

# Communes et groupement de communes que faire avant, pendant et après une crise d'origine naturelle, technologique, sécuritaire ou sanitaire ?

## Comment l'AMF peut-elle accompagner opérationnellement les maires dans leur mission de sécurité publique ?

### Feuille de route AMF gestion des risques et des crises

Les élus sont amenés à faire face à de multiples crises et se trouvent parfois démunis par l'ampleur des phénomènes et par l'ampleur de la tâche. **Les maires restent au centre de tous les dispositifs et sont souvent amenés à agir dans l'urgence.** Ainsi, sur l'impulsion de son président, David Lisnard, avec l'aide du maire de Trèbes, Eric Ménassi et du maire de Mandelieu-la-Napoule, Sébastien Leroy, l'AMF a rédigé une feuille de route opérationnelle pour accompagner les maires et les présidents d'intercommunalité dans la gestion des risques, avec un défi de taille, transformer structurellement les activités et le territoire en intégrant plus systématiquement les risques dans les politiques publiques, et ne pas s'en tenir à la seule gestion de crise.

Pour mémoire, l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) précise que : « *la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. Elle comprend : (...)*

*- 5° 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, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours, et s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ; (...)*

Ainsi, au regard du code général des collectivités territoriales, mais aussi du code de l'urbanisme et du code de l'environnement, le maire est tenu légalement d'adopter des politiques destinées à réduire les risques, se traduisant par des actions de prévention, de précaution et de protection des personnes et des biens. Ce pouvoir de police générale constitue une compétence propre, insusceptible d'être partagée avec le conseil municipal ou d'être transférée dans le cadre de l'intercommunalité ou d'être déléguée à une personne privée.

**L'obligation de protection des personnes et des biens pèse donc directement sur le maire et lui seul. En cas d'erreur lors de la délivrance d'une autorisation ou d'appréciation manifestement erronée d'un risque, la commune peut engager sa responsabilité devant les juridictions administratives. C'est par ailleurs, la responsabilité pénale du maire en tant qu'auteur de la décision qui pourrait être mise en cause sur le fondement des articles 121-3 du code pénal et L. 2123-34 du CGCT.**

Afin d'assumer au mieux leurs responsabilités, les élus locaux doivent donc mener un certain nombre d'actions en ayant une connaissance précise de l'exposition de leur territoire aux risques, en identifiant au mieux les phénomènes, en planifiant, en intervenant au moment de la crise et après celle-ci et en gérant la période de retour à la normale. Il ne s'agit évidemment pas de maîtriser les phénomènes naturels, sanitaires ou technologiques mais bien de connaître et déployer les outils à disposition pour ne pas augmenter l'exposition au risque des communes, de s'organiser en amont pour acquérir les bons réflexes et les bonnes pratiques, de prendre les décisions les plus adaptées territorialement afin d'assurer au mieux la sécurité des populations et des biens.

**Les travaux menés démontrent que les maires sont souvent seuls sur ces sujets et peu informés sur l'exposition de leur commune aux risques. Pourtant de fortes responsabilités pèsent sur leurs épaules. Comment les aider ?**

## Méthodologie

L'AMF a créé durant l'été 2022 un groupe de travail composé d'élus volontaires sous la coprésidence d'Eric Ménassi et Sébastien Leroy, maires éprouvés, confrontés à un acte terroriste, des inondations et la crise sanitaire pour l'un, inondations et crise sanitaire pour le 2<sup>ème</sup>. Ce groupe de travail s'est réuni à 4 reprises : une première fois le 21 juillet pour identifier les premières attentes, une seconde fois, le 4 octobre pour préciser les actions attendues, le 16 novembre pour enclencher des échanges avec les représentants de l'Etat (Ministères, DREAL et DDT) et le 28 février 2023 pour présenter le projet de feuille de route.

En parallèle des réflexions du groupe de travail, des rencontres avec des parties prenantes ont eu lieu (représentants de différents Ministères, France Assureurs, SMACL, universitaires, associations nationales spécialisées sur la gestion des risques, experts...).

