- Le niveau d'engagement de la commune aux côtés du SDIS en matière opérationnelle.

Ces indicateurs pourraient, à terme, être intégrés aux indicateurs nationaux des services d'incendie et de secours centralisés par INFOSDIS et traités par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC).

Préco. N°13 **Déployer une démarche interne d'évaluation afin d'évoluer d'une politique de moyens et d'activités vers une politique de résultats. Employer des indicateurs objectifs et partagés permettant de mesurer les effets escomptés et d'en rendre compte aux maires eux-mêmes ainsi qu'aux administrateurs. Installer des mécanismes itératifs de feedback (enquêtes de satisfaction, …) afin de répondre en permanence et au plus près, aux besoins exprimés par les élus.**

Préco. N°14 **Installer une démarche « qualité » visant à améliorer de manière continue la prestation de services intégrés offerte aux maires. Identifier par ce biais, les bonnes pratiques à valoriser puis les axes de progrès permettant d'améliorer le service rendu.**

L'intérêt d'un guide ou de fiches pratiques à l'usage des maires

Le SDIS à l'origine du présent travail de recherche, envisageait de produire un mémento ou un recueil de fiches pratiques à l'usage des maires. Les réserves émises, par la quasi-totalité des élus rencontrés quant à l'utilité d'un nouveau document, établissent clairement les limites de cet exercice.

Néanmoins, ce type de document rédigé sous forme d'aide-mémoire peut représenter un outil précieux d'aide à la décision en situation de crise. L'aide-mémoire sert à avant tout à délivrer sous forme succincte des informations essentielles, des instructions, des recommandations et des procédures simplifiées. Employé dans des conditions « normales » ou « d'urgence », il s'avère rassurant puisqu'il allège la charge mentale de son utilisateur. Il apporte aussi, dans un contexte turbulent et complexe, une aide précieuse pour l'évaluation de la situation, la prise de décisions ou encore la réalisation d'actions.

Ce document doit donc avant tout servir de support lors des premières rencontres avec les élus. Il fixe les sujets abordés et laisse une trace sur les informations dispensées. S'il est retenu, il doit évidemment rappeler les principes élémentaires que doit maitriser le maire, mais surtout préciser les coordonnées des personnes ressources susceptibles d'apporter des réponses fiables à ses interrogations.

Une maquette de document est présentée en annexe N°5, sur cinq sujets distincts : DECI, DOS, ERP, PCS et RCSC.

Préco. N°15 **Accompagner les actions envisagées d'un outil didactique approprié, permettant de fixer les informations requises essentielles ainsi que les coordonnées des personnes ressources. Concevoir un outil synthétique capable d'apporter aux élus une aide à la décision ou à l'action immédiate en situation normale comme en situation exceptionnelle.**

Le rôle essentiel du chef de groupement, acteur de proximité les maires

Le rôle du chef de centre

Le chef de centre est chargé, entre autre, de mettre en œuvre la politique territoriale d'incendie et de secours définie par sa hiérarchie. Il assure la gestion des ressources humaines de son centre, anime les équipes et veille au maintien opérationnel de l'ensemble des moyens d'intervention d'un centre d'incendie et de secours. Il est placé sous l'autorité directe du chef de groupement territorial dont il dépend.

En dépit de son ancrage territorial très proche de celui des maires, le chef de centre n'apparait plus comme l'interlocuteur le plus adapté pour les élus, notamment sur les questions politiques, stratégiques et financières traitées au sein des SDIS. Néanmoins son expertise et ses attributions sur des sujets techniques, en lien notamment avec la vie du centre et la gestion de sa ressource humaine, restent pleinement adaptées pour conseiller les élus locaux.

Il convient donc d'envisager une définition précise des domaines sur lesquels les chefs de centre peuvent intervenir. Ils doivent aussi connaître et mesurer les enjeux que représentent les relations avec les élus sur des sujets politiques voire stratégiques pour le SDIS.

Préco. N°16

Sensibiliser les chefs de centre sur les enjeux que recouvrent les relations avec les élus, notamment sur les projets politiques et structurants du SDIS. Préciser aux chefs des unités opérationnelles de proximité, les domaines qui relèvent de leurs attributions pour l'accompagnement des maires et ceux relevant des échelons supérieurs. Accroître leurs compétences relationnelles et leur capacité à rediriger les sollicitations des élus, quand elles se révèlent en dehors de leurs attributions.

Le rôle particulier du chef de groupement territorial auprès des maires

La notion de « groupement territorial » a été introduite par la loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours. L'organisation territoriale du service départemental d'incendie et de secours comprend des services et des centres d'incendie et de secours. Ces entités peuvent être organisées au sein de groupements qui exercent des missions opérationnelles, administratives ou techniques.

Le chef de groupement met en œuvre au niveau d'un groupement fonctionnel ou territorial la politique départementale d'incendie et secours. Il coordonne, anime et contrôle les activités des centres de secours d'une partie du département ou d'un groupement de services de la direction départementale des services d'incendie et de secours. Il assiste également le directeur départemental pour la définition des orientations stratégiques de l'établissement[128].

Attentif aux facteurs d'évolution de son environnement professionnel, ses relations fonctionnelles comportent notamment des relations avec les partenaires institutionnels, les élus, les services de l'Etat et des collectivités. Il est chargé en matière de gestion des risques de conseiller les autorités en matière d'inventaire et de réponses[129].

[128] *Fiche n° 02/E/35 du CNFPT Centre National de la Fonction Publique Territoriale, du 15 janvier 2012 ;*
[129] *Référentiel emplois, activités et compétences de tronc commun de 2013 ;*

Bien que la création de tels groupements soit facultative, il apparait que l'échelon territorial, intermédiaire par nature entre la direction départementale et les centres de secours, offre des possibilités pertinentes pour la sensibilisation des élus locaux.

Un mémoire de chef de groupement de 2009 intitulé « *Le chef de groupement territorial dans la relation avec les élus locaux* » s'est attaché à en évaluer les opportunités et les limites[130]. Ce mémoire propose 21 axes d'amélioration et 15 actions à installer afin de mieux intégrer les chefs de groupement à la vie des collectivités locales. Parmi ces actions figurent : « *un renforcement de la lisibilité de l'échelon groupement territorial* », « *la participation à des publications de collectivités* », « *l'information sur les moyens et techniques mises en œuvre et sur l'activité opérationnelle* » et enfin « *l'animation de réunions d'informations techniques à destination des élus* ».

Un autre travail de recherche traitant de *« L'ancrage du chef de groupement territorial »*, indique que « *le chef de groupement territorial doit être placé au centre du tétraèdre des acteurs : direction, CASDIS, élus locaux et chefs de centre* »[131]. Le chef de groupement incarne alors un « middle manager[132] ». Il intervient comme acteur de la stratégie, relais et facilitateur, détecteur de signaux faibles ou bien encore comme communiquant et donne ainsi du sens aux actions engagées par l'établissement.

A contrario des chefs de centre, le recul dont il dispose fait de lui un élément objectif et garant de l'intérêt général sur les sujets les plus sensibles localement. Enfin, son positionnement hiérarchique au sein du SDIS en qualité d'officier supérieur, membre de l'équipe de direction, lui confère une légitimité toute particulière. Il peut prendre à la fois des décisions stratégiques à l'échelle du groupement, mais également renseigner les élus et expliquer les orientations départementales du SDIS. Il est sur son territoire le représentant du directeur, chef du corps départemental. Il relaye la stratégie générale de l'établissement et élabore localement la déclinaison pratique des dossiers et des politiques départementales.

Le chef de groupement représente donc un acteur essentiel pour la sensibilisation des maires. Son ancrage territorial et sa position de « *vigie avancée* » lui confère une connaissance fine du terrain et une véritable légitimité d'action auprès des élus locaux.

Préco. N°17

Présenter aux maires, le chef de groupement territorial comme un maillon essentiel dans leurs relations avec l'établissement public. Préciser au chef de groupement, dans le cadre de sa propre stratégie territoriale, les sujets en lien avec les maires qui nécessitent une position concertée avec le directeur départemental (dossiers politiques, financiers, ….).

[130] *Mémoire 15ème FAE Cgpt, « Le chef de groupement territorial dans la relation avec les élus locaux », 2009 ;*
[131] *Mémoire 25ème FAE Cgpt, « L'ancrage du chef de groupement territorial, dans quelle mesure le chef de groupement territorial doit-il s'éloigner des politiques locales pour mieux s'en rapprocher dans le cadre de la gouvernance départementale ? », 2013 ;*
[132] *« Les cadres intermédiaires au cœur du Sensemaking », référence complète en bibliographie ;*

Les attributions exclusives du directeur départemental

Le directeur départemental des services d'incendie et de secours (DDSIS) contribue à la définition d'une stratégie partagée de la politique départementale d'incendie et de secours en lien avec ses autorités, administrative et opérationnelle. Il traduit leurs orientations en moyens et en projets.

Il assure le pilotage du service départemental d'incendie et de secours en tant que directeur général des services et le commandement opérationnel en qualité de chef de corps. Le directeur est en toutes circonstances en étroites relations avec les autorités investies des pouvoirs de police (préfet, maire). Il peut déléguer de manière formelle, aux membres de son équipe de direction et notamment aux chefs de groupements territoriaux, une partie de ses attributions.

En matière de relation avec les élus, l'articulation des attributions du directeur et de ses chefs de groupements territoriaux doit être précisée clairement (domaines réservés du directeur, latitude et flexibilité du chef de groupement, concertation et/ou compte rendu impératif au directeur). Compte tenu notamment des enjeux et des équilibres politiques locaux, le directeur doit conserver la main sur toutes questions d'ordre stratégique et politique afin de faire primer l'intérêt général sur toute autre considération.

Préco. N°18

Annoncer les domaines réservés du directeur, chef de corps départemental et fixer les latitudes et la flexibilité dont dispose chacun des acteurs vis à vis des élus. Adapter, les actions engagées en application du principe de subsidiarité, aux défis et aux ressources propres de chaque échelon hiérarchique et de chaque territoire (actions menées au niveau hiérarchique le mieux adapté pour chaque sujet abordé).

Préco. N°19

Construire les actions de sensibilisation en pleine coopération et concertation avec toutes les parties prenantes. Intégrer en particulier les exigences respectives de l'autorité préfectorale garante de la protection des populations sur le volet « opérationnel » puis de l'autorité de gestion sur le volet « administratif et financier ».

Afin d'être plus pragmatique, un plan d'action opérationnel est proposé ci-après.

Plan d'action opérationnel

Le plan d'action propose une série d'opérations à engager par les SDIS à l'échelle départementale, puis par l'Etat à l'échelon central. Ces opérations concourent à :

- Répondre aux attentes exprimées par les maires rencontrés ;
- Profiter des bonnes pratiques des SDIS ou d'autres acteurs dans le domaine ;
- Valoriser les atouts des SDIS ;
- Saisir les opportunités identifiées à leur égard ;
- Décliner d'une manière opérationnelle, les préconisations formulées.

