

LE RÔLE ET LA PLACE DU DÉPARTEMENT DANS LA GESTION DE CRISE

Dans quelle mesure le réchauffement climatique et l'intensification des risques redéfinissent-ils la place du Département dans la préparation et la gestion des crises ?

André ACCARY, président de la commission SDIS et du Département de Saône-et-Loire



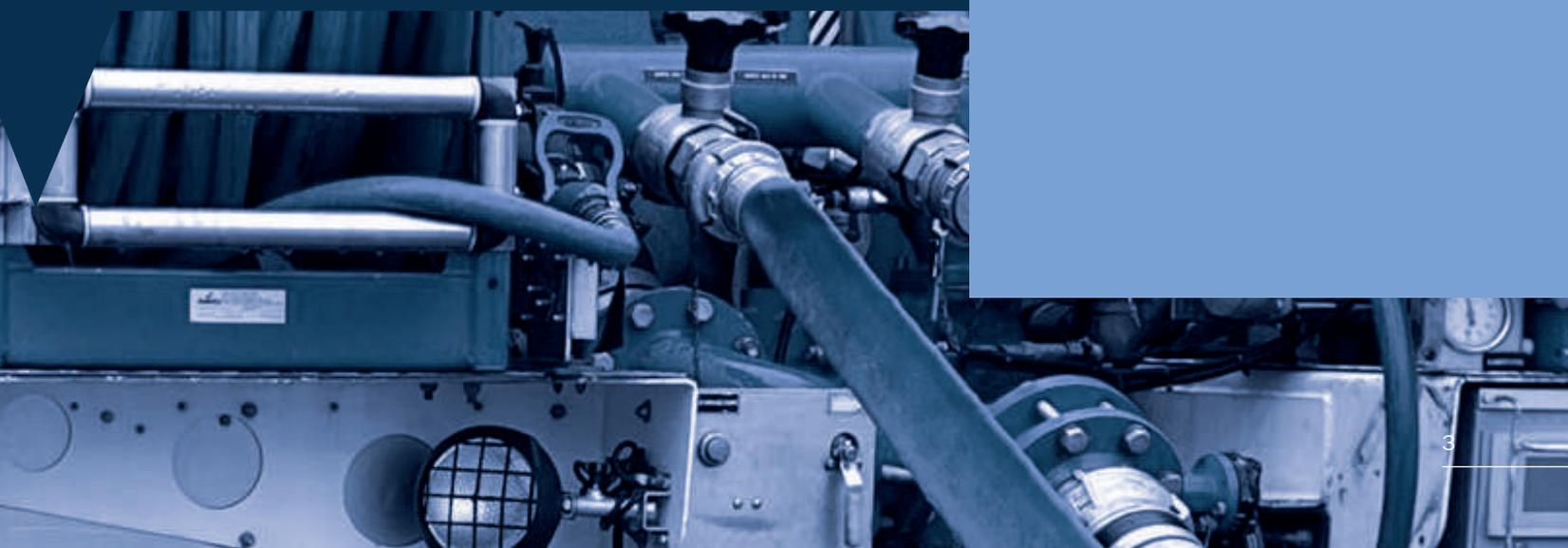
DÉPARTEMENTS
DE FRANCE

SOMMAIRE

ÉDITO	4
INTRODUCTION	6
UN PREMIER CONSTAT : LA SÉCURITÉ CIVILE FRANÇAISE RELÈVE D'UN DISPOSITIF SOLIDE, QUI NE PEUT SE DISPENSER DE LA PARTICIPATION ACTIVE DU CITOYEN	8
Premier enjeu : améliorer la conscience du risque	8
Informier localement	8
Du bon usage des actions mémorielles	9
Former le citoyen tout au long de son parcours civique	9
Deuxième enjeu : Penser le citoyen comme un acteur de la sécurité civile	10
Confirmer les gestes de premiers secours comme la pierre angulaire de la participation citoyenne à la résilience	10
Organiser le concours des citoyens à la gestion de crise	11
Dispositifs de prévention et exercices	11
L'ÉCHELON DÉPARTEMENTAL, PIVOT DE LA GESTION DE CRISE	12
Conduite de la gestion de crise Autour du binôme central maire-préfet, la question des moyens	12
Appui opérationnel	13
Conserver un lien fort avec les communes et les intercommunalités	13
Coopération entre services de sécurité et d'assistance et limites de l'action des SDIS	14
Intégration des renforts dans la gestion de crise	14
La question des moyens nationaux	14
Optimiser le concours des bénévoles	15
Les limites de l'action des SDIS	16



DÉCENTRALISER LA PRÉPARATION DE LA CRISE	18
Les Départements acteurs de la stratégie nationale de résilience	18
Développer une approche globale de la crise	18
Le Département, acteur de la prévention	19
Susciter les ressources et les valeurs	19
Formation des élus et des cadres territoriaux	19
Impliquer les financeurs des SDIS dans les politiques zonales de sécurité civile	21
Soutien financier de la prévention	21
LA SAUVEGARDE DU PATRIMOINE, UN AUTRE ENJEU DE LA CRISE	22
La protection du bien commun comme outil de résilience	22
Un facteur qui préserve les particularismes locaux et l'accroissement des risques majeurs	23
Renouveler la coopération de protection entre l'État et le département en matière patrimoniale	23
BIBLIOGRAPHIE	24
REMERCIEMENTS	25



EDITO



© CD 21

En 2022, les résultats de la mission Flash sur les incendies de forêt, que j'avais confiée à André Accary et Jean-Luc Gleyze, nous avaient conduits à poursuivre le travail, en l'élargissant à l'ensemble des risques naturels majeurs.

L'année qui vient de s'achever a confirmé le bien-fondé de cette démarche. Après les terribles feux de 2022, ce sont les inondations qui ont frappé de nombreux territoires de notre pays en 2024. Entre temps, des orages de grêle aussi soudains que violents, ou le dramatique cyclone Chido à Mayotte, ont continué de mettre la Nation à l'épreuve.

Dans ce contexte, la nécessité de refonder notre système de protection civile fait consensus, mais peine à s'incarner dans un « Beauvau de la Sécurité civile » qui, bien que très attendu, subit de plein fouet l'instabilité politique.