## Principes retenus et objectifs attendus

En préambule et au regard de l'analyse de l'éco système actuel, des ressources existent et l'AMF n'a pas vocation à se substituer aux organismes déjà présents. Par ailleurs, tous les élus entendus ont noté la force du réseau AMF et leur attachement aux associations départementales.

Les échanges lors des groupes de travail ont assez rapidement fait émerger trois objectifs principaux :

- ➔ Sensibiliser les non-initiés ;
- ➔ Apporter des outils supplémentaires aux expérimentés sans se substituer aux organismes et entités existantes localement ou nationalement ;
- ➔ Renforcer l'accompagnement de l'AMF tout en s'appuyant sur les associations départementales, garantes d'une action de proximité pérenne.

Par conséquent et fort de ces différents constats, la feuille de route prend appui sur les principes suivants:

- ➔ Proposition d'une organisation territoriale permettant un maillage territorial et une réponse opérationnelle pour les élus ;
- ➔ Appui sur les ressources déjà existantes ;
- ➔ Déploiement de la feuille de route sur des sites pilotes pour tester la démarche avant déploiement à une plus grande échelle ;
- ➔ Priorisation des actions listées.

## Organisation et mise en œuvre des actions

Pour atteindre ses objectifs, l'AMF va s'appuyer sur la mobilisation de son réseau et des associations départementales (AD), permettant une sensibilisation des maires et l'apport d'informations et conseils au plus près du territoire. L'appui des AD reste une condition essentielle à l'atteinte des objectifs, garant d'un maillage territorial total. Aucune commune ne peut se considérer comme épargnée par les risques et les crises.

« ...Faciliter l'exercice des fonctions de maire et de président de Communauté, œuvrer au quotidien pour apporter à chacun des adhérents information, conseil, formation et assistance, défendre les intérêts collectifs des maires et des présidents d'EPCI dans l'exercice de leurs compétences et de leurs responsabilités et ceci sans considération de taille, de situation géographique, d'appartenance politique et de ressources financières. ». Tels sont les principes régissant l'AMF et les associations départementales.

Pour parvenir à une sensibilisation des élus locaux et les accompagner dans leurs obligations, l'AMF propose d'organiser son action à deux niveaux :

### 1/ Nationalement

La création de contenus sous plusieurs formes (plaquettes, vidéos, alimentation site Internet...);

L'organisation du partage de l'information entre le national et le local ;

Le support aux AD pour leur permettre l'accompagnement de leurs élus ;

La gestion de contenus d'information et de formation ;

L'animation du réseau par la création de pool de ressources départementales extérieures à l'AMF et aux AD;

La gestion de partenariats (FN des associations agréées de protection civile, FN des Réserves Communales de Sécurité Civile, France assureurs, Croix Rouge...) y compris avec des organismes de recherche/Universités (par ailleurs susceptibles de mobiliser des ressources au sein des populations d'étudiants) pour mener des opérations spéciales auprès d'élus ;

Le recours à des experts nationaux sous la forme d'une « task force » pour développer une réponse ponctuelle et personnalisée en post crise ;

L'aide à la recherche de fonds et de mécénats, si nécessaire ;

L'organisation de manifestations nationales ;

L'AMF comme interlocuteur national auprès des pouvoirs publics ;

La communication institutionnelle.

...

## 2/ Localement

*Objectif pour l'AMF* : faire vivre un vrai réseau local par la production d'outils de sensibilisation, par l'animation du réseau (organisation de rencontres nationales), compilation de retours d'expériences, valorisation d'initiatives locales, par le montage de conventions de partenariats avec les têtes de réseau nationales.

La sensibilisation des élus aux obligations, outils et démarches de prévention des risques et gestion de crises avec l'aide de la boîte à outils AMF ;

La désignation de « maires-ambassadeurs » (élus référents risques au sein de chaque AD) → témoignages sous différentes formes pour sensibiliser l'ensemble des maires à la thématique des risques et les accompagner dans la préparation à la gestion de crise ;

L'organisation de bénévolat technique à partir des réserves communales de sécurité civile (RCSC), des sapeurs-pompiers volontaires, d'étudiants pour aider les maires dans des démarches initiatrices (aide au diagnostic territorial par l'accompagnement à l'utilisation de GéoRisques par exemple, accompagnement aux premières bases d'un plan (inter)communal de sauvegarde (PCS- PICS)...)