Au niveau local, à la diligence des SDIS

Plusieurs séries d'actions sont formalisées sous quatre axes distincts : la communication, la coopération, la collaboration et la création.

Les actions de communication

Ces actions visent à établir des liens effectifs avec les maires :

- Offrir aux maires un accès renforcé aux informations relevant du SDIS et intéressant les volets gestion et administration, prévention, prévision, opération et retour d'expérience, par le biais d'Internet (portail dédié aux maires, réseaux sociaux, …) ;

- Communiquer auprès des maires sur les enjeux structurants du SDIS (immobilier, volontariat, réponse opérationnelle,…) par tous moyens (Internet, mail, newsletters, SMS, courrier, paquette d'information, gazette du SDIS) ;

- Rendre plus transparent le fonctionnement du service vis-à-vis des maires en diffusant assidument et régulièrement des bilans d'activités opérationnelles et fonctionnelles aux élus ;

- Donner du sens aux engagements et faire partager les valeurs, portés par l'établissement public SDIS en adressant aux maires, le projet d'établissement ;

- Faire connaitre l'organisation, les attributions et les moyens assurant la couverture opérationnelle des communes en proposant aux maires de visiter les installations du SDIS (CIS, CTA – CODIS, atelier et magasin…) ;

- Provoquer des face à face réguliers et impromptus avec les élus, en dehors des rencontres visant à solutionner une problématique particulière, afin de renouer des relations de confiance ;

- Inviter les élus aux manifestations officielles du SDIS afin d'entretenir des relations privilégiées et les immerger dans le quotidien et l'exceptionnel du service (remise de véhicules, remise de galons, médailles ou diplômes, passation de commandement, ...).

Les actions de coopération

Ces actions facilitent l'accessibilité aux services proposés et permettent une approche intégrée et transverse des sujets abordés :

- Installer un guichet unique à destination des maires en vue de fournir une prestation de services intégrés (service centralisé à la direction). Réceptionner, enregistrer et réorienter les demandes des élus vers les personnes ressources, qu'elles appartiennent ou non aux SDIS ;

- Décloisonner les approches du SDIS afin de les rendre plus transverses puis stabiliser dans le temps les positions de l'établissement public afin de les rendre plus intelligibles. Eclairer et contextualiser les avis rendus, en particulier quand ils impactent le développement d'une commune (DECI, ERP, dessertes, urbanisation, ….) ;

- Rendre facilement accessible les coordonnées des personnes ressources du SDIS, sur les sujets qui intéressent les maires (annuaire du SDIS, mémento contacts, portail Internet dédié, guichet unique,….) ;

- Intervenir en soutien des maires dans la réalisation de leur plan communal de sauvegarde (PCS) et lors de la création de leur réserve communale de sécurité civile (RCSC) afin de garantir une meilleure complémentarité Secours/Sauvegarde. Encourager à ce titre et si cela est concevable, la mise en place de ces outils directement sur une assise intercommunale ;

- Réaliser gracieusement les études et les soutiens techniques de service public, à destination des communes afin de ne pas encourager le développement d'initiatives privées à vocation commerciales dans ces domaines. Eviter se faisant, une double facturation pour les communes en sus des contributions obligatoires (pesée et contrôle des points d'eau de la DECI, définition des schémas communaux de défense contre l'incendie, ….) ;

- Alerter les maires de manière plus régulière et les tenir informé lors de toutes interventions pour lesquelles ils sont DOS (SMS, contact téléphonique, mail automatique, ...) ;

- Identifier et s'associer aux démarches des autres services portées auprès des maires afin de rationaliser les actions (temps et moyens) et apporter en interservice le cas échéant, des réponses transverses, complémentaires et unifiées ;

- Associer ponctuellement les personnes ressources habituelles pour les maires aux actions organisées (fonctionnaires de mairie, conseillers départementaux et parlementaires) ;

Les actions de collaboration

Ces actions permettent d'identifier et de tenir compte des besoins des élus.

- Collaborer activement avec les associations de maire afin d'identifier les attentes générales de leurs membres et cibler d'emblée les problématiques existantes dans leur relation avec les SDIS ;

- Installer un planning pluriannuel (durée du mandat) de sensibilisation des élus intégrant une phase d'introduction, d'entretien et de perfectionnement des connaissances en liens avec la sécurité civile ;

- Dissocier les actions à destination des maires aguerris, de celles à destination des maires nouvellement élus, afin de répondre à des besoins différents ;

- Accompagner les élus physiquement lors d'interventions particulières, afin de leur permettre d'assumer sereinement leurs responsabilités en matière de sécurité civile de l'arrivée sur les lieux du maire au retour à la normale (rôle spécifique d'un officier de proximité dédié) ;

- Réaffirmer régulièrement la complémentarité DOS/COS afin de repréciser les attributions et les responsabilités de chacun ;

- Installer avec l'appui des maires, des indicateurs partagés et des processus de feedback afin de mesurer les effets des actions de sensibilisation ;

- Participer aux comités locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) aux côtés des services de police afin de fournir en interservice une prestation de sécurité globale, si cela est impossible initier la création de comités locaux de sécurité civile (CLSC) en préférant une assise intercommunale ;

- Encourager les maires à faire connaitre par leur intermédiaire, les attentes précises des usagers à l'égard du SDIS (évaluation de la qualité de service de l'établissement) ;

- Installer des comités de maires, conduits par leurs représentants siégeant au CASDIS, afin d'associer leurs positions le plus en amont possible aux travaux techniques des fonctionnaires du SDIS, sur les sujets structurants (SDACR, RO, immobilier).

Les actions de création

Ces actions visent à identifier les possibilités et les services nouveaux à offrir aux maires.

- Renforcer l'acceptabilité des contributions obligatoires aux SDIS en déployant la comptabilité analytique et en reposant l'approche financière sur la valorisation du coût du sauvé et du protégé ;

- Proposer aux maires une offre proactive d'ingénierie intégrée et décloisonnée en amont des projets intéressants le développement de leur commune ;

- Promouvoir l'installation d'un challenge ou d'un label récompensant les communes les plus engagées en matière de prévention et de préparation face aux risques et aux menaces de sécurité civile (en liens avec les autres services et sous l'égide du préfet) ;

- Encourager la désignation d'un interlocuteur privilégié dans chaque commune en plus du maire en absence d'adjoint chargé exclusivement de la sécurité. Proposer la désignation d'un référent au sein du conseil municipal, chargé des relations avec le SDIS et de la promotion des actions concourant à la sécurité civile ;

- Aguerrir les maires dans le domaine opérationnel en les intégrant aux exercices et aux manœuvres organisés sur le terrain ou sur table par le SDIS. Les encourager à acquérir une culture partagée avec le SDIS, en matière de gestion opérationnelle et de commandement notamment en les intégrant au retour d'expérience ;

- Installer un comité d'élus désignés par les associations de maires et conduits par leurs représentants siégeant au CASDIS, afin de coréaliser et coanimer les actions de sensibilisation envisagées.

Au niveau national, à la diligence de l'Etat

Les préconisations suivantes n'intéressent pas directement les SDIS, elles permettront si elles sont engagées, de renforcer la sensibilisation des maires sur les sujets de sécurité civile :

- Installer, à l'instar des encouragements existants en matière de sécurité publique et de lutte contre la délinquance, des mesures permettant d'inciter les maires à s'emparer des outils dont ils disposent en matière de sécurité civile (PCS et RCSC notamment) ;

- Engager un rapprochement institutionnel entre le ministère de l'intérieur (DGSCGC) et l'Association des maires de France (AMF) (rencontre institutionnelle, détachement d'un officier de sapeurs-pompiers auprès de l'AMF) ;

- Inciter la commission nationale des services d'incendie et de secours (CNIS) à inscrire à ses ordres du jour un plan d'action national à destination des maires. Réunir plus assidûment le conseil national de sécurité civile (CNSC) afin qu'il évalue les mesures de prévention et de préparation pour faire face aux risques et menaces, et qu'il encourage le déploiement des outils de sécurité civile disponibles ;

- Réaffirmer la nécessité d'installer et de réunir régulièrement les conseils départementaux de sécurité civile (CDSC) et encourager leur déclinaison à l'échelle intercommunale ;

- Intégrer aux indicateurs nationaux des services d'incendie et de secours (INSIS) des données liées aux outils de sécurité civile mis à la disposition des élus (PCS, RCSC, …) dans les départements ;

- Intégrer aux indicateurs nationaux des services d'incendie et de secours (INSIS) des indicateurs permettant de mesurer l'état d'engagement des SDIS auprès des maires ;

Conclusion

A l'instantanéité de la survenue d'évènements de sécurité civile doit suivre l'immédiateté de la réponse. Les maires restent sur le territoire de leur commune, les premiers responsables de la prévention des risques et des menaces de toute nature ainsi que de la protection des populations. Ils disposent pour ce faire d'outils juridiques, matériels ou organisationnels.

L'exercice de la police administrative, en particulier de la police municipale, reste en dépit des difficultés qu'il engendre un attribut que les maires souhaitent conserver. Ils accordent une importance toute particulière à ces pouvoirs historiques et emblématiques. En qualité d'autorité publique de proximité, ils disposent de la capacité à agir et à réagir promptement sur des territoires qu'ils connaissent parfaitement. Conscients des réalités quotidiennes, ils demeurent des interlocuteurs privilégiés pour les citoyens en difficulté et ne sauraient délaisser ce qui témoigne de leur engagement propre comme premier magistrat.

Cette volonté affirmée d'assumer ces responsabilités, contraste avec le fait que très peu d'élus perçoivent le bien-fondé d'une action publique intégrant la sécurité civile. En dépit des ambitions énoncées par la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004, les enjeux liés à la protection des personnes continuent, dans la très grande majorité des cas, à ne pas être considérés. Ils n'apparaissent toujours pas comme essentiels, ni comme des préalables élémentaires à la résilience sociétale.

La réforme territoriale d'ores et déjà engagée prendra bientôt une autre ampleur. Elle modifie le paysage institutionnel politique pour les élus de proximité. L'échelon intercommunal, sujet majeur de la nouvelle organisation territoriale de la République, modifie de manière considérable le paradigme des maires. Les valeurs liées à la compétence et l'efficacité prévalent désormais largement à l'échelon intercommunal. Elles surpassent le dévouement qui suffisait autrefois dans la seule commune. L'environnement des maires devient plus complexe et nécessite des connaissances renforcées sur le plan administratif, financier, juridique et économique.

Pour l'instant, le maintien de la police administrative générale dans le giron des pouvoirs consentis aux maires, témoigne de leur légitimité et de la volonté de l'Etat de valoriser leur proximité en matière d'ordre public. Conscients de leurs limites, l'intercommunalité apparait désormais pour les maires, comme un échelon parfaitement pertinent en matière de gestion et de mobilisation des moyens de la réponse de sécurité civile.