Ces aléas sont justement de nature à nous mobiliser. Le principe de la résilience, c'est de pouvoir compter sur la force de chacun. C'est la raison pour laquelle les Départements entendent contribuer activement au débat. Je remercie André Accary d'avoir conduit ce travail, qui étoffe encore les propositions que Départements de France sur le financement et l'administration des SDIS.

François Sauvadet

Président de Départements de France
Président de la Côte-d'Or



© CD 71

Après un premier rapport en 2022 traitant de la capacité de notre modèle de secours français à faire face aux incendies de plus en plus violents avec le changement climatique – rapport remis en son temps à la ministre des Collectivités – nous présentons aujourd’hui une nouvelle contribution sur le rôle et la place du Département dans la gestion de crise.

À la demande de François Sauvadet, président de l’Assemblée des Départements de France, comme pour le premier rapport, nous proposons un constat et des préconisations autour de la prise de conscience des risques, de la connaissance des conduites à tenir et des enjeux de la gestion de crise.

Ce deuxième rapport découle naturellement du premier, et s’appuie sur l’importance d’acculturer la société à la prévention des risques pour faire du citoyen un véritable acteur de la sécurité civile. Et du Département, un acteur majeur de la prévention. Nous proposons d’étoffer l’indispensable relation entre l’État et les élus locaux dans l’opérationnel, et entre l’État et le Département dans la protection du patrimoine notamment.

Etayé par de nombreux exemples d’initiatives au cœur des Départements, ce rapport sera remis, comme le premier, aux représentants de la Nation afin d’enrichir les réflexions en cours, pour aller plus loin collectivement, en cohérence avec les besoins de terrain.

André Accary
Président de la commission SDIS
Président du Département de Saône-et-Loire

INTRODUCTION



Le sixième rapport du Groupement d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) de mars 2023 reste sur la ligne alarmante des éditions précédentes : l'urgence climatique mondiale est confirmée ; les effets du changement sont d'ores et déjà visibles sur les populations et paysages, ce qui fait entrer l'échelle locale des territoires dans les inquiétudes des experts.

Ainsi, un constat sans appel en découle : le changement climatique impacte fortement les territoires français, ce qui amène la société civile et les forces de sécurité à développer de nouvelles approches face à ces menaces pour cultiver une capacité de réflexion, d'action et de coopération entre les acteurs de la société civile et la population.

En France, on observe une diversification et une intensification des risques naturels. Les principaux restent les feux de forêt (voir notre mission Flash d'octobre 2022) et les inondations. Ces dernières ont frappé fort en 2024 dans la région des Hauts-de-France, en Ardèche ou dans la Drôme, ainsi qu'en Europe centrale, ou tout dernièrement, dans la région espagnole de Valence. Cette multiplication des risques naturels fait peser une menace directe sur les populations mais également sur les infrastructures et sites sensibles. Ainsi, l'augmentation des risques dits « industriels » est-elle étroitement liée à la première menace des risques naturels.

Enfin, il convient de noter une troisième conséquence sur les biens. En effet, les bâtiments et autres types de biens publics et privés constituant le patrimoine français sont affectés, tout comme les biens matériels privés. Ce troisième impact pose de véritables questions quant à la préservation du patrimoine français.

À ce premier constat s'ajoutent des spécificités françaises qui complexifient d'avantage la réponse de la Sécurité Civile face à ces nouvelles menaces. Allant des paysages maritimes aux montagnes, la diversité du territoire français complique la maîtrise des risques et étend notre vulnérabilité face aux risques majeurs.

Ces derniers se définissent comme les périls, d'origine naturelle ou du fait de l'homme, qui à eux seuls, peuvent causer des dégâts de grande ampleur et mettre à mal les ressources civiles et techniques de la société humaine.

La France, de son côté, est sujette à huit grandes catégories de risques : les inondations, les séismes, les éruptions volcaniques, les mouvements de terrain, les avalanches, les feux de forêt, les cyclones et les tempêtes, auxquelles il faut désormais ajouter les sécheresses et les canicules qui, selon une cinétique certes plus lente, sont capables de mettre en danger des territoires entiers.

Le volcanologue Haroun Tazieff parlait du risque majeur en ces termes : « Le risque majeur est une menace directe sur l'homme et son environnement, les dégâts sont tels que la société peine à se relever des dégâts ».



Si les risques se diversifient, c'est également le cas des acteurs de la Sécurité Civile et de leurs missions. Le visage de la Sécurité Civile française évolue, surtout depuis une vingtaine d'années avec la Loi de modernisation de la Sécurité Civile de 2004. En résulte aujourd'hui une hybridation des moyens d'action de la Sécurité Civile, par exemple via le prêt d'équipements militaires des armées comme le Caracal ou bien encore des drones.

Dans son ouvrage « *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix*¹ », le professeur Thierry Tardy parlait de la crise comme d'un changement dans une période de normalité étendue, changement qui se transforme en crise lorsque les autorités compétentes ne parviennent pas à rétablir la situation.

De plus, la concentration urbaine des populations mais aussi les activités, les réseaux et les voies de communication occupent de nouveaux espaces et engendrent des risques qui, s'ils ne sont pas toujours nouveaux, s'en trouvent accrus. L'enjeu est donc de composer avec une récurrence accélérée des catastrophes dans un contexte d'interactions toujours croissantes. Les crises, lorsqu'elles surviennent, sont donc de plus en plus systémiques.

Par ces différents constats, il nous est apparu nécessaire de procéder à un état des lieux des capacités opérationnelles, logistiques et humaines du Département dans le cadre d'un scénario de gestion de crise afin d'évaluer les forces les faiblesses des protocoles français en la matière. Cette brève étude ne cherche pas à classer les différentes formes de risques mais à analyser le rôle et la place du Département face à la crise.



© SDIS 71

¹Tardy, Thierry. « Chapitre 1. Introduction à la gestion de crise », *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix. Acteurs, activités, défis*, sous la direction de Tardy Thierry. De Boeck Supérieur, 2009, pp. 13-34

UN PREMIER CONSTAT : LA SÉCURITÉ CIVILE FRANÇAISE RELÈVE D'UN DISPOSITIF SOLIDE, QUI NE PEUT SE DISPENSER DE LA PARTICIPATION ACTIVE DU CITOYEN

Premier enjeu : améliorer la conscience du risque

Nous sommes partis d'un principe avéré : une conscience partagée du risque renforce la cohésion sociale. Ceci n'est pas une découverte. De nouvelles menaces peuvent agir comme un ciment de la société civile ; les citoyens seront plus à même de s'entraider et de coopérer plus efficacement avec les services publics s'ils disposent d'une conscience partagée de leur vulnérabilité, à condition qu'ils puissent s'appuyer sur une action commune.