La proposition de formations pour aller plus loin ;

La mobilisation de référents au sein des préfetures et/ou des SDIS pour accompagner les élus ;

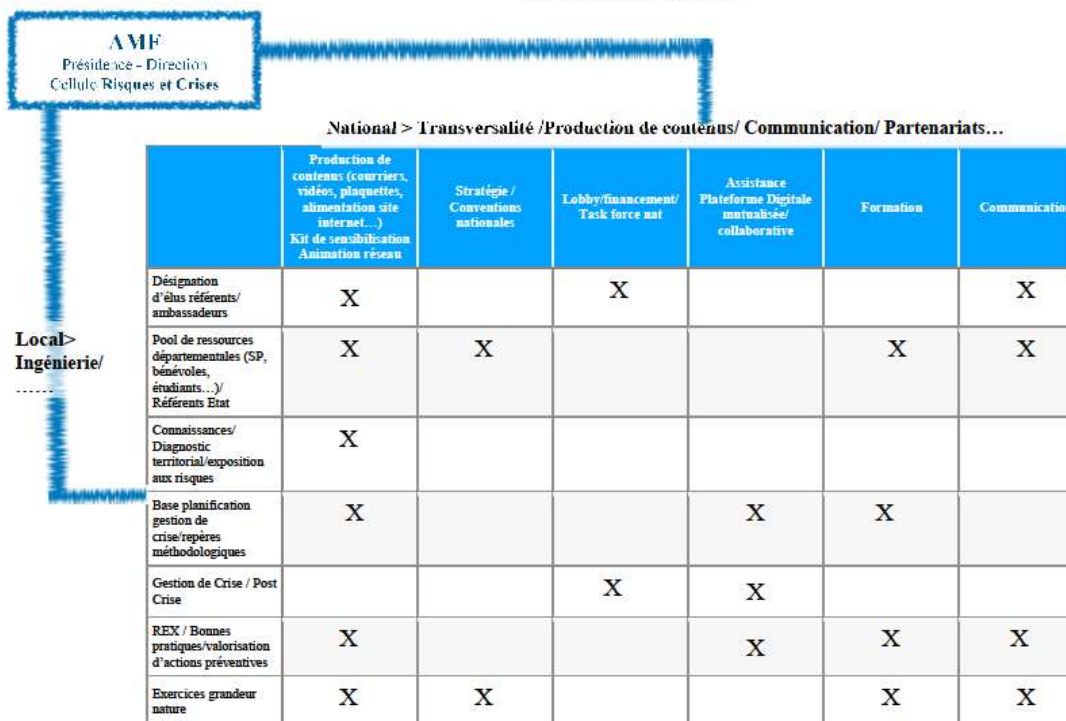
La connaissance des représentants territoriaux au sein de France Assureurs pour accompagner les élus dans les démarches d'indemnisation de leur population et le partage d'analyse et de cartographie des risques ;

### Organisation matricielle pour articuler national/local

Cette proposition s'appuie sur 2 échelons d'intervention dans laquelle l'AMF et les associations départementales (AD) sont parties prenantes. La structure matricielle de l'organisation proposée favorise la coordination des différentes composantes fonctionnelles ou techniques liées à des projets/actions quel que soit le niveau (local et/ou national). L'AMF en plus de son rôle habituel, a pour mission de coordonner la démarche et d'accompagner les AD au plus près de leurs besoins. L'intérêt principal consiste à mettre en cohérence Projets et Moyens, actions Nationales et Locales en faisant travailler des acteurs experts, des services fonctionnels et des élus locaux

**Objectif** : travailler à plusieurs niveaux, en parallélisant les actions tout en permettant à la direction de l'AMF de garantir la cohérence de l'ensemble.