Si le monde actuel n'est pas plus dangereux, la complexité des phénomènes à risque ainsi que leur interdépendance à l'économie, la santé, la sécurité et tous les pans de la société moderne, sont grandissantes. La gestion des crises de sécurité civile, et son corollaire, la résilience des organisations publiques, requièrent inévitablement des compétences accrues. Sur ce sujet le constat est incontestable, la sensibilisation des maires est insuffisamment développée en matière de sécurité civile.

Aussi, un service départemental d'incendie et de secours, acteur local de sécurité civile, a nécessairement un rôle à jouer. Les opportunités que représente la sensibilisation des nouveaux maires sont nombreuses. Le SDIS peut en tirer parti sur le plan opérationnel, sur le plan administratif et financier, mais plus globalement pour sa propre gouvernance.

Le SDIS représente un acteur légitime et éminemment compétent aux yeux des maires mais il n'apparait pas toujours comme incontournable en raison de son implication jugée parfois trop passive voire insuffisante.

Compte tenu du temps restreint pour mener ces travaux de recherche, les préconisations formulées tiennent compte davantage de la convergence, voire de la constance des positions des élus rencontrés que de l'exhaustivité de l'enquête menée. D'une manière générale, les retours sur hypothèse formulés, sont largement influencés par l'expérience du maire et par son engagement public en dehors de sa commune (intercommunalité). La taille de la commune apparait comme un critère moins influant sur le sujet de la sécurité civile.

La mise en œuvre des recommandations proposées représente une opportunité pour le SDIS. Elles prennent la forme : d'actions de communication visant à établir des liens effectifs avec les maires ; d'actions de collaboration permettant d'identifier et de tenir compte des besoins des élus ; d'actions de coopération facilitant l'accessibilité aux services proposés dans le cadre d'une approche intégrée et transverse ou d'actions de création visant à identifier les possibilités et les nouveaux services à offrir aux maires.

De nombreuses difficultés naîtront de ces initiatives. Le changement de culture que représente la sensibilisation des élus n'interviendra pas sans poser de problématiques, qu'elles soient d'ordre politique, structurel, opérationnel ou managérial. Anticipées, elles permettront de lutter contre la résistance naturelle au changement.

Le choix d'offrir aux maires un meilleur accompagnement dans le domaine de la sécurité civile s'inscrit dans le cadre d'une véritable prestation de service intégrée. En exploitant les préconisations proposées, le SDIS s'engage de manière proactive et réactive aux côtés de toutes les parties prenantes à la sécurité civile. Ce décloisonnement et cette proximité concourent, à travers un engagement global, à satisfaire les besoins particuliers de la « communauté » singulière d'usagers, que représentent les maires.

Ce modèle de prestation de services intégrée, basé sur un engagement communautaire croissant, engage incontestablement le SDIS vers un nouveau mode de gouvernance : la gouvernance publique intégrée.

Bibliographie

Références juridiques

- *Code général des collectivités territoriales ;*
- *Code de la sécurité intérieure ;*
- *Code de l'environnement ;*
- *Code de la construction et de l'habitation ;*
- *Code forestier ;*
- *Préambule aux orientations de la politique de sécurité civile,* annexe de la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile ;

Ouvrages

- Vincent TCHEN, *La notion de police administrative, de l'état de droit aux perspectives d'évolution*, La documentation Française, Paris, 2007 ;

- Samuel DELIANCOURT, *La responsabilité administrative des communes et des services départementaux d'incendie et de secours en cas d'incendie et autres interventions de secours à la personne,* Editions du Papyrus, Collection Sapeurs-pompiers, Noisiel, octobre 2009 ;

- Charles Edouard MINET, *Droit de la police administrative*, Editions Vuibert, avril 2007 ;

- Bernard DREYFUS, *Vademecum des collectivités locales et territoriales*, Editions Arnaud Franel Edition, 13ème édition, novembre 2013 ;

- Francis MALLOL et Kaira BOUDERBALI, *Le maire et la sécurité*, Editions Sorman, Le Poiré-sur-Vie, 2004 ;

- Direction générale des collectivités locales, *Loi de réforme des collectivités territoriales, guide pratique*, Paris, 2010 ;

- Jean VIRET, Jean Luc QUEYLA, *Sécurité Civile en France : organisation et missions,* Editions des Pompiers de France, Paris, 2008 ;

- Assemblée des communautés de France, *Intercommunalité, Mode d'emploi*, Paris, 2014 ;

- Joëlle ADDA, Jean Pierre DEMOUVEAUX, Pascale LEGLISE, *Les pouvoirs de police du maire,* Collection les indispensables, 4éme édition, Editions BERGER – LEVRAULT ;

- Karine Evrard Samuel, *Stratégie d'entreprise*, PUG (Presses Universitaires de Grenoble), Collection Gestion en +, octobre 2006 ;

- Armand et Michel MATTELART, *Histoire des théories de la communication*, La Découverte, Collection Repère, 3e édition, septembre 2004 ;
- Collectif, *Les cahiers scientifiques de l'ENSOSP, Perspective n°9,* Editions 2013, ENSOSP, Aix en Provence ;
- Marc GENOVESE, *Droit appliqué aux Services d'Incendie et de Secours*, Editions du papyrus, 6ème édition, décembre 2013 ;
- Collectif, *Guide pratique des responsabilités des Territoires face aux risques majeurs*, COFELY INEO, 2012 ;
- Gilles RABIN et Luc GWIAZDZINSKI, *La fin des maires : dernier inventaire avant disparition*, Collection Présence, Editions Fyp, 2008 ;
- Jean HAENTJENS, *Les villes au secours de l'Etat,* Collection Présence, Editions Fyp, 2014 ;

Rapports

- Philippe DOUCET et Philippe GOSSELIN, députés, *Rapport de la mission d'information de l'assemblée nationale, sur le statut de l'élu*, Edition Assemblée Nationale, France, juin 2013 ;
- Eric GISSLER, Dominique LEPIDI, Marie VERRANDO, Philippe SAUZEY, *Rapport IGA/IGF sur la contribution des communes au financement des services départementaux d'incendie et de secours*, Paris, mars 2008 ;
- Rapport du Sénat N° 156, sur le projet de loi relatif à la démocratie de proximité, session ordinaire de 2001-2002, Daniel HOEFFEL, Sénateur, Paris, décembre 2001 ;
- Rapport du Sénat N° 339, sur le projet de loi relatif à la modernisation de la sécurité civile, session ordinaire de 2003-2004, Jean-Pierre SCHOSTECK, Sénateur, Paris, juin 2004 ;
- Collectif, Les études de l'IFRASEC, *Entre approche économique et modèle social : regards sur le volontariat de sapeurs-pompiers*, IFRASEC, Paris, octobre 2013 ;
- Rapport public annuel de la Cour des comptes année 2012, *Partie sur la réforme générale des politiques publiques appliquée aux structures de l'Etat dans les territoires, les sous-préfectures*, Paris, février 2012 ;
- Collectif, *Rapport d'activité 2011 du Haut Comité Français pour la défense civile, Trente propositions pour améliorer la gestion de crise*, Edition 2011, HCFDC, Paris ;

Articles

- Frédéric COSTE, *L'adoption du concept de sécurité nationale : une révolution conceptuelle qui peine à s'exprimer*, Recherches et documents N°03/2011, Fondation pour la Recherche Stratégique, Paris, 2011 ;

- Walter AKMOUCHE, Henri HEMERY, Doron LEVY, *Sécurité globale en Europe et en France : définition, enjeux et action gouvernementale*, 2006 ;

- Eric DUFES, *Théorie de la sécurité globale, rétrospective et perspective*, Perspective N°12, Les cahiers scientifiques de l'ENSOSP, Edition 2014, ENSOSP, Aix en Provence, juillet 2014 ;

- Mathilde GRALEPOIS, *L'agglomération à flux tendus. La politique de sécurité civile française au secours des pannes urbaines*, Métropolis, Flux, 2010/3 n° 81, p. 57-66 ;

- Collectif, *La lettre des maires et des présidents d'intercommunalités, Edition Maires de France*, Supplément N° 312 Avril 2014, Association des Maires de France, Paris ;

- Isabelle LACROIX et Pier-Olivier SAINT-ARNAUD, *La gouvernance, tenter une définition*, Université de Sherbrooke, Cahiers de recherche en politique appliquée Volume IV, Numéro 3, automne 2012 ;

- Olivier PAYE, *La gouvernance, d'une notion polysémite à un concept politologique*, Etudes Internationales, Institut québécois des hautes études internationales, Volume XXXVI, N°1, mars 2005, pages 13 à 40 ;

- Bernard POUJADE, François DIETSCH, Estelle MALLET, *Les pouvoirs de police du maire*, Cahier détaché N°2, 5 janvier 2004, La gazette des communes, des départements, des régions. L'action municipale, janvier 2004, Paris ;

- Sébastien VIGNON, Docteur en science politique Centre Universitaire de Recherches sur l'Action Publique et le Politique *Du dévouement villageois au professionnalisme intercommunal*, Pouvoirs Locaux N° 84 I/2010, pages 43 à 49, 2010 ;

- Jean VIRET, Professeur de droit public Université Aix-Marseille, *Réforme territoriale : quels cadres juridiques pour les services d'incendie et de secours*, note du 23 mai 2014, paru le 17 juin 2014 ;

- Emmanuelle STROESSER, journaliste Magazine « Maire de France » édité par l'association des maires de France AMF, Dossier *Formation des élus*, p. 40-45, paru en avril 2014 ;

- Nathalie GUILMOT, Alain VAS**,** *Les cadres intermédiaires au cœur du Sensemaking »*, ESKA, Revue internationale de psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels 2012/45 - Vol. XVIII, p80 ;

- Gilles BAROUCH**,** *La mise en œuvre de démarches qualité dans les services publics : une difficile transition »*, Politique et management public, Volume 27-2 de 2010, p. 109-128 ;

- Kenneth KERNAGHAN, Professeur au département des sciences politiques de l'université de Brock, Canada, *Vers une gouvernance publique intégrée : améliorer la prestation de service par le biais de la réponse de l'engagement communautaire »*, IISA, revue internationale de sciences administratives, 2009, Vol 75, pages 261 à 278, disponible sur Cairn.info ;

- Fiches pratiques PNJ PNRS ENSOSP Aix en Provence, La police administrative et Pouvoirs de police et situation de crise, état des lieux juridique ;

Mémoires

- Philippe ANDAGNOTTO, *Les centres de première intervention, intérêt socio politique ou intérêt opérationnel*, mémoire IEP de Lyon, management du secteur public, Lyon 2003 ;

- Emeline BANNEROT, *La rénovation des liens entre les maires et les sapeurs-pompiers*, mémoire de stage faculté de science économique et de gestion de Nancy ;

- Lieutenant Colonel Christian MALET, Commandants Jean françois GALTIE, Thierry LASSERRE, Pascal LEROUGE, *Le chef de groupement territorial dans la relation avec les élus locaux, état de lieux, opportunités et limites*, mémoire de FAE de chef de groupement, promotion N° 15, Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers, Aix en Provence, 2009 ;