• INFORMER LOCALEMENT

Il y a longtemps que l'accent est mis sur l'information des populations à une échelle locale, en développant des mises en garde au niveau des communes afin de toucher tout citoyen et ainsi n'oublier personne. La préconisation numéro 1 du *Rapport Falco* de juin 2023 consiste à accorder une attention particulière aux nouveaux arrivants et accélérer les campagnes d'information préventive. Elle répond à l'intensification du risque d'inondations qui menacent directement près de 21 550² communes françaises, ainsi qu'aux risques naturels comme les glissements de terrain qui représentent un danger très répandu. En France métropolitaine, 64% des habitants n'ont pas, ou peu, conscience des risques naturels, contrairement aux territoires d'Outre-Mer dont la culture du risque est beaucoup plus développée.

La mise en place depuis 2022 d'une journée annuelle intitulée « *Tous résilients face aux risques* » (13 octobre) participe du développement de la culture du risque. Largement portée par les préfetures, cette journée est de plus en plus investie par les collectivités, et le Département y tient toute sa place. Quasiment tous les SDIS se mobilisent pour cette journée. On peut également citer le Loiret, où la commission locale d'information de Dampierre-en-Burly est mobilisée sur le risque nucléaire. En Mayenne, le Département et le SDIS ont formé plus de 200 élèves. En Gironde le Département a réalisé en 2022 un diagnostic des vulnérabilités et des besoins vitaux (enjeux de résilience) dans le cadre d'une politique globale initiée en 2019 qui inclut largement la population.



² Site Internet du Ministère de la Transition Ecologique et de la Cohésion des Territoires

• DU BON USAGE DES ACTIONS MEMORIELLES

En complément des actions d'information, la prise de conscience du risque peut s'accompagner d'un usage pertinent de la mémoire, pour illustrer de façon plus concrète les effets du risque au prisme de l'histoire du territoire. DF soutient la préconisation n° 2 du rapport Falco, qui propose de cultiver la mémoire des sinistres de grande ampleur par des commémorations, des expositions ou autres. Il convient cependant de veiller à la nature du message que véhicule la mémoire : l'objectif est de se souvenir de l'ampleur des catastrophes, de rester conscient de ce qui peut advenir.

Pour cela, il nous semble important de travailler sur des contenus axés sur les effets de la catastrophe, leur ampleur, tout en évitant de se fixer sur un funeste souvenir ; car il ne s'agit pas de vouer un culte morbide aux victimes mais bien de sensibiliser sur ce qui peut advenir aujourd'hui et demain, pour en tirer les enseignements. Par exemple pour une zone donnée, en actualisant la vulnérabilité à l'aune de l'évolution de l'urbanisation.

Si la mémoire est utile pour rappeler l'ampleur des catastrophes, il faut en revanche accepter de modifier nos repères par rapport à leur fréquence. En plusieurs endroits, le XXI^{ème} siècle a déjà vu se multiplier les inondations ou crues dites centennales. Le changement climatique a rendu obsolète une partie de notre vocabulaire, et ce n'est pas un détail sémantique. Nous ne pouvons pas nous permettre d'en rester à des représentations inadaptées.

La mémoire est un puissant outil de sensibilisation en même temps qu'elle doit permettre les soutiens des victimes survivantes ou des ayants droit. Le mémoriel ne doit pas être une coquille vide ; il faut lui donner un sens profond si nous voulons parier sur son efficacité à long terme.

• FORMER LE CITOYEN TOUT AU LONG DE SON PARCOURS CIVIQUE

Le développement d'une culture du risque concrète et tournée vers l'action se parachève dans la formation tout au long du parcours civique. Les « gestes qui sauvent » étaient la grande cause nationale en 2016 et sont aujourd'hui enseignés dans de nombreux établissements scolaires ; nous revenons plus bas (voir § B1) sur cette brique de base de l'action individuelle. Mais la conscience du risque se cultive collectivement et doit pour cela bénéficier d'une certaine pérennité dans le cursus du jeune citoyen. C'est un indispensable

complément à l'instruction scolaire. Les initiatives sont nombreuses (associations, clubs, écoles...), toujours soutenues voire initiées par les collectivités. À travers les collèges notamment, les Départements s'adressent à une tranche d'âge particulièrement qu'il est particulièrement pertinent de sensibiliser.



Deuxième enjeu : Penser le citoyen comme un acteur de la sécurité civile

L'article L721-1 du Code de Sécurité Intérieure dispose que « Toute personne concourt par son comportement à la sécurité civile. En fonction des situations auxquelles elle est confrontée et dans la mesure de ses possibilités, elle veille à prévenir les services de secours et à prendre les premières dispositions nécessaires ». Le citoyen est donc l'un des premiers maillons de la chaîne de sécurité civile. C'est notamment à ce titre qu'est apparue la notion de « collaborateur occasionnel du service public », par laquelle l'État assure la personne qui prête son concours à la puissance publique. De plus, la Charte de l'Environnement du 1^{er} Mars 2005 en son article 2 énonce que « Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ». Ces outils législatifs posent un cadre qui invite clairement à penser le citoyen comme un maillon actif de la sécurité civile ; c'est d'ailleurs un pendant indispensable au déploiement du service public de secours.

- **CONFIRMER LES GESTES DE PREMIERS SECOURS COMME LA PIERRE ANGULAIRE DE LA PARTICIPATION CITOYENNE À LA RÉSILIENCE**

Nous l'avons dit, la formation de la population aux gestes de premiers secours ainsi qu'aux bons comportements à adopter est un point clef de la stratégie. Un rapport datant du 29 Juin 2010 intitulé « Secourisme en France, panorama et perspectives » pointait du doigt le nombre encore trop insuffisant de citoyens formés aux gestes de premiers secours et aux méthodes de sauvetage. Plus encore, le rapport notait que la population française

se montre globalement peu sensibilisée aux enjeux de premiers secours et d'assistance à personne en danger. Si la situation s'est nettement améliorée depuis, beaucoup reste à faire. C'est l'appropriation convenable des gestes basiques de secourisme qui permet de valoriser, par exemple, les défibrillateurs mis à disposition dans les lieux recevant du public – voire la voie publique – et qui restent aujourd'hui sous-utilisés.