## Organisation matricielle



## Liste exhaustive d'actions à mener

Plus précisément, les différents groupes de travail (GT) ont permis de lister les besoins des élus. Une liste d'actions à mener relativement exhaustive a été établie, qui s'articule autour de l'avant, du pendant et de l'après crise. Toutes ces actions, à terme, pourraient être mises en œuvre selon un calendrier à définir, en fonction des priorités identifiées et selon 3 séquençements : Sensibiliser en amont de la crise > Gérer la crise > Organiser l'après-crise.

### 1- Sensibiliser les élus locaux en amont des crises

- Rédiger un courrier au nom du président de l'AMF sur l'implication nécessaire des élus sur ces thématiques (rappel des responsabilités pesant sur les maires) et présentant les premiers outils mis à disposition.
- Gérer les particularités des communes nouvelles en matière de responsabilités.
- Concevoir une « Plaquette AMF » de première sensibilisation. Créer une mallette pédagogique, un « kit de com » avec de l'information sur les risques contentieux encourus. Formaliser une page spécifique sur le site internet de l'AMF. Création d'une vidéo/clip de sensibilisation ...
- Désigner des ambassadeurs pour faire passer le message de la nécessaire implication des maires dans la gestion des risques et des crises s'appuyant sur le rôle des AD, de maires emblématiques et expérimentés et utilisant le réseau AD.
- Soutenir et accompagner les maires par la réalisation d'une cartographie des acteurs existants locaux et nationaux.
- Accompagner les élus à la cartographie des risques sur leur territoire (aide à l'utilisation de GéoRisques par exemple) pour pouvoir effectuer un diagnostic territorial en

- s'appuyant sur des volontaires (RCSC, étudiants, sapeurs-pompiers...) pour aider les élus à formaliser un état de leur exposition aux risques et les impliquer dans le lancement d'une dynamique.
- Informer chaque nouveau maire des risques encourus sur sa commune lors de sa prise de fonction. Détermination d'un référent Risques au sein des services déconcentrés de l'Etat.
  - Créer des MOOC, des capsules informatives web d'experts reconnus (formats courts) pour sensibiliser rapidement sur différentes thématiques : responsabilité du maire, urgence d'actions liée au changement climatique, témoignages d'élus sur des bonnes pratiques dans leur commune...
  - Valoriser les actions préventives menées dans les territoires (exercices de préparation à la crise, RCSC, urbanisme adapté, informations à la population, solidarité intercommunale...) par la rédaction de guides ou plaquettes avec des témoignages et retours d'expériences permettant de valoriser les bonnes pratiques. S'astreindre à une valorisation et mises à jour régulières pour pérenniser la démarche et rester au plus proche de nouvelles pratiques et expériences pour promouvoir les pratiques territoriales. Créer un kit de base de prévention des risques...
  - Réaliser une base documentaire pour retrouver par thématiques de la bibliographie : guides pratiques déjà existants en valorisant les productions réalisées par d'autres organismes.
  - Rappeler l'importance d'intégrer les risques dans les documents d'urbanisme pour adapter son territoire aux évolutions climatiques dans une démarche de transition écologique, mettant en avant l'anticipation.
  - Informer sur les outils de connaissances météorologiques : services Météo France, SCHAPI, BRGM... Référent inondation dans services de l'Etat par exemple.
  - S'appuyer sur la journée annuelle de la résilience (13 octobre) pour sensibiliser les populations aux règles de mise en sécurité et à l'exposition des territoires aux risques.
  - Organiser des exercices « grandeur nature » impliquant la population et les acteurs du risque pour se préparer à réagir ensemble.
  - Afficher plus clairement le rôle des outils de planification (urbanisme) dans la politique de prévention des risques.
  - Sensibiliser sur l'importance de l'inconstructibilité dans certaines zones d'aléa naturel et dans certains périmètres à proximité d'installations classées.
  - Sensibiliser l'Etat sur le besoin d'une doctrine claire et uniforme s'agissant des règles de constructibilité en zones de risques pour éviter les iniquités territoriales.
  - Valoriser les bonnes expériences en matière d'aménagement du territoire en zones vulnérables.
  - Lier la gestion des risques et des crises aux démarches de transition écologique (la transition écologique implique nécessairement la prise en compte des risques pesant sur un territoire !).
  - Partager des repères méthodologiques simples sur la constitution des outils réglementaires, donner un canevas de réalisation.
  - Recourir à l'aide des préfetures et des SDIS pour la réalisation des PCS et PICS.
  - Construire des modules de formation, de sensibilisation et/ou d'information en partenariat avec les SDIS avec proposition d'exercices pratiques avec les pompiers, de mise en situation.