- Lieutenant Colonel Christophe PETIT, Commandants Raphael DOUET, Olivier PERONNE, Mickael SCHMITT, *L'ancrage du chef de groupement territorial, dans quelle mesure le chef de groupement territorial doit-il s'éloigner des politiques locales pour mieux s'en rapprocher dans le cadre de la gouvernance départementale ?* Mémoire de FAE de chef de groupement, promotion N° 25, Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers, Aix en Provence, 2013 ;

Sitographie

http://www.resilience-territoriale.fr/resilience.php (Résilience);

http://www.service-public.fr/actualites/002954.html?xtor=EPR-140 (Elections municipales) ;

http://www.sgdsn.gouv.fr/site_article131.html (Résilience, enjeux nationaux) ;

http://www.collectivites-locales.gouv.fr/sommaire (Le guide du maire DGCL) ;

http://www.mementodumaire.net/ (Mémento du maire) ;

http://www.collectivites-locales.gouv.fr/droit-a-formation-des-elus-0 (Formation des élus) ;

http://www.collectivites-locales.gouv.fr/liste-des-organismes-agrees-pour-formation-des-elus-par-departement (organismes agréés pour la formation des élus) ;

http://www.territorial.fr/par_tpl_identifiant/24/tpl_code/tpl_metier_formation/pag_title/S%E9curit%E9+-+Gestion+des+risques/987-formations.htm (catalogue de formation Territorial) ;

http://www.surfeco21.com/?p=1583 (SWOT et FFOM) ;

http://www.amaris-villes.org/ (Association pour la prise en compte des risques majeurs) ;

http://www.cypres.org/ (Centre de formation pour la prévention des risques majeurs) ;

http://www.collectivites-locales.gouv.fr/pouvoirs-police-maire-0 (Pouvoir de police);

http://www.avodroits-public.com/fr/publications/id-17-un-etablissement-public-de-cooperation-intercommunale-singulier-le-sdis (EPCI) ;

http://www.pavillon-orange.org/blog/?p=176 (HCFDC) ;

http://www.courrierdesmaires.fr/10481/ (Pouvoir de police en matière de péril) ;

http://www.irma-grenoble.com/ (Institut des risques majeurs) ;

http://www.e-guidedumaire.com (Mémento du maire) ;

http://www.ifrasec.org/ (Institut français de sécurité civile) ;

http://www.localtis.info (Avenir des départements) ;

http://www.amf.asso.fr (Association des maires de France) ;

http://www.mairieconseils.net (Conseil aux maires) ;

http://www.cepri.net/ (Centre de prévention des inondations) ;

http://www.cedre.fr/fr/publication/guide-operationnel/elu/elu.php ; (Centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux) ;

Annexes

Annexe N°1 : Rappel des préconisations

1. Démontrer aux maires l'intérêt que représentent la sécurité civile pour la prévention et la protection des populations. Encourager une approche par la sécurité globale et agréger les solidarités locales afin d'accroitre le niveau de résilience sociétale de la commune ;

2. Positionner le SDIS comme un facilitateur et un véritable lieu de services intégrés pour les maires. Réaffirmer que le SDIS est, en toutes circonstances, accessible et à leur écoute ;

3. Comprendre et intégrer davantage les conséquences des positions du SDIS sur l'action publique des maires. Faire preuve d'une habileté et d'une intelligence situationnelle permettant à la fois de les « inciter à agir » et de les « inviter à se conformer » ;

4. Sensibiliser les maires sur un calendrier concomitant avec la durée de leurs mandats électoraux afin de mobiliser dans un premier temps puis entretenir et consolider ensuite leurs compétences stratégiques, techniques et relationnels dans le domaine de la sécurité civile ;

5. Favoriser les contacts humains assidus en optimisant tous les temps administratifs et opérationnels de rencontre avec les maires (avant, durant et après la crise), compte tenu de leur disponibilité contrainte ;

6. Encourager les maires à devenir « acteurs » de leur sensibilisation en installant des mécanismes collaboratifs et consultatifs permettant d'identifier leurs besoins précis et prioritaires. Installer et tirer parti de relations privilégiées avec la « communauté » des maires (associations de maires et associations d'élus) ;

7. Installer des démarches communes à destination des maires relevant d'un même périmètre d'intercommunalité. S'inscrire dans le continuum intercommunal (bassin de vie / bassin de risque) en raison de la convergence et de la congruence des politiques publiques menées sur ce territoire ;

8. Installer de manière institutionnelle (délibération du CASDIS) des mesures incitatives afin de valoriser les initiatives des maires qui engagent localement des actions concrètes en vue de renforcer la sécurité et la protection des populations face aux risques et menaces. Intégrer des incitations à participer aux actions de sensibilisation ;

9. Affirmer et afficher un volontarisme engagé de la direction et de toute la structure hiérarchique pour la réalisation d'actions à destination des maires. Donner du sens à ces actions et instaurer une véritable culture de service axée d'avantage vers de la « communauté » des maires en intégrant les objectifs retenus au projet d'établissement ;

10. Transformer les priorités globales retenues en plan d'action concret. Inscrire régulièrement sa déclinaison opérationnelle à l'ordre du jour du conseil d'administration afin d'engager la responsabilité politique des administrateurs et de les rendre coresponsables du bon aboutissement des actions engagées ;

11. Inciter les représentants des maires siégeant au CASDIS à coopérer aux actions envisagées en qualité de personnes ressources, représentatives de leurs mandants. Encourager la création et participer à l'animation d'un réseau coopératif, constitué par et pour les maires autour du domaine particulier de la sécurité civile ;

12. Installer au sein de la direction, un dispositif permettant la structuration et le pilotage du plan d'action arrêté. Comprendre, anticiper et résoudre toutes problématiques à travers l'installation d'un système permettant de planifier, de mettre en œuvre, d'analyser et d'acter les actions engagées à destination des maires ;

13. Déployer une démarche interne d'évaluation afin d'évoluer d'une politique de moyens et d'activités à une politique de résultats. Employer des indicateurs objectifs et partagés permettant de mesurer les effets escomptés et d'en rendre compte aux maires eux mêmes ainsi qu'aux administrateurs. Installer des mécanismes itératifs de feedback (enquêtes de satisfaction, …) afin de répondre en permanence et au plus près, aux besoins exprimés par les élus ;

14. Installer une démarche « qualité » visant à améliorer de manière continue la prestation de services intégrés offerte aux maires. Identifier par ce biais, les bonnes pratiques afin de les valoriser puis les axes de progrès afin de privilégier d'autres pistes ;

15. Accompagner les actions envisagées d'un outil didactique approprié, permettant de fixer les informations requises essentielles ainsi que les coordonnées des personnes ressources. Concevoir un outil synthétique capable d'apporter aux élus une aide à la décision ou à l'action immédiate en situation normale comme en situation turbulente ;

16. Sensibiliser les chefs de centre sur les enjeux que recouvrent les relations avec les élus, notamment sur les projets politiques et structurants du SDIS. Préciser aux chefs des unités opérationnelles de proximité, les domaines qui relèvent de leurs attributions pour l'accompagnement des maires et ceux relevant des échelons supérieurs. Accroître leurs compétences relationnelles et leur capacité à rediriger les sollicitations des élus, quand elles se révèlent en dehors de leurs attributions ;

17. Présenter, aux maires, le chef de groupement territorial comme un maillon essentiel dans leurs relations avec l'établissement public. Préciser au chef de groupement, dans le cadre de sa propre stratégie territoriale, les sujets en lien avec mes maires qui nécessitent une position concertée avec le directeur départemental (dossiers politique, financiers, ….) ;

18. Annoncer les domaines réservés du directeur, chef de corps départemental et fixer les latitudes et la flexibilité dont dispose chacun des acteurs vis-à-vis des élus. Adapter, les actions engagées en application du principe de subsidiarité, aux défis et aux ressources propres de chaque échelon hiérarchique et de chaque territoire (actions menées au niveau hiérarchique le mieux adapté pour chaque sujet abordé) ;

19. Construire les actions de sensibilisation en pleine coopération et concertation avec toutes les parties prenantes. Intégrer en particulier les exigences respectives de l'autorité préfectorale sur le volet « opérationnel » puis de l'autorité de gestion sur le volet « administratif et financier ».

Annexe N°2 : Questionnaire à destination des maires

Questionnaire

Dans le cadre d'un mémoire en vue de l'obtention d'un diplôme de chef de Groupement de sapeurs-pompiers et du certificat d'études politiques spécialité «information stratégique» de l'institut sciences politiques d'Aix-en-Provence.

Cotation pour réponse :

⓪ pas du tout ① un peu ② moyennement ③ assez bien ④ très bien

Nom de la commune (facultatif) : ……..……

Est-ce votre 1er mandat ? OUI ☐ NON ☐

Votre commune

Nombre d'habitants ? ……....

Présence d'un centre de secours sur la commune ? OUI ☐ NON ☐

Existence de risques (majeurs) sur le territoire communal ? OUI ☐ NON ☐

Si oui, quels sont ces risques (majeurs) ? ……..

Avez-vous été confronté à un sinistre majeur/événement grave ? OUI ☐ NON ☐

Connaissance des sapeurs-pompiers (missions, organisation, documents…)

Connaissez-vous le centre de secours qui défend votre commune ? OUI ☐ NON ☐

Avez-vous un interlocuteur privilégié au sein de ce centre de secours ? OUI ☐ NON ☐

Si oui, Chef du centre de secours ☐ Autre ☐ (*précision éventuelle* ……)

Contacts réguliers avec les sapeurs-pompiers ? ⓪ ① ② ③ ④

Estimez-vous bien connaitre l'établissement public SDIS ? ⓪ ① ② ③ ④

Connaissez-vous ses missions ? ⓪ ① ② ③ ④

Connaissez-vous les documents suivants :

- *Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques* ? ⓪ ① ② ③ ④
- *Règlement opérationnel* ? ⓪ ① ② ③ ④

Avez-vous un interlocuteur privilégié au sein du SDIS (direction) ? OUI ☐ NON ☐

Si oui, Chef de groupement territorial ☐ Directeur adjoint ☐ Directeur ☐

Quelle perception avez-vous de la relation « SDIS-élus » (qualité, évolution,..) ?