• ORGANISER LE CONCOURS DES CITOYENS À LA GESTION DE CRISE

En situation de catastrophe, il est courant que de nombreux citoyens se mobilisent. Il s'agit alors davantage de canaliser les bonnes volontés que de les susciter. Les administrés doivent avoir la possibilité de mettre leur aide à contribution pour de simples tâches ou encore pour apporter des compétences spéciales aux unités et forces d'intervention, ou simplement une aide matérielle. Les réserves communales de sécurité civile permettent, notamment, de structurer l'engagement des forces vives du territoire. Nous reviendrons dans la troisième partie sur les modalités d'organisation.

• DISPOSITIFS DE PRÉVENTION ET EXERCICES

Une autre façon de susciter les citoyens-acteurs est bien entendu d'impliquer les populations dans les actions individuelles de prévention, fût-ce par la loi, comme le montre l'exemple des Obligations Légales de Débroussaillage (OLD).

Départements de France avait évoqué des pistes d'amélioration sur les obligations légales de débroussaillage (OLD) dans sa mission Flash sur les feux de forêt de l'été 2022 ; la loi du 10 juillet 2023 sur la prévention des incendies de forêt en a partiellement tenu compte.

Pour consolider cette logique, des exercices de sécurité civile impliquant la population semblent indispensables, bien que difficiles

à mettre en œuvre. Il est en effet délicat d'y procéder progressivement, sans inquiéter outre mesure : l'organisation de tels exercices suppose une communication irréprochable et une population déjà bien sensibilisée au risque. C'est à cette condition seulement que l'entraînement rassure et peut être envisagé.

Certains cas de risque aggravé peuvent toutefois être cités en exemple, comme les exercices d'évacuation menés par la commune de Saint-Gervais (74) en septembre 2010 pour les secteurs menacés par une vidange accidentelle du glacier de Tête Rousse.



II L'ÉCHELON DÉPARTEMENTAL, PIVOT DE LA GESTION DE CRISE

Conduite de la gestion de crise. Autour du binôme central maire-préfet, la question des moyens

Au sein du dispositif de gestion de crise, le directeur des opérations de secours coordonne les différents acteurs, dont les entités de la Sécurité Civile et celles de la chaîne de santé.

La gestion de crise s'organise classiquement à l'échelon départemental.

Si les événements et composantes de la crise surpassent les capacités de la commune, alors le principe de subsidiarité s'applique. Le préfet prend la main.

Si le pouvoir de police lui confère la charge de protéger les personnes, le binôme maire-préfet a-t-il les capacités d'assurer cette protection ? Les retours d'expérience du terrain révèlent de nombreuses difficultés dans deux domaines principaux : le soutien logistique et la sauvegarde des populations.

Toutes les crises, y compris sanitaires, montrent que le Département est la bonne maille pour réaliser le bon équilibre entre la proximité et la hauteur de vue. Dans ces conditions, le Conseil Départemental est souvent sollicité : quelle place peut-il occuper au sein du dispositif de gestion de crise ? Dans tous les cas, il ne s'agit pas de lui confier le pilotage de la crise mais bel et bien de l'intégrer dans le dispositif conduit par le préfet ou de lui permettre de porter assistance au bloc communal.



• APPUI OPÉRATIONNEL

Le soutien logistique est partie prenante de la gestion opérationnelle de la crise ; il demeure sous la direction du préfet mais nécessite en permanence l'appui des collectivités en complément des moyens requis par la préfecture, que cela soit pour les unités des armées ou ceux d'opérateurs privés.

Ainsi, le Département de la Gironde a ouvert le domaine départemental d'Hostens pour héberger et nourrir près de 2000 intervenants lors des incendies de forêt.

Les Départements ont été massivement sollicités pour les campagnes de dépistage et vaccination dans le cadre de la crise sanitaire Covid. Les SDIS en ont globalement été la cheville ouvrière.

Lorsque le préfet active le Centre Opérationnel Départemental (COD), il est courant que le service des routes du Département soit sollicité dès lors que la viabilité des axes routiers est en jeu. Plusieurs Départements resserrent leurs liens avec les préfectures pour étendre, en cas de besoin, ce type de concours à d'autres domaines.

Une bonne pratique serait de prévoir, au Conseil Départemental, de préparer une cellule de crise à activer en parallèle du COD, de façon à proposer ou anticiper le soutien à apporter aux maires ou à la préfecture.

• CONSERVER UN LIEN FORT AVEC LES COMMUNES ET LES INTERCOMMUNALITÉS

Au-delà du soutien logistique des services d'urgence, le Département a la possibilité, et nombreux sont ceux qui le font déjà, d'accompagner les communes en matière de sauvegarde des populations. La création des plans intercommunaux de sauvegarde (PICS) par la loi Matras répond à des crises qui s'étendent de plus en plus au-delà de l'échelle strictement communale³. Mais ce faisant, il risque d'amorcer un mouvement de pivot de l'État vers les collectivités.

En effet la mission de sauvegarde des populations, confiée au maire, émane de son pouvoir de police et donc de sa fonction d'agent de l'État. Le principe de subsidiarité voudrait que l'échelon suivant soit la préfecture. Pourtant, c'est bien vers l'intercommunalité que la loi Matras oriente le passage à l'échelle, et ce au prix de complexes mesures de coordination. Les incendies survenus au cours de l'été 2022 en Gironde, ou la tempête Alex dans les Alpes-Maritimes, ont produit leurs effets bien au-delà des groupements de communes et de leurs moyens d'action, ce qui a entraîné une intervention du Département. De plus, les intercommunalités ne sont pas pensées en fonction des risques, ni dessinées selon

la physionomie des bassins de risques. Au bout du compte, leur implication dans la mission de sauvegarde manque d'assise juridique.

C'est certes encore plus vrai pour le Département. Notre rapporteur, lors des entretiens, s'est vu soumettre l'idée de faire de la sauvegarde de la population un pouvoir de police administrative spéciale. Cependant, le sujet est moins réglementaire que fonctionnel. Dans l'objectif d'appuyer les communes, la coopération de toutes les strates de collectivité est une condition sine qua non d'une gestion de crise réussie, dans un contexte où l'État dispose de peu de forces vives au-delà des services d'urgence. Les pouvoirs locaux devraient pouvoir décider souplement de l'échelle à laquelle organiser la planification.