- Informer les élus locaux sur les potentialités offertes par la mise en place des réserves communales de sécurité civile en faisant la promotion de pratiques réussies.
- Tester FR-Alert
- Travailler avec le Ministère de l'Intérieur sur la chaîne d'alerte et sur le rôle des maires dans la gestion de crise.
- Lister les sessions d'informations et de formations à disposition : interne ou externe à l'AMF.
- Créer un référent risques au sein de l'AMF pour répondre aux demandes personnalisées des élus et de référents risques au sein de chaque AD.
- ...

## 2- Gérer la crise

- Rappeler les outils à disposition : PCS, PICS, RCSC, asso de protection civile...
- Soutenir les maires dans la communication lors de la gestion de crise par l'identification préalable de formations. Aide à la prise de parole en situation de crise et gestion des réseaux sociaux.
- Se rapprocher des AD concernées par le secteur de la crise pour assurer un soutien et/ou proposer des remontées nationales si besoin.
- Créer une adresse mail dédiée pour réceptionner, prioriser et organiser les demandes d'assistance des élus au moment des crises.
- Rédiger des fiches pratiques et opérationnelles pour accompagner par exemple les maires à conventionner avec des structures de sécurité civile et avec des structures d'hébergement temporaire, diffuser des modèles d'arrêté d'évacuation, fiche sur la procédure de réquisition... Kit de base de gestion de crise.
- Capitaliser sur les retours d'expérience et les bonnes pratiques.
- ...

## 3- Gérer la post-crise

- Construire un partenariat avec le monde de l'assurance pour faciliter les démarches d'indemnisation et l'assurabilité des biens communaux.
- Créer une « task force » pour accompagner les élus dans la phase de retour à la normale, comprenant des ressources internes à l'AMF et des experts nationaux.
- Accompagner la gestion de la reconstruction par la capitalisation de bonnes pratiques, REX...
- Construire un conseil en droit des assurances ? Envisager la mutualisation des marchés d'assurance ?
- ...

Au-delà de ses actions très concrètes pour les élus locaux, des actions concernant le rôle plus spécifique de l'AMF sont apparues comme incontournables pour asseoir la légitimité de l'AMF sur ces thématiques :

- Participer activement aux réunions nationales issues du Conseil d'Orientation pour la prévention des risques naturels majeurs (COPRNM), de la Commission mixte inondation, (CMI), du conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (CSPRT), de la commission nationale consultative sur les catastrophes naturelles,...

- Etablir un dialogue constructif avec les représentants de l'Etat et suggérer à l'Etat la nomination de référents risques au sein des services déconcentrés pour faciliter la tâche des élus locaux.
- Remonter des exemples de complexité administrative pour mener un travail de simplification auprès des représentants de l'Etat.
- Proposer des évolutions législatives : profiter des perspectives de décentralisation pour simplifier le fonctionnement administratif sur la gestion des risques au niveau local (rôle dédié DDT/DREAL), lancer une analyse de fond sur d'éventuelles contradictions législatives, réfléchir à des pistes de financement pour une politique de prévention plus ambitieuse et efficiente au regard de la vulnérabilité des territoires.
- Accompagner des travaux de recherche auprès de certaines universités pour améliorer la connaissance sur les risques et l'appropriation des outils à disposition des élus.
- Protéger et revaloriser le statut de l'élu lors des périodes de gestion de crise pour lui permettre de mener correctement ses missions de sécurité publique en l'exonérant de ses missions professionnelles.
- Lancer un travail partenarial avec le monde de l'assurance.

## Eléments de communication

Créer une organisation, alliant national et local, en s'appuyant sur l'éco système existant pour sensibiliser les élus et les accompagner dans la mise en action.