Connaissance de vos pouvoirs de police concourant à la sécurité civile

Directeur des opérations de secours ?	⓪	①	②	③	④
Police des établissements recevant du public ?	⓪	①	②	③	④
Défense extérieure contre l'incendie ?	⓪	①	②	③	④

Etes-vous suffisamment informé sur vos pouvoirs de police / vos missions ? OUI ☐ NON ☐

Connaissance des concepts et outils de sécurité civile

Notion de « risques majeurs » - (DICRIM) ?	⓪	①	②	③	④
Concept de « sécurité civile » ?	⓪	①	②	③	④
Organisation en cas de crise ?	⓪	①	②	③	④
Plan communal de sauvegarde ?	⓪	①	②	③	④
Règles générales de protection des populations ?	⓪	①	②	③	④
Réserve communale de sécurité civile ?	⓪	①	②	③	④

Etes-vous suffisamment informé sur ces concepts et outils ? OUI ☐ NON ☐

Enjeux de sécurité civile *(selon vous)*

Estimez-vous que l'exercice des pouvoirs de police concoure à la prévention des risques et à un retour à la normale ? OUI ☐ NON ☐

Pensez-vous que l'échelon communal reste pertinent en matière de prévention, de préparation et de gestion des crises de sécurité civile ? OUI ☐ NON ☐

La sécurité civile devient un enjeu prépondérant pour le maire ? OUI ☐ NON ☐

Préparation des élus aux questions de sécurité civile

En règle générale, quelles sont vos sources d'informations *(revues, gazettes, Internet...)* ?

La sécurité civile est–elle assez évoquée dans vos sources d'information ? ⓪ ① ② ③ ④

En cas d'interrogations, vers quelles « personnes ressources » vous orienteriez vous ?

Avez-vous déjà suivi une formation (traitant de sécurité civile) ? OUI ☐ NON ☐

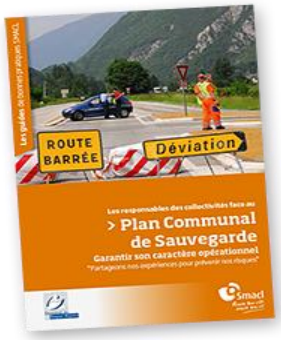
Avec quel organisme de formation ou acteur ?……

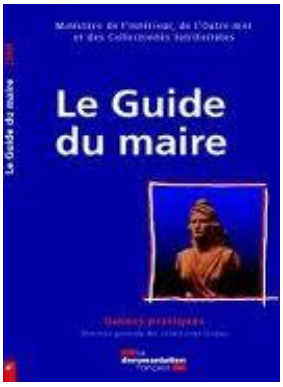
La sensibilisation des maires sur ces sujets vous apparait-elle suffisante ? ⓪ ① ② ③ ④

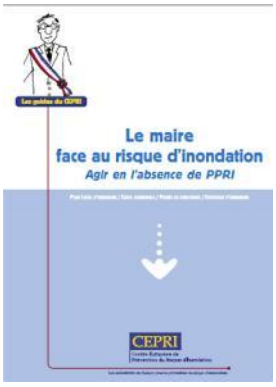
Estimez-vous que le SDIS soit un acteur de la sensibilisation des élus ? OUI ☐ NON ☐

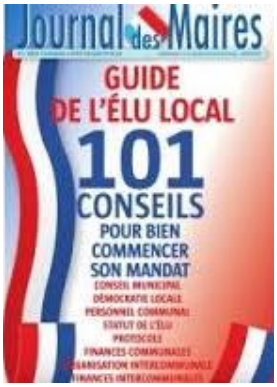
Quelles attentes avez-vous du SDIS ?

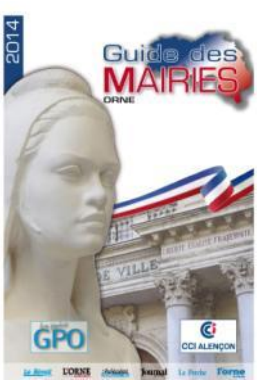
Annexe N°3 : Matériels de formation à l'usage des maires (non exhaustif)

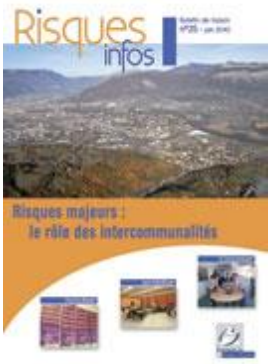












Annexe N°4 : Analyse FFOM pour les SDIS

Image, perception et positionnement des SDIS	
Opportunités	**Menaces**
Etre identifié comme un véritable lieu de services, capable de proposer une offre d'ingénierie étendue et décloisonnée aux élus (conseils en matière de développement de la ville) ; Etre reconnu comme un acteur incontournable en matière de sécurité des territoires aux côtés d'autres services (concours à la sécurité globale) ; Bénéficier à nouveau de relations de confiance réciproques et spontanées avec les maires (autorités autrefois gestionnaires des services d'incendie) ; Profiter des attentes précises des usagers par l'intermédiaire des maires, relais privilégiés des populations pour un service public de proximité ; Jouir d'une évaluation concrète de la qualité de service rendu par le SDIS par l'intermédiaire des maires ; Etre identifié comme un acteur de premier plan en matière d'acculturation à la sécurité civile pour les élus et les citoyens ; Pourvoir à la proximité souhaitée par l'Etat vis-à-vis des élus locaux [133] ; Etre regardé comme un service « accessible », à l'écoute et attentifs aux préoccupations des élus locaux (vulgarisation des approches).	Réforme territoriale des services d'incendie et de secours, susceptible de renforcer les distensions des relations entre les élus locaux et les SDIS ; Absence de positionnement équilibré à l'égard des autres services concourant à la sécurité nationale (Gendarmerie nationale, Police nationale) ; Diminution des dotations financières entrainant un recentrage des services sur les missions régaliennes et strictement définies dans les missions des SDIS (la sensibilisation des élus n'apparaissant pas toujours comme une priorité) ;
Forces	**Faiblesse**
Un maillage territorial serré par le biais des 6 800 centres d'incendie et de secours (soit 1 CIS pour 6 communes en moyenne) garantissant un ancrage territorial commun avec les maires ; Une forte reconnaissance de la population et des élus vis-à-vis des sapeurs-pompiers ; Un modèle de sécurité civile fondé sur l'engagement citoyen constitué d'une grande majorité de volontaires issues des communes concernées ; Une reconnaissance unanime des compétences opérationnelles et techniques des SDIS par les élus locaux ; Une efficacité de leur réponse opérationnelle en cas de sinistre en raison de la mutualisation de la réponse opérationnelle à l'échelon départemental ; Une mise à disposition de moyens départementaux à chaque autorité communale par le biais d'un commandement unifié et dans le respect de la complémentarité DOS/COS ; Un directeur départemental reconnu et intégré au collège des chefs de services de l'Etat et aux réunions de sécurité préfectorales, favorisant ainsi une approche intégrée et interservice de la sécurité à l'échelle du département ;	Approche parfois verticale des problématiques, absence de transversalité et de prise en compte suffisante des préoccupations des élus (développement économique local, maintien des services publics de proximité, …) ; Centralisation excessive des SDIS, notamment en matière de communication et de contacts avec les élus (suppression des groupements territoriaux, contact avec les élus par le seul DDSIS, …) ; Liens de subordination organique entre le SDIS et les maires en matière notamment opérationnel, placé sous l'autorité des élus locaux leur sensibilisation à leur responsabilités et prérogatives en matière de sécurité civile eut s'avérer délicate ; Difficulté de transition naturelle de la position d'incitation à agir en qualité de conseil dans le cadre opérationnel (DOS) à celle d'invitation à se conformer en qualité de prescripteur en matière de (prévention, DECI, contributions).

[133] *Discours du ministre de l'intérieur à l'ENSOSP, 2014 ;*

Réponse opérationnelle des SDIS	
Opportunités	***Menaces***
Etre identifié en toutes circonstances comme un soutien inconditionnel sur lequel les maires peuvent s'appuyer afin d'assumer sereinement leurs responsabilités en matière de sécurité civile ; Etre sollicité par les maires en amont des projets pour la définition des mesures de prévention et de protection et après les sinistres pour accompagner la phase de retour à la normale ; Bénéficier de la connaissance des risques de sécurité civile sur le territoire de chaque commune ; Etre regardé comme un conseiller technique des maires, décideurs opérationnels, sur la base d'une vision partagée de l'intérêt général et d'une complémentarité DOS/COS ; Bénéficier d'une meilleure complémentarité sur la préparation à la mise en œuvre de la réponse de « secours » (SDIS) et de « sauvegarde » (Maire), en cas de sinistre ; Récolter les bénéfices produits par une meilleure sensibilité des communes aux enjeux de sécurité civile (prévention, préparation de la commune, …) ; Bénéficier d'une sollicitation opérationnelle de la population moins consumériste et plus raisonnée en raison de sa responsabilisation et de son acculturation à la sécurité civile (autonomie, solidarité, ….) ; Etre regardé comme un structure usant de la concertation directe avec les autorités de police, afin notamment de concevoir les outils opérationnels structurant du SDIS qui leur sont dédiés (RO, SDACR).	Approche hégémonique d'autres acteurs du secours ou de la prévention des risques (environnement, santé) à l'égard de missions et des attributions des SIS ; Approche consumériste des élus locaux en « compensation » de leur contribution financière obligatoire au SIS, en dehors du cadre légal et opérationnel arrêté après la départementalisation ;
Forces	***Faiblesse***
Un maillage territorial serré avec 6 800 centres d'incendie et de secours (soit 1 CIS pour 6 communes) garantissant un ancrage territorial commun avec les maires ; Une forte reconnaissance de la population et des élus vis-à-vis des sapeurs-pompiers ; Un modèle de sécurité civile fondé sur l'engagement citoyen constitué d'une grande majorité de volontaires issues des communes concernées ; Une reconnaissance unanime des compétences opérationnelles et techniques des SDIS par les élus locaux ; Une efficacité de leur réponse opérationnelle en cas de sinistre en raison de la mutualisation de la réponse opérationnelle à l'échelon départemental ; Une mise à disposition de moyens départementaux à chaque autorité communale par le biais d'un commandement unifié et dans le respect de la complémentarité DOS/COS ; Un directeur départemental reconnu et intégré au collège des chefs de services de l'Etat et aux réunions de sécurité préfectorales, favorisant ainsi une approche intégrée et interservice de la sécurité à l'échelle du département ;	Pérennité de la ressource en personnels volontaires ;