³ A moins qu'il ne s'agisse pour le législateur de faire glisser le pouvoir de police vers les intercommunalités, ce qui n'est pas l'objet du présent travail.



Coopération entre services de sécurité et d'assistance et limites de l'action des SDIS

• INTÉGRATION DES RENFORTS DANS LA GESTION DE CRISE

Émanant de la Commission Européenne, le dispositif RescUE permet aux États membres de se renforcer mutuellement en cas de catastrophe. Ce dispositif constitue un vivier humain et matériel de moyens non négligeable pour les SDIS. Il pose cependant la question de l'interopérabilité entre les différents acteurs ; celle-ci a un réel impact sur le dimensionnement des moyens compte tenu du temps d'adaptation nécessaire et de l'équipement des renforts.

Au niveau national, l'anticipation de la montée en puissance doit mobiliser l'ensemble des acteurs, au premier rang desquels les collectivités, notamment sur les questions d'hébergement et d'alimentation. Plus les renforts sont nombreux, plus la logistique devient partie intégrante de la manœuvre et dépassera les capacités du SDIS. Les incendies de Gironde l'ont parfaitement illustré en 2022.

Lors de catastrophes d'ampleur, c'est aussi la chaîne sanitaire qu'il s'agit de renforcer. La complémentarité entre les SAMU et le service de santé et de secours médical (SSSM) du SDIS est sans cesse perfectible. Plus elle sera réelle dans le quotidien (on pense en particulier aux gestes de soins d'urgence, permis par la loi mais dont la mise en œuvre reste en souffrance faute de décrets d'application), plus il sera aisé de préparer la crise. Aussi DF soutient-elle le renforcement des SSSM.

Les cellules d'urgence médico-psychologiques (CUMP), activées par les préfetures, se constituent à partir de ressources qu'il est nécessaire d'identifier très en amont. Sur ce point, plusieurs Départements se coordonnent avec leur préfeture pour proposer les services de psychologues par exemple.

• LA QUESTION DES MOYENS NATIONAUX

L'un des effets du changement climatique est l'accélération et l'amplification des événements catastrophiques. C'est d'autant plus vrai que l'accroissement des biens et leur concentration urbaine accentuent leurs conséquences (ce que les assureurs appellent la sinistralité). Pour autant, cette nouvelle caractéristique des risques⁴ ne doit pas les faire passer au rang de « risque courant ». En matière de sécurité civile, cette appellation s'oppose classiquement au « risque exceptionnel » et distingue les aléas face auxquels les SDIS doivent être autonomes, de ceux qui nécessitent le recours aux moyens nationaux.

La doctrine de lutte contre les feux de forêt implique systématiquement ces derniers ; non pas en raison du caractère exceptionnel des incendies mais en raison de leur violence. De la même manière, il faut reconnaître que les risques liés au changement climatique ne peuvent être intégralement couverts par les moyens locaux, même si leur fréquence semble les assimiler à un risque courant.

Dans sa mission Flash sur les incendies de 2022, Départements de France a rappelé que les moyens aériens devaient être nationaux. Face aux événements de grande ampleur, les SDIS doivent toujours pouvoir compter sur le concours de l'État. La présence de moyens nationaux disponibles, bien répartis sur le territoire et en nombre suffisant, est impérative.

Néanmoins les situations de risque généralisé peuvent mettre en défaut les bascules de forces. La France l'a vécu avec les incendies de l'été 2022, l'Europe centrale également avec les inondations de septembre 2024 (qui ont concerné une superficie équivalente aux deux tiers du territoire national !). Dans ces conditions, la notion de « résilience territoriale », entendue comme la capacité locale à encaisser les chocs, prend tout son sens. Elle repose aussi sur le concours de la population.

⁴ On parle abusivement de risques nouveaux, ce qui peut être vrai sur certains territoires, mais il s'agit surtout de risques plus forts.



• OPTIMISER LE CONCOURS DES BÉNÉVOLES

En soutien du dispositif composé de spécialistes de la gestion de crise, il paraît important de mieux intégrer l'aide des bénévoles, pour éviter de « consommer » la ressource qualifiée sur des missions non techniques. Des ressources importantes existent déjà mais sont inégalement réparties, il s'agit donc de les développer. Un certain nombre d'entre elles sont financées par les Départements, dont les Associations Agréées de Sécurité Civile (AASC) qui représentent une force de 100 000 personnes. L'emploi de ces associations reste également à parfaire, soit en les intégrant aux dispositions ORSEC⁵ quand elles n'y figurent pas déjà, soit en les impliquant dans les plans communaux de sauvegarde. Par le bénévolat, l'implication de la population peut être vue comme une juste contrepartie de la gratuité du secours ; elle se travaille dans le temps (voir le § III ci-après).

Au sein du tissu associatif, les AASC restent des entités à privilégier en raison de leur connaissance de l'organisation des secours.



© SDIS 06

⁵ L'Organisation de la Réponse de Sécurité Civile (ORSEC) consiste à mettre en place une organisation opérationnelle de gestion des événements touchant gravement la population. Sous la direction du préfet, cette organisation comprend des dispositions générales, et des dispositions spécifiques adaptées aux formes de risques qui le nécessitent.

