

La gestion de crise à une échelle cohérente : exemple de la mise en place du Plan Intercommunal de Sauvegarde du bassin du Lay aval

Lucien CHIQUET

Géographe, diplômé du Master 2 Géographie et Aménagement des Espaces Maritimes
Promotion 2016/2017, IGARUN, Université de Nantes
lucien.chiquet@gmail.com

Résumé : Fortement exposé aux risques d'inondations fluviales et de submersions marines, le bassin du Lay aval apparaît comme un espace sensible du point de vue de la gestion des risques naturels. Dans la nuit du 28 février 2010, les côtes vendéennes et charentaises ont été frappées de plein fouet par la tempête Xynthia. Cette catastrophe naturelle a engendré une prise de conscience, au sein des pouvoirs publics et de la population, de nombreux dysfonctionnements dans l'intervention des secours et, plus largement encore, dans l'organisation de la sauvegarde de la population. La loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile prévoyait déjà la possibilité de créer un Plan Intercommunal de Sauvegarde (PICS). L'objectif de celui-ci est de développer l'entraide entre les communes d'un ou de plusieurs EPCI lors d'une situation de crise. C'est dans ce cadre que le Syndicat Mixte du Marais Poitevin Bassin du Lay s'est emparé de cette thématique pour mettre en place un PICS.

Mots-clés : bassin du Lay aval, sauvegarde de la population, intercommunal, risques naturels, gestion de crise, secours.

Introduction

Le début des années 2000, en France métropolitaine, est marqué par de nombreuses catastrophes naturelles et technologiques. Les tempêtes Lothar et Martin de 1999, l'explosion de l'Usine AZF de Toulouse en septembre 2001 et la canicule de l'été 2003 ont alerté les autorités sur la nécessité de développer et d'améliorer la gestion de crise. C'est ce qui a permis d'aboutir à une refonte de la sécurité civile avec la loi du 13 août 2004. Parmi les directives fixées par cette loi, l'une d'elles prévoit la création du Plan Communal de Sauvegarde (PCS). Cet outil permet à la commune de planifier l'organisation de la sauvegarde de la population et l'intervention des secours si un risque naturel ou technologique venait à survenir. La loi de modernisation de la sécurité civile mentionne également la possibilité de s'organiser à plus grande échelle, c'est-à-dire au niveau intercommunal.

L'écriture de cet article fait suite à un stage de master 2 réalisé en 2016 au Syndicat Mixte du Marais Poitevin (SMMP) Bassin du Lay, basé à Mareuil-