Gestion politique, administrative et financière du SDIS	
Opportunités	***Menaces***
Tirer parti de la présence du SDIS aux côtés des communautés de maires (associations d'élus) ; Connaitre de manière exhaustive les besoins des maires vis à vis du SDIS ; Voir les orientations opérationnelles et fonctionnelles du SDIS admises par les élus locaux afin de renforcer l'acceptabilité des contributions à son financement ; Susciter une curiosité plus grande des maires vis-à-vis du SDIS, en dehors de la seule représentation communale existante au sein du CASDIS ; Bénéficier d'engagements plus proactifs, rendre réceptifs et susciter l'adhésion des maires aux enjeux majeurs et structurants des SDIS (en faveur du volontariat par exemple).	Réforme territoriale des services d'incendie et de secours, susceptible de renforcer les distensions des relations entre les élus locaux et les SDIS ; Détachement des préoccupations des élus locaux et absence de soutien et de considération des élus locaux vis-à-vis des politiques et initiatives à forts enjeux pour les SDIS (volontariat notamment) ;
Forces	***Faiblesse***
Un maillage territorial serré par le biais des 6 800 centres d'incendie et de secours (soit 1 CIS pour 6 communes en moyenne) garantissant un ancrage territorial commun avec les maires ; Une forte reconnaissance de la population et des élus vis-à-vis des sapeurs-pompiers ; Un modèle de sécurité civile fondé sur l'engagement citoyen constitué d'une grande majorité de volontaires issues des communes concernées ; Une reconnaissance unanime des compétences opérationnelles et techniques des SDIS par les élus locaux ; Une efficacité de leur réponse opérationnelle en cas de sinistre en raison de la mutualisation de la réponse opérationnelle à l'échelon départemental ; Une mise à disposition de moyens départementaux à chaque autorité communale par le biais d'un commandement unifié et dans le respect de la complémentarité DOS/COS ; Un directeur départemental reconnu et intégré au collège des chefs de services de l'Etat et aux réunions de sécurité préfectorales, favorisant ainsi une approche intégrée et interservice de la sécurité à l'échelle du département ;	Possibilité de politisation des SDIS (relations particulières avec les élus locaux, séparation des compétences entre le CG et les associations de maires) ; Répartition des contributions obligatoires parfois non représentative de la composition du conseil d'administration du SDIS (contribution plus importante des communes que du CG et des EPCI) ; No man's land en matière de rattachement (plus vraiment communal, mais pas tout à fait Etat et pas seulement département) ;

Annexe N°5 : Fiches d'information pour les maires

FICHE 1

LA DIRECTION DES OPERATIONS DE SECOURS (DOS)

Version 09/2014

Bases juridiques

Code Général des Collectivités

- ✓ Article L1424-3
- ✓ Article L1424-4
- ✓ Article L2211-1
- ✓ Article L2212-2
- ✓ Article L 2215-1

Code de Sécurité Intérieure

- ✓ Article L 132-1
- ✓ Article L 742-1

Ce qu'il faut savoir :

- ✓ La réponse aux situations d'urgence exige la mobilisation de tous les moyens publics et privés et leur coordination sous une direction unique ;
- ✓ Le Directeur des Opérations de Secours (DOS) est l'autorité administrative responsable de l'organisation des opérations de secours ;
- ✓ Le Maire a l'obligation d'agir pour assurer le bon ordre, la tranquillité, la santé, la sécurité publique sur le territoire communal ;
- ✓ Le Maire a un rôle primordial dans la mise en œuvre de la Sécurité Civile : c'est le premier maillon de la chaine de la Sécurité Civile ;
- ✓ Le Maire dirige les opérations de secours sur le territoire de sa commune ;

IMPORTANT

Le DOS a le pouvoir de décision. C'est le responsable de la gestion de l'événement. C'est lui qui définira les choix stratégiques à mettre en œuvre, en fonction de la situation, en lien étroit avec le Commandant des Opérations de Secours (COS), fonction généralement assurée par un officier de sapeurs-pompiers.

La responsabilité de la commune et du maire :

- ✓ La Direction des Opérations de Secours repose dans les cas les plus fréquents, sur le maire, au titre de son pouvoir de police générale ;
- ✓ La Loi MOSC du 13 Aout 2004 a réaffirmé les prérogatives du maire, autorité de police, en l'investissant de pouvoirs étendus en situation de crise ;
- ✓ Si la gravité de l'évènement tend à dépasser les capacités locales, ou lorsque le problème concerne plusieurs communes, le préfet assure la fonction de DOS ;
- ✓ Dans ce cas, le Maire conserve comme mission, la mise en œuvre des mesures de sauvegarde ;

JE DEFINIS LA STRATEGIE OPERATIONNELLE AVEC LE SOUTIEN DU COS JE DIRIGE L'OPERATION DE SECOURS

Sécurité civile

- ☐ Assurer l'alerte et l'information des populations ;
- ☐ Décider des orientations stratégiques ;
- ☐ Valider les actions proposées par le COS ;
- ☐ Informer les niveaux administratifs supérieurs ;
- ☐ Préparer et assurer le soutien aux populations ;
- ☐ Mobiliser les moyens publics et privés ;

→POINTS CLEFS

Personnes Ressources

- Chef de Groupement Territorial :
  - Lieutenant-Colonel FRANCOIS Pierre,
  - Tel : 03/44/15/48/75
- Chef de Groupement Prévision :
  - Cdt THOMAS Jean,
  - Tel : 03/44/18/18/18
- Chef du Centre de secours de Chaumont :
  - Ltn GERARD Dominique,
  - Tel 03/44/28/45/78

FICHE 2

LA DEFENSE DES COMMUNES CONTRE L'INCENDIE

Version 09/2014

Bases juridiques

Code général des collectivités territoriales

- ✓ Article L2212-2 alinéa 5 ;
- ✓ Article L2213-32 ;
- ✓ Articles L2225-1 à L2225-4 ;
- ✓ Article L5211-9-2 ;

Code de l'urbanisme

Arrêté préfectoral n°XX/XXXX/SDIS portant approbation du Règlement Opérationnel du Corps Départemental des Sapeurs-Pompiers, Annexe portant sur le Règlement Départemental DECI ;

Ce qu'il faut savoir :

- ✓ La DECI doit permettre aux sapeurs-pompiers de disposer de ressources en eau suffisantes pour assurer les missions de protection des Personnes, des Biens, de l'Environnement et des Intervenants dans le cadre d'un incendie ;
- ✓ Le dimensionnement de la ressource en eau résulte du risque à prendre en compte et repose sur une analyse des risques liée à chaque situation ;
- ✓ Le dimensionnement de la ressource en eau nécessaire à la lutte contre les incendies dépend :
  - de la DECI des communes (ensemble des Points d'Eau Incendie installés dans la commune)
  - des moyens du SDIS (réponse opérationnelle apportée après le déclenchement des secours)
- ✓ Le SDIS se positionne en tant que conseiller technique du maire ;

IMPORTANT

La DECI devient un nouveau pouvoir de police administrative spéciale du maire. Un service public de la DECI est créé. La compétence et le pouvoir de police spéciale de DECI sont transférables au Président d'un EPCI.

La responsabilité de la commune et du maire :

- ✓ Le maire doit fournir la défense extérieure contre l'incendie nécessaire à la couverture des risques de sa commune ;
- ✓ Les communes sont chargées du « service public » de DECI, les investissements participant à la DECI sont pris en charge par ce service ;
- ✓ Les actions de maintenance et de contrôles techniques périodiques visant à assurer un fonctionnement normal et permanent des points d'eau incendie sont à la charge de la commune (possibilité de conventionner avec un prestataire privé).

JE DOTE MA COMMUNE DES MOYENS NECESSAIRES A LA DEFENSE CONTRE L'INCENDIE DE MES ADMINISTRES EN LIEN AVEC LES SERVICES DES SDIS

Sécurité civile

- ☐ Est-ce que tous les risques de ma commune sont couverts par une DECI ?
- ☐ Est-ce que tous les points d'eau incendie de ma commune sont en état de fonctionnement normal ?
- ☐ Ai-je contacté le SDIS pour réaliser le schéma communal DECI afin de planifier les éventuelles actions à mener ?

→POINTS CLES

Les Contrôles annuels de points d'eau incendie

- ✓ Les points d'eau nécessaires à l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours, sont dénommés « points d'eau incendie » ;
- ✓ Les points d'eau incendie sont constitués d'ouvrages publics et privés utilisables en permanence par les services d'incendie et de secours ;
- ✓ Ils intègrent les bouches et poteaux d'incendie normalisés, les points d'eau naturels ou artificiels et les autres prises d'eau ;
- ✓ Les contrôles de points d'eau incendie, sont réalisés annuellement par le SDIS, le maire est destinataire d'un compte-rendu ;
- ✓ Ils incluent une mesure de débit / pression ainsi qu'une reconnaissance opérationnelle ;
- ✓ Tout point d'eau incendie défectueux ou indisponible doit être remis en état ou en service dans les meilleurs délais.

Le schéma communal de DECI

- ✓ Un Schéma Communal de DECI (SCDECI) peut être élaboré par le maire ;
- ✓ Le SCDECI constitue une approche locale individualisée permettant d'optimiser les ressources de chaque commune et de définir précisément les besoins résultant des risques à défendre ;
- ✓ Le SCDECI doit permettre à la commune de planifier les actions à mener en matière de DECI, de manière efficiente, à des coûts maitrisés ;
- ✓ Un schéma intercommunal de DECI peut être élaboré dès lors que le président de cette EPCI exerce la police spéciale de la DECI.

FICHE 3

LA GESTION DES ETABLISSEMENTS RECEVANT DU PUBLIC

Version 09/2014

Bases juridiques

Décret n°95-260 du 08 Mars 1995
relatif aux commissions de sécurité ;

Code général des collectivités territoriales
√ Article L 1424-3 ;
√ Articles L 2212-1, 2212-2 et 2212-4 ;

Code de l'urbanisme
√ Article L 123-3 ;
√ Articles R 122-19 à R 122-27 ;
√ Article R 123-27 ;
√ Articles R 123-40 à R 123-52 ;

Ce qu'il faut savoir :

✓ Dans le cadre de ses pouvoirs de police administrative, le maire est garant des mesures préventives contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP) ;

✓ Il veille à l'application du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique ;

✓ La commission de sécurité est un outil indispensable pour le maire, afin de l'aider dans l'exercice de ses pouvoirs de police ;

✓ En cas de danger, il doit prendre toute disposition pour assurer la sécurité des personnes et des biens.

IMPORTANT

En cas de sinistre dans un ERP, la responsabilité civile de la commune et la responsabilité pénale du maire peuvent être engagé si des omissions, négligences ou des insuffisances sont constatées dans le suivi et le contrôle de ces établissements.

La responsabilité du maire :

✓ Le Maire établit annuellement pour le Préfet, la liste des ERP sur le territoire de sa commune ;

✓ Il notifie à l'exploitant le procès-verbal dans lequel figure les prescriptions à respecter, émises par la commission de sécurité, ainsi que les délais de réalisation. Il est responsable du suivi des prescrivions énoncées et des avis rendus par les commissions et particulièrement des avis défavorables ;

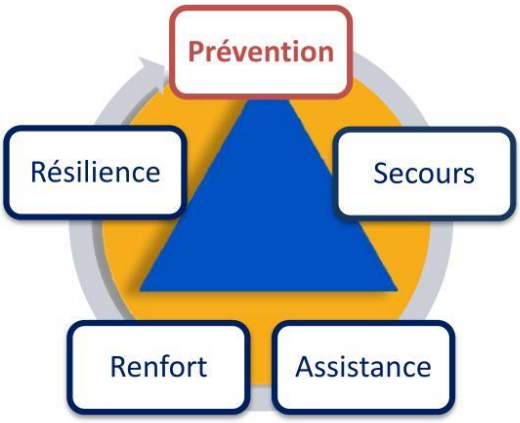
✓ Les commissions de sécurité délivrent des avis « techniques ».C'est le maire, en tant qu'autorité de police, qui est chargé d'émettre par arrêté la décision d'ouverture, continuité d'exploitation ou la fermeture de l'ERP ;

✓ En cas de carence dans l'exercice du pouvoir de police du maire, le Préfet peut faire usage de son pouvoir de substitution après mise en demeure ;

Je veille à la sécurité du public

Je participe à prevenir les incendies et les risques de panique

Sécurité civile



- ☐ J'assure l'application des règles de sécurité ;
- ☐ Je suis membre de la commission de sécurité ;
- ☐ en délivrant le permis de construire, ou autorisation de travaux d'un ERP, après consultation de la commission de sécurité ;
- ☐ J'autorise, après avis de la commission de sécurité, l'ouverture au public des ERP ;
- ☐ Je fais procéder aux visites de sécurité périodiques ;

→ POINTS CLEFS

Personnes Ressources

- Chef de Groupement Territorial :
  - Lieutenant-Colonel FRANCOIS Pierre,
  - Tel : 03/44/15/48/75
- Chef de Groupement Prévention :
  - Cdt THOMAS Jean,
  - Tel : 03/44/18/18/18
- Chef du Centre de secours de Chaumont :
  - Ltn GERARD Dominique,
  - Tel 03/44/28/45/78

FICHE 4

LES RESERVES COMMUNALES DE SECURITE CIVILE, RCSC

Version 09/2014

Bases juridiques

Code de Sécurité Intérieure

√ Articles L 724-1 à L 724-14

Code général des collectivités territoriales :

√ Articles L 1424-8§1 à L 1424-8§8

Circulaire du 12 Aout 2005, relative aux réserves communales de sécurité civile

Ce qu'il faut savoir :

- ✓ Le maire est le maillon de proximité dans le domaine de la sécurité civile au titre de ses pouvoirs de police municipale. La réserve communale de sécurité civile (RCSCS) est donc placée sous l'autorité du maire ;
- ✓ La RCSC est composé de citoyens bénévoles et volontaires qui apportent leur concours au maire dans les situations de crise, mais aussi dans les actions de préparation et d'information de la population ;
- ✓ La RCSC est complémentaire du Plan Communal de Sauvegarde (PCS), qui constitue le document planifiant l'organisation et la gestion de crise, à l'échelle de la commune ;

IMPORTANT

En cas d'interventions dépassant le cadre communal où la fonction de Directeur des Opérations de Secours (DOS) est assurée par le Préfet, le maire reste responsable du soutien à apporter à la population et aux sinistrés

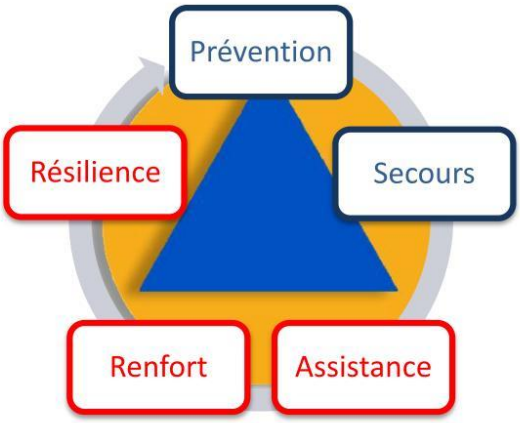
La responsabilité du maire :

- ✓ Le maire assume toujours, sur le territoire de sa commune, ses obligations de mise en œuvre des mesures de sauvegarde vis-à-vis de ses administrés (alerte, évacuation…) ou des missions que le préfet peut être amené à lui confier dans le cadre d'une opération de secours d'ampleur (accueil éventuel de personnes évacuées) ;
- ✓ La RCSC a vocation à agir dans le seul champ des compétences communales. Elle ne vise pas à se substituer aux services publics de secours ;
- ✓ Il est essentiel de distinguer les opérations de secours aux personnes qui relèvent exclusivement des services publics dédiés (sapeurs-pompiers notamment), des missions de sauvegarde de la population auxquelles peut prendre part la réserve communale de sécurité civile ;
- ✓ La RCSC participe au soutien et à l'assistance aux populations, à l'appui logistique et au rétablissement des activités et contribue à la préparation de la population face aux risques.

J'assure le soutien de la population

Je permets aux secours de se concentrer sur leurs missions

Sécurité civile



- ☐ J'assure la préparation et l'information de la population aux risques présents sur la commune ;
- ☐ Je renforce les capacités communales de gestion de crise ;
- ☐ Je recense et mobilise des compétences et savoir-faire complémentaires ;
- ☐ Je dispose de personnes pour assister la population en phase de post-crise ;

→ POINTS CLEFS

Personnes Ressources

- Chef de Groupement Territorial :
  - Lieutenant-Colonel FRANCOIS Pierre,
  - Tel : 03/44/15/48/75
- Chef de Groupement Prévision :
  - Cdt THOMAS Jean,
  - Tel : 03/44/18/18/18
- Chef du Centre de secours de Chaumont :
  - Ltn GERARD Dominique,
  - Tel 03/44/28/45/78

FICHE 5

LE PLAN COMMUNAL DE SAUVEGARDE, LE PCS

Version 09/2014

Bases juridiques

Code de la sécurité intérieur

Décret n°2005-1156 du 13/09/05 relatif au plan communal de sauvegarde

Code général des collectivités territoriales

√ Articles L 1424-3 et L 1424-4 ;
√ Article L 2211-1 ;
√ Articles L 2212-2§2 et L 2212-4 ;
√ Article L 2215-1 ;

Ce qu'il faut savoir :

✓ Le plan communal de sauvegarde (PCS) s'intègre dans l'organisation générale des secours et constitue un outil complémentaire au dispositif ORSEC pour aider le maire à apporter une réponse de proximité

✓ Le plan communal de sauvegarde :
- est le maillon local de l'organisation de sécurité civile ;
- assure et organise le soutien aux populations ;
- permet d'identifier les principales missions à réaliser dans la gestion d'une crise ;
- est un outil utile au maire dans son rôle d'acteur de la gestion d'un évènement de sécurité civile ;

IMPORTANT

Le plan communal de sauvegarde s'intègre dans l'organisation générale des secours et constitue un outil complémentaire au dispositif ORSEC et regroupe l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à assurer l'alerte, l'information préventive et la protection des populations ainsi que l'appui aux services de secours.

La responsabilité du maire :

✓ Le maire est responsable des mesures de sauvegarde à apporter à la population et aux sinistrés ;

✓ Le PCS est obligatoire dans les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels (PPRN) et celles comprises dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention (PPI). Il en est de même pour les communes dotées d'un plan de prévention des risques miniers (PPRM) ;

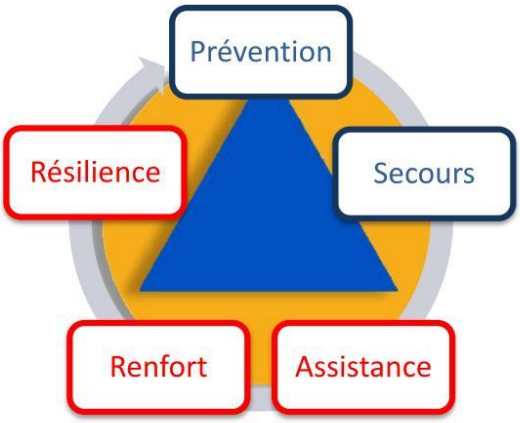
✓ Il permet à la commune de faire face à tout évènement pouvant affecter gravement la population ;

✓ L'information préventive des populations sur les risques majeurs est une obligation du maire et une des composantes du PCS.

J'assure le soutien de la population

Je permets aux secours de se concentrer sur leurs missions

Sécurité civile



- ☐ J'assure la préparation et l'information de la population aux risques présents sur la commune ;
- ☐ Je renforce les capacités communales de gestion de crise ;
- ☐ Je recense et mobilise des compétences et savoir-faire complémentaires ;
- ☐ Je dispose de personnes pour assister la population en phase de post-crise ;

→ POINTS CLEFS

Personnes Ressources

- Chef de Groupement Territorial :
  - Lieutenant-Colonel FRANCOIS Pierre,
  - Tel : 03/44/15/48/75
- Chef de Groupement Prévision :
  - Cdt THOMAS Jean,
  - Tel : 03/44/18/18/18
- Chef du Centre de secours de Chaumont :
  - Ltn GERARD Dominique,
  - Tel 03/44/28/45/78

Annexe N°6 : Personnalités rencontrées dans le cadre du mémoire

- M. Jean Yves MARTINEAU, Directeur administratif et financier au SDIS de la Haute Marne (directeur de mémoire) ;
- M. le Lieutenant-Colonel PETITPOISSON, Directeur Adjoint du SDIS de la Haute Marne, le 24/02 à Chaumont ;
- M. Nicolas REGNY, Directeur des services du cabinet du préfet de la Haute Marne, le 24/02 à Chaumont ;
- M. Jean VIRET, Professeur de droit public Université Aix-Marseille, le 11 mars 2014 à l'ENSOSP, Aix les Milles ;
- M. Christophe RATINAUD, Chef de la division des formations supérieures de l'ENSOSP, le 17/03 à l'ENSOSP ;
- M. Laurent LECOMTE, Commandant de sapeurs-pompiers, Adjoint au chef de la division des formations supérieures de l'ENSOSP, le 19/03 à l'ENSOSP ;
- M. Michel GOURIOU, Directeur des services du cabinet du préfet des Ardennes, le 03/04 à Charleville-Mézières ;
- M. le Sénateur Maire Charles GUENE, Président de l'association des maires de la Haute Marne, le 06/06 à Chaumont ;
- M. Christian LEROUX, directeur de cabinet représentant M. Jean Paul DELEVOYE, Président du Conseil Economique, Social et Environnementale, le 16/06 à Paris ;
- M. Le Lieutenant-Colonel Eric BELGIOINO, Chef de groupement territorial Ouest, SDIS 78, le 19/06 à Mantes la Jolie ;
- M. le Colonel Jean Luc QUEYLA, Chef du bureau volontariat, Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises, le 03/06, Asnières ;
- M. le Colonel Eric FAURE, Directeur départemental du SDIS de la Seine et Marne, Président de la Fédération Nationale des Sapeurs-Pompiers de France, à la Maison des sapeurs-pompiers de France, le 3 juillet 2014 ;
- Mme. Geneviève CERF, responsable du département administration et gestion communale à l'association des maires de France (AMF), chargée des relations avec les SDIS, le 4 juillet 2014 à Paris ;

Annexe N°7 : Maires rencontrés dans le cadre des entretiens

Commune	Maire	Pop.	Entretien
Montville - 76	**M. Pascal MARTIN** *Colonel de sapeurs-pompiers (78)* *Conseiller Général (76)* *Président de la communauté de communes des Portes Nord-Ouest de Rouen*	4 700	19/06/14
Joinville - 52	**M. Bertrand OLLIVIER**	3 500	06/06/14
Jonchery - 52	**Mme Sylvie ROUX**	1 000	06/06/14
Vaux-sous-Aubigny - 52	**M. le Sénateur Charles GUENE** *Président de l'association des maires de Haute-Marne*	700	06/06/14
Montcornet - 08	**M. Régis DEPAIX** *Président de l'association des maires des Ardennes*	323	29/09/14
Anceaumeville - 76	**M. Jean Marie LANGLOIS**	700	19/06/14
Les Authieux-Ratieville - 76	**M. Serge VALLEE**	400	19/06/14
Beurey-sur-Saulx - 55	**M. Gérard FILLON** *Président de l'association des maires de Meuse*	500	20/06/14
Sancerre - 18	**M. Laurent PABIOT**	1 650	30/05/14
Ménétréol-sous-Sancerre - 18	**M. Roger LAURENT**	400	30/05/14
Sormone - 08	**M. Grégory TRUONG**	568	10/06/14
Breuil-le-Sec - 60	**M. Denis DUPUIS**	2 500	04/06/14
Pont-Sainte-Maxence - 60	**M. Arnaud DUMONTIER**	12 500	18/06/14
Nointel - 60	**M. Philippe LADAM**	1 100	30/05/14
Cormeilles - 60	**M. Jean Marie TALLON**	400	04/06/14

Annexe N°8 : Maires ayant répondu au questionnaire

Commune	Maire	Pop.	Entretien
La Vaupalière - 76	**M. Bernard BRUNET**	993	26/06/14
Autigny-le-Grand - 52	**M. Pascal ROSSIGNON**	150	05/08/14
Ferrière-et-la-Folie - 52	**M. Christian MAIGROT**	53	05/08/14
Fresquiennes - 76	**M. Nicolas OCTAU**	1 077	08/07/14
Fronville - 52	**M. Bruno TONON**	351	05/08/14
Pissy-Pôville - 76	**M. Paul LESELLIER**	1 268	24/06/14
Quincampoix - 76	**M. Eric HERBET**	3 300	27/08/14
Rupt - 52	**M. Pierre BLANDIN**	350	05/08/14
Fontaine-le-Bourg - 76	**M. Dany LEMETAIS**	1 449	08/07/14

Table des illustrations

Figure 1 - Cartographie des phases de gestion des risques et des menaces, concourant à la sécurité civile..... 12
Figure 2 - Cartographie des domaines de l'action publique en liens avec la sécurité civile.... 13
Figure 3 - Schéma de la gouvernance générale d'une organisation..... 15
Figure 4 - Schéma de l'approche LCAG (Harvard 1969)..... 15
Figure 5 - Schéma de diagnostic FFOM ou SWOT..... 16
Figure 6 - Tableau récapitulatif des outils de gestion de projet disponibles..... 17
Figure 7 - Tableau de définition " information, sensibilisation, formation"..... 18
Figure 8 - Action de sensibilisation..... 18
Figure 9 - Cartographie des acteurs de la formation et de la sensibilisation des maires..... 28
Figure 10 - Tableau des initiatives des SDIS en matière de sensibilisation des élus..... 37

Table des matières

Introduction 1
Partie 1 : Les pouvoirs de police du maire, leurs outils et l'action de sensibilisation .. 3
Les pouvoirs de police administrative du maire 3
La police administrative générale, fondement de l'action du maire 3
Des polices spéciales, complémentaires de la police générale 3
La police administrative, limites réglementaires 3
Une compétence non partagée, des délégations limitées 3
La responsabilité en matière de police municipale 4
L'obligation d'agir du maire 4
Les pouvoirs de police concourant à la sécurité civile 5
La sécurité civile 5
Les différentes autorités en charge de la sécurité civile 5
Le représentant de l'Etat, garant de la sécurité civile 5
Les outils à disposition des maires en matière de sécurité civile 6
Les moyens propres du maire 6
Le service public d'incendie et de secours, le SDIS 6
Les textes structurants du SDIS 7
Le maire, directeur des opérations de secours - DOS 7
La prévention des risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public - ERP 8
La défense extérieure contre l'incendie des communes - DECI 8
Les communes, premier échelon en matière de sauvegarde des populations 9
Les instruments de la commune pour la sauvegarde de la population 9
Le plan communal de sauvegarde - PCS -, un outil d'organisation préventive 9
La réserve communale de sécurité civile - RCSC -, des citoyens engagés au service de la population 10
Le centre de première intervention - CPI - 10
L'information préventive des populations, le maire premier acteur 10
L'alerte et l'information des populations, un système modernisé à la disposition du maire 11
Cartographies des pouvoirs de police du maire concourant à la sécurité civile 11
Les instruments d'évaluation et de contrôle en matière de sécurité civile 14
Concevoir une stratégie de sensibilisation, les instruments à disposition des SDIS 14
Le concept de stratégie 14
Analyse stratégique 15
Identification des variables macro environnementales 16

Diagnostics internes et externes 16
Les possibilités d'action et les choix stratégiques 17
Les plans d'action 17
Information, sensibilisation, formation 18
L'objectif recherché en l'espèce 18
Partie 2 : Nouveaux élus, nouveaux contextes 19
Les nouveaux élus et leurs pouvoirs de police, perspectives 19
En 2014, devenir maire ne s'improvise pas 19
Quelle maîtrise et quels usages de leurs pouvoirs de police ? 19
Le poids de l'intercommunalité et le transfert de certains pouvoirs de police 20
Quelles perspectives pour les pouvoirs de police généraux ? 21
La sécurité civile à l'échelon communal : acculturation et enjeux 22
Quelle appropriation des concepts et des outils de sécurité civile ? 22
Etat des lieux : SAIP, PCS et RCSC 22
Quelle pertinence de l'échelon communal ? 23
Le maire, autorité de proximité 23
Une intercommunalité nécessaire et renforcée par la réforme territoriale 24
La sécurité civile représente-t-elle un enjeu pour le maire ? 25
L'information, la formation et la sensibilisation des maires 25
De quelles sources d'information et d'appui disposent les maires ? 25
L'offre de formation disponible : une pluralité d'acteurs 26
Cartographie des acteurs de formation en lien avec la sécurité civile 27
Exemples d'initiatives 29
La sensibilisation des élus en matière de sécurité civile est-elle suffisante ? 30
Les relations « élus–SDIS » 31
Quelle perception et quelle connaissance les élus ont-ils des SDIS ? 31
Un éloignement : des corps communaux à l'établissement public 31
Des perceptions toujours contrastées 32
Parangonnages 34
La gendarmerie nationale 34
La police nationale 34
Le SDIS est-il un acteur légitime pour la sensibilisation des maires ? 35
Etat des lieux des actions et outils développés par les SDIS 36
Partie 3 : Opportunités et stratégie pour un SDIS, plan d'action et outils 38
Les opportunités pour un SDIS, les bénéfices pour les maires 38
Les opportunités que revêt la sensibilisation des élus pour un SDIS 38
Le bénéfice de la sensibilisation des maires en matière de sécurité civile 40

La sécurité civile, une composante de la sécurité globale 40
La sécurité civile, un préalable élémentaire à la résilience sociétale 41
La sécurité civile, un agrégateur de solidarité citoyenne 41
La sensibilisation des élus, éléments préalables 42
Le positionnement du SDIS vis-à-vis du maire 42
Le calendrier et les contenus de sensibilisation 43
Une méthodologie adaptée à l'élu 43
Une approche adaptée à la réorganisation territoriale envisagée 44
Des démarches incitatives à inventer 44
Choix stratégiques et plan d'action de sensibilisation 46
Un engagement inscrit au projet d'établissement 46
Une déclinaison formelle et opérante 47
Le pilotage et l'évaluation de la démarche de sensibilisation 47
Indicateurs de sensibilisation 48
L'intérêt d'un guide ou de fiches pratiques à l'usage des maires 49
Le rôle essentiel du chef de groupement, acteur de proximité les maires 50
Le rôle du chef de centre 50
Le rôle particulier du chef de groupement territorial auprès des maires 50
Les attributions exclusives du directeur départemental 52
Plan d'action opérationnel 53
Au niveau local, à la diligence des SDIS 53
Les actions de communication 53
Les actions de coopération 54
Les actions de collaboration 55
Les actions de création 56
Au niveau national, à la diligence de l'Etat 56
Conclusion 58
Bibliographie 60
Références juridiques 60
Ouvrages 60
Rapports 61
Articles 62
Mémoires 63
Sitographie 64
Annexes 65
Annexe N°1 : Rappel des préconisations 66

Annexe N°2 : Questionnaire à destination des maires 68
Annexe N°3 : Matériels de formation à l'usage des maires (non exhaustif) 70
Annexe N°4 : Analyse FFOM pour les SDIS 71
Annexe N°5 : Fiches d'information pour les maires 74
Annexe N°6 : Personnalités rencontrées dans le cadre du mémoire 84
Annexe N°7 : Maires rencontrés dans le cadre des entretiens 85
Annexe N°8 : Maires ayant répondu au questionnaire 86
Table des illustrations 87
Résumé 92
Abstract 92

Résumé

La mise en œuvre de la sécurité civile en France relève en premier lieu, de la compétence du maire en sa qualité d'autorité de police administrative. Cet élu local doit répondre aux attentes grandissantes de la population. En première ligne, le maire est l'acteur de proximité responsable de la sauvegarde et de la protection de ses administrés. Il exerce cette mission dans un environnement institutionnel et sociétal en pleine mutation. En 2014, près de 40 % des maires ont été renouvelé.

Ce mémoire aborde les différents pouvoirs de police administrative que le maire peut employer. Il présente une étude de terrain sur le niveau d'appropriation des concepts et outils de sécurité civile par les nouveaux élus locaux. Il est légitime pour un SDIS, dans ce contexte particulier, de s'interroger sur les opportunités que représentent la sensibilisation des élus et leur accompagnement dans l'exercice de leurs pouvoirs de police.

Ce mémoire dresse une liste de recommandations permettant, à travers la sensibilisation des élus, d'améliorer le niveau global de la réponse de sécurité civile et concomitamment de modifier le mode de gouvernance des SDIS.

Mots clés : maire, maillon local, sécurité civile, SDIS, sauvegarde de la population, efficience des secours ;

Abstract

In France, the implementation of the Civil Security is initially linked to the mayor's ability as a representative of authority with administrative police powers. This local elected representative has to answer more and more important and significant expectations of the population. Ahead, the mayor is the local figure who is responsible for the safety and protection of the citizens. He is assigned such a task in a fast developing institutional and societal environment. In 2014, 40 % of the mayors have been renewed.

This report deals with the mayor's administrative police powers. It presents a field study on the level of concept ownership of these newly elected locals as well as the civil protection tools they use. So, the local Fire and Rescue Service (SDIS) may raise a legitimate question on the opportunities to develop the awareness of mayors and to support them in the enforcement of executive powers.

This report provides guidance and possible recommendations which might ameliorate the global level of public safety and emergency response. What's more, it can favour the governance of the SDIS.

Key words: mayor, local link, Civil Security, Fire and Rescue Service, population protection, emergency efficiency.