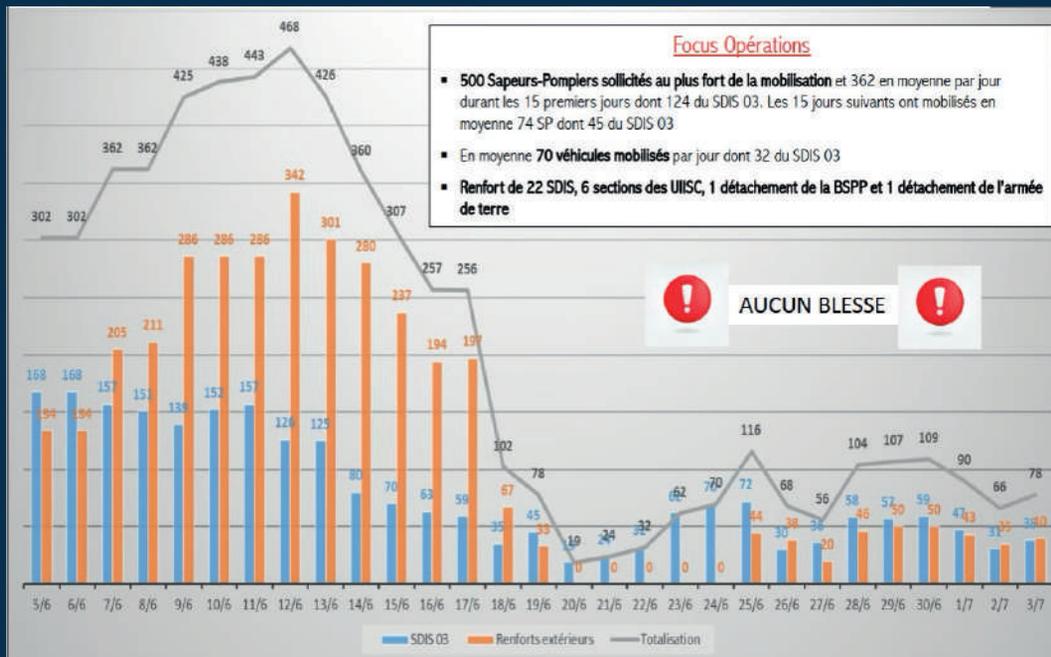
• LES LIMITES DE L'ACTION DES SDIS

Les situations de crise poussent les SDIS aux limites de leurs capacités, et peuvent poser la question du périmètre des services attendus des pompiers. C'est en particulier le cas de techniques spécifiques comme le bâchage de toits endommagés ou de pompage.

S'il est aisé de comprendre que les sapeurs-pompiers répondent à l'urgence de certaines missions qui relèvent de la protection des biens et non du secours, il est nécessaire d'anticiper une transition vers les professionnels ou les services normalement compétents. L'acquisition massive de pompes ou la constitution de stocks de consommables (des bâches par exemple) pose des questions budgétaires, mais également logistiques et de formation. La mobilisation des acteurs spécialisés (couvreurs, entreprises d'assainissement) se prépare très en amont ; à défaut, la sollicitation du SDIS hors urgence obère ses capacités et dégrade la couverture des risques sur l'ensemble du Département.

À titre d'exemple, le graphique ci-après illustre le niveau d'engagement du SDIS 03 après le violent épisode de grêle du 4 juin 2022. On constate la mobilisation de 250 à 430 sapeurs-pompiers pendant deux semaines, essentiellement pour bâcher en urgence les toits endommagés. Des moyens élévateurs privés (nacelles notamment) ont été réquisitionnés par la préfecture, mais leur emploi n'a été possible que grâce à la réactivité du SDIS qui a mis en place une formation à la conduite de ces engins, en s'appuyant sur une ressource interne qualifiée (formateurs CACES^o). La préparation de la crise ne repose pas uniquement sur des volumes de moyens matériels et humains, mais aussi sur des compétences variées et des capacités de coordination qui ne s'improvisent pas.





Source SDIS 03

Une telle préparation de fond ne peut reposer que sur l'acculturation de chaque acteur.



III DÉCENTRALISER LA PRÉPARATION DE LA CRISE

Les Départements acteurs de la stratégie nationale de résilience

C'est sous le concept de *Résilience* que se définit, depuis quelques années, la réponse globale à la crise. Elle se définit comme la capacité à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe, puis à rétablir rapidement un fonctionnement acceptable voire normal. Elle est grandement conditionnée par la vivacité ainsi que par la qualité des interactions entre les différents acteurs. Ainsi, outre la planification et les exercices, le développement de la cohésion sociale et des ressources qui constitueront les « forces vives » de la réponse à la crise est crucial.

Ce sont les raisons pour lesquelles la préparation de la crise est l'affaire de tous : celle-ci ne saurait être centralisée comme l'est la gestion de crise. De ce fait, les actions des Départements en la matière entrent pleinement dans le cadre de la stratégie nationale de résilience dite (SNR) portée par les services du Premier Ministre.

Depuis le printemps 2022, Départements de France a déployé plusieurs actions en ce sens avec la cybersécurité (voir le guide de cyber-résilience publié en juin 2023), et coopère avec le Secrétariat général pour la défense et la sécurité nationale (SGDSN). Ce dernier vient de lancer plusieurs modules de formation à la résilience⁷ à destination des élus et des cadres territoriaux.

Développer une approche globale de la crise

La culture de la résilience nous impose d'ouvrir notre regard sur la crise. Pour impliquer tous les acteurs, notamment ceux émanant directement de la population, il devient nécessaire de ne plus s'en tenir à la seule approche par les risques. Cette approche historique dite « aléa centrée » étudie chaque catégorie de risques en fonction de ses caractéristiques et de son impact sur la société civile. Indispensable aux techniciens chargés de la prévention ou des secours, elle est toutefois incomplète. Face à la diversité des risques, elle induit en outre une complexité potentiellement contreproductive, comme en témoignent les rapports parlementaires qui recommandent (de façon plus ou moins précise) une simplification ou une rationalisation des plans de prévention.

Depuis une quinzaine d'années, plusieurs chercheurs préconisent de l'assortir d'une approche par les effets et les vulnérabilités. Il s'agit de partir du point de vue de l'entité (mon entreprise, ma collectivité, mon service...) et de considérer ses propres fragilités (un défaut d'alimentation électrique, quelle qu'en soit la raison ; des employés qui ne peuvent plus se rendre au travail, etc.) et d'en tirer les conséquences. Cette approche, sans se substituer à la première, semble particulièrement pertinente en matière de sauvegarde des populations, mais permet aussi à chaque acteur de la société civile de penser efficacement la continuité de son activité.

⁷ La plateforme est accessible à l'adresse <https://snr-elus.cned.fr>

Le Département, acteur de la prévention

Au-delà des actions de prévention évoquées au §I, le Département est partie intégrante de la structuration du territoire pour développer les ressources qui permettront sa résilience.

• SUSCITER LES RESSOURCES ET LES VALEURS

Un tissu associatif vivant

Nous avons évoqué ci-dessus la nécessaire intégration des bénévoles⁸, encore faut-il disposer d'un tissu social bien disposé. Les communes, mais aussi les Départements, sont les échelons de référence des associations, et l'on ne parle pas uniquement des AASC déjà évoquées. À l'occasion de la crise sanitaire du COVID-19, le Département de l'Isère a lancé la plateforme internet « Isère-bénévolat » qui recense les associations et publie leurs besoins en bénévoles. Un

dispositif national analogue existe www.jeveuxaider.gouv.fr, mais l'on comprend bien qu'à l'échelle nationale, il s'agit d'une simple ubérisation du tissu associatif. Au niveau local, une telle plateforme est de nature à permettre de tisser des liens ; elle peut être valorisée par des actions ciblées en cas de crise.

⁸ Voir § II.B.3, pages 10-11



Les réserves

Constituer une réserve suppose une administration pour laquelle les communes peuvent avoir besoin d'aide. Dans un grand nombre de cas, c'est le SDIS qui assure l'administration de la réserve communale de Sécurité Civile. Disposant des savoir-faire, et du commandement des opérations de secours le moment venu, il est le soutien naturel d'un tel dispositif. Il semble cependant que les collectivités ne doivent pas se départir de la gestion opérationnelle de leurs réserves. En effet, c'est à elles qu'incombent la sauvegarde des populations ; et en cas de crise majeure, les moyens du SDIS doivent pouvoir se concentrer sur les opérations

de secours. Ceci n'empêche pas la présence de sapeurs-pompiers aux côtés du maire pour l'assister dans sa mission.

Le Département de la Seine-Maritime a, pour sa part, constitué une réserve départementale de sécurité civile chargée de couvrir la plupart des missions identifiées dans le présent rapport (éducation préventive, prévention liée à la sécurité et à l'habitat, soutien à la population, soutien logistique au SDIS, intervenir en cas d'événements exceptionnels).

• FORMATION DES ÉLUS ET DES CADRES TERRITORIAUX

La formation des élus et des cadres territoriaux est un autre point clef. Bien que de nombreuses offres de formation existent déjà, il reste délicat de former les strates supérieures de la gouvernance, qu'elles soient techniques ou politiques, en raison d'agendas particulièrement contraints. Tout du moins, il s'agirait d'imaginer des formats de sensibilisation compatibles avec ces mêmes contraintes. Ces formations restent importantes car l'impulsion des dirigeants reste une clef du succès. On observe par exemple des progrès importants en termes de réponse aux cyberattaques grâce à l'implication volontariste de nombreux présidents.

Outre la robustesse de leurs propres services, qui est un sujet en soi, les Départements sont directement concernés par la résilience des réseaux. S'ils disposent de compétences claires en matière de gestion des routes, le sujet des réseaux très haut débit est plus complexe en l'absence d'autorité organisatrice des télécoms, et pourtant crucial aujourd'hui. Le dilemme entre l'établissement rapide et à moindre coût du très haut débit (installation aérienne) et la pérennité des infrastructures (THD souterrain) entre dans cette réflexion.

La résilience est désormais un aspect majeur de l'aménagement du territoire, et Départements de France ne peut que réitérer ses interrogations quant au décommissionnement du réseau cuivre.

• IMPLIQUER LES FINANCEURS DES SDIS DANS LES POLITIQUES ZONALES DE SÉCURITÉ CIVILE

La montée en puissance de l'échelon zonal doit associer les financeurs des SDIS aux travaux de planification et de dimensionnement des moyens. L'exemple du Contrat Territorial de Réponse aux Risques et aux effets de Menaces (CoTRRiM) est parlant car il permet une analyse des risques partagée entre les différents acteurs de la Sécurité Civile, et

procède également à l'identification des réponses capacitaires. Mais les CoTRRiM ont été élaborés sans les élus locaux, ce qui ne peut pas être le cas de travaux plus programmatiques comme les pactes capacitaires.

• SOUTIEN FINANCIER DE LA PRÉVENTION

Le développement de ressources citoyennes propres à chaque territoire suppose un soutien financier réel, que l'état des finances locales rend aujourd'hui difficile. C'est une autre raison de plaider pour l'acculturation à la gestion de crise des nombreux bénévoles déjà mobilisés au sein des associations.

Le soutien de la démarche doit être aussi le fruit d'une collaboration plus poussée entre les acteurs du dispositif de Sécurité Civile avec le tissu socio-économique constitué par les assurances et les entreprises, qui ont la possibilité de jouer un rôle significatif au service du bien commun.

Enfin la prévention, souvent entendue comme la mise à l'abri des aléas, comporte un volet trop peu développé aujourd'hui : l'anticipation de la reconstruction. Il existe pourtant des réflexions à ce sujet, émanant notamment de l'Institut des risques majeurs ou du Centre européen de prévention du risque inondation⁹. Certaines zones sont soumises à de tels aléas que cette anticipation paraît aujourd'hui indispensable. Pour le Département, c'est notamment la question des réseaux qui mérite d'être abordée sous cet angle.

⁹ Voir bibliographie

IV LA SAUVEGARDE DU PATRIMOINE, UN AUTRE ENJEU DE LA CRISE

ci, il s'agit de donner au terme de « patrimoine » le cadre global du patrimoine naturel et géographique, ainsi que le patrimoine matériel. On pense en particulier aux monuments historiques dont la classification constitue une protection en soi. Notons que chaque Département consacre un budget significatif à la protection du patrimoine et des biens culturels du territoire. Pour autant, les Départements n'ont pas d'obligation légale de protéger le patrimoine mais le font autant dans le souci moral de l'héritage laissé aux générations futures que pour vivifier le tourisme. La constance des Départements en la matière se traduit par la constance du budget alloué à ces objectifs.

La protection du bien commun comme outil de résilience

La mise en place d'un Plan de Sauvegarde des Biens Culturels (PSBC) permettrait de sensibiliser les élus ainsi que la population, tout en poursuivant l'objectif de préservation du patrimoine introduit dans le plan ORSEC aux termes de l'article R741-8 du Code de Sécurité Intérieure.

Dans la continuité de ce qui fut énoncé précédemment, l'idée est d'insister sur la participation citoyenne mais également miser sur la formation des cadres des collectivités. Il est également question de revaloriser le rôle de l'échelon départemental pour ce type de protection qui va jouer un

rôle fondamental ; les communes étant trop petites et ne disposant pas de moyens techniques et financiers suffisants pour remplir cette mission.

La sauvegarde du patrimoine est aussi une façon de préserver l'image de marque du Département.

En outre, le récolement (qui est une bonne façon de développer la mobilisation citoyenne) permet la classification d'objets historiques et leur offre une meilleure protection juridique.



Un facteur qui préserve les particularismes locaux et l'accroissement des risques majeurs

Le patrimoine a un caractère unique et irremplaçable, les nouvelles menaces climatiques font ressortir la fragilité de ce patrimoine souvent construit à partir de divers matériaux de construction anciens ne remplissant pas toujours les conditions de sécurité en vigueur. Par conséquent, ce patrimoine est sujet aux menaces locales : incendies dans le département du Var ou encore inondations sur les départements de la côte Atlantique. Ce potentiel aujourd'hui menacé est un

lien non négligeable de solidarité entre les habitants ; on observe une résurgence des particularismes locaux accompagnée d'une fierté plus développée, comme en attestent les initiatives de préservation des langues locales en Alsace, en Corse ou en Bretagne. L'objectif est de s'appuyer sur la sauvegarde d'un patrimoine commun pour recréer du lien social.

Renouveler la coopération de protection entre l'État et le département en matière patrimoniale

Enfin, l'échelon départemental pourrait prévoir la création de comités d'experts sur un champ précis afin de donner un pouvoir décisionnaire plus important aux Départements, des initiatives ont déjà été lancées sur la coopération État-Collectivités pour la protection du patrimoine comme la gestion des archives régionales exercée par les services départementaux selon les articles R212-50 et R212-52 du Code du Patrimoine. Des Commissions régionales du patrimoine et de l'architecture ont vu le jour à la suite de la loi du 7 Juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine et qui sont consultées pour toute question relative à la protection, la conservation et la mise en valeur du patrimoine. De plus, les Conseil d'Architecture d'Urbanisme et de l'Environnement permettent à l'échelon local de développer des projets définis à l'échelon nationale afin de promouvoir l'architecture, l'urbanisme ainsi que l'environnement d'une zone définie ce qui permet d'approfondir cette relation de coopération souhaitée entre l'État et les Départements. Cependant, cette répartition des tâches n'est pas à dissocier d'une meilleure répartition des budgets alloués entre les départements.



BIBLIOGRAPHIE



ETUDES

- Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix. Acteurs, activités, défis, sous la direction de Tardy Thierry. De Boeck Supérieur, 2009
- Bilan annuel des principaux évènements CATNAT et climatiques, *Février 2023*, Mission Risques Naturels
- Conséquences du changement climatique sur le coût des catastrophes naturelles en France à horizon 2050, *Septembre 2023*, Caisse Centrale de Réassurance
- La gestion de post-catastrophe, *Novembre 2011*, Institut des Risques Majeurs (IRMa)
- Feuille de route « Anticiper le relèvement des territoires, AFPCNT et CEPRI, *octobre 2024*, https://anticiperlareconstruction.fr/wp-content/uploads/2024/06/CEPRI-FLYER-print_V01_SANS-traitts-de-coupe_REDPROT-3.pdf
- Rapport 2024 sur la résilience de la société française, *Avril 2024*, Croix-Rouge
- Adaptation de la Sécurité Civile face aux défis climatiques à l'horizon 2050, *Mars 2023*, Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises, avec Météo France
- Quelle réponse de sécurité civile face aux enjeux du changement climatique ? Rapport individuel d'expertise IHEM, Colonel (HC) Emmanuel Ducouret, *Juin 2022*

RAPPORTS PARLEMENTAIRES

- Rapport d'information (RI) sur le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, *Mai 2024*, Sénat, Christine LAVARDE
- RI sur les capacités d'anticipation et d'adaptation de notre modèle de protection et de sécurité civiles, *Avril 2024*, Assemblée nationale, Lisa BELLUCO et Didier LEMAIRE
- Mission « flash » sur le financement des services départementaux d'incendie et de secours, *Mai 2024*, Assemblée nationale, Xavier BATUT et Jocelyn DESSIGNY
- Rapport Sécurité Civile, *Mai 2024*, Groupe Les Républicains au Sénat
- RI sur l'évaluation de l'adéquation des moyens des SDIS à leurs missions et aux défis à venir, *Mai 2023*, Assemblée nationale, Florian CHAUCHE
- Mission sur la modernisation de la sécurité civile et la protection contre les risques majeurs, *Juin 2023*, Hubert FALCO

REMERCIEMENTS

Départements de France remercie en particulier Hugues Renosi, qui a au cours de son stage apporté une pierre majeure à la rédaction de ce rapport, ainsi que l'ensemble des personnes ayant contribué à l'étude :

Centre européen de prévention du risque inondation (CEPRI)

- Marie-France Beaufiles, présidente
- Marie Evo, directrice
- Laure Lucadou, chargée de mission Risques

Institut des risques majeurs (IRMa)

- Serge Tabouot, président
- Bernard Airenti, vice-président
- François Giannocaro, directeur

France Assureurs

- Ludivine Azria, Responsable des Affaires Territoriales
- Anne-Sophie Roussel Truffy, responsable risque habitation et outre-mer
- Sabrina Bouzembrak, chargée de mission du département des affaires territoriales

ANDSIS

- Contrôleur général Stéphane Morin, président
- Contrôleur général Eric Grohin, vice-président
- Colonel (HC) Emmanuel Ducouret, vice-président

SDIS 03

- Claude Riboulet, président du Département de l'Allier et du SDIS
- Colonel (HC) Philippe Sansa, directeur
- Commandant Anthony Galbois, chef du groupement territorial Sud

SDIS 59

- Christian Poirer, président du Département du Nord
- Jacques Houssin, président du SDIS 59
- Contrôleur général Gille Grégoire, directeur

Département de la Gironde

- Jean-Luc Gleyze, président du Département de la Gironde
- Camille Hollebecque, conseillère du président Gleyze

Organisations syndicales

- Jean-Frédéric Biscay, Avenir Secours
- Anthony Chauvau, SPASDIS
- Xavier Boy et Jérôme Sanfilippo, FA-SPP-PATS
- Nicolas Braz, Sud SDIS
- Laurent Guilloteau, CGT des SDIS
- Charles Cosse, UNSA







DÉPARTEMENTS
DE FRANCE