### Des annonces

- Désignation d'élus ambassadeurs au sein de chaque association départementale.
- Partenariats nationaux pour aider à la création de pool de ressources à l'échelle départementale pour accompagner les élus à la prise de conscience de l'exposition de leur territoire et à leur mise en actions.
- Recrutement d'une personne dédiée à ces thématiques au sein de l'AMF rattachée à la direction pour produire des contenus, animer le réseau départemental et le réseau national.
- Test sur une dizaine de sites pilotes avant déploiement général.
- Création d'une « task force » nationale et d'une assistance à la gestion de la post-crise à disposition des maires.

### Des déclinaisons concrètes en cours ou à venir

- Recrutement d'une personne dédiée à ces thématiques au sein de l'AMF rattachée à la direction pour produire des contenus, animer le réseau départemental et le réseau national.
- Suivi actif de tous les dossiers nationaux portant sur cette thématique pour faire entendre la voix des élus locaux.
- Passage de la feuille de route en bureau de l'AMF
- Courrier du président à l'ensemble des maires en leur rappelant leurs responsabilités sur ces sujets et leur présentant le dispositif mis en place par l'AMF ;
- Désignation d'élus ambassadeurs au sein de chaque association départementale.
- Création d'un kit de sensibilisation à destination des élus (plaquette d'information générale (connaître son territoire et son exposition, se préparer à la gestion de crise et anticiper les prochaines crises), vidéos de témoignages de maires éprouvés, argumentaire juridique sur les responsabilités encourues par les maires, trame d'un PCS de base, recueil de témoignages, ...).
- Mise en place de partenariats nationaux (recherche/universités, Croix rouge, FN des réserves communales de sécurité civile, FN associations agréées de protection civile,



ADF, Ministères, France assureurs...). Partenariats nationaux pour aider à la création de pool de ressources à l'échelle départementale pour accompagner les élus à la prise de conscience de l'exposition de leur territoire et à leur mise en actions.

- Désignation de sites pilote en accord avec les AD. Test sur ces sites avant déploiement général. Lancement de la démarche de sensibilisation des maires sur une dizaine d'associations départementales pilotes avec l'aide des élus référents et des pools de ressources constituées localement pour accompagner les élus : séance de sensibilisation collective, remise des kits de sensibilisation AMF à tous les élus du département, organisation d'accompagnement à l'utilisation de GéoRisques pour comprendre l'exposition de son territoire, cartographie des organismes ressources présents sur le département, proposition de formations pour aller plus loin...
- Création d'une page ressources sur les risques et crises sur le site Internet de l'AMF.
- Mise en place d'une adresse mail dédiée au sein de l'AMF pour apporter une aide de 1<sup>er</sup> niveau à la gestion de crise (partage d'expériences et d'outils clés en mains type modèles d'arrêté d'évacuation, de fermeture de voies d'accès...).
- Actions auprès des Ministères de l'intérieur et de la transition écologique pour faire connaître les « référents risques » au sein des services déconcentrés de l'État, interlocuteur privilégié des élus locaux.
- Création d'une « task force » nationale et d'une assistance à la gestion de la post-crise à disposition des maires.
- Démarche auprès de France assureurs pour établir état des lieux et piste de solutions aux questions d'indemnisation et d'assurabilité.

## Calendrier

- Fin 2022 :** 1<sup>ère</sup> communication de l'AMF sur sa feuille de route avec recrutement d'une personne dédiée et rattachée à la direction.
- Début 2023 à sept 2023 :** Rédaction d'un courrier du président.  
Constitution du kit de sensibilisation.  
Constitution d'une offre d'information et de formation.  
Mise en place de 1ers partenariats.  
Création de pages dédiées sur le site de l'AMF et d'une adresse mail d'assistance avec compilation de modèles divers.  
Détermination des territoires pilote, des élus référents et constitution des pools de ressources.
- Mi 2023 à mi 2024 :** Test sur une dizaine de sites pilotes.  
Enrichissement du kit de sensibilisation et mise en place de nouveaux partenariats nationaux.  
Point d'étape au Congrès des maires 2024.
- Congrès 2024 :** Déploiement général d'une sensibilisation à grande échelle des maires aux risques et à la gestion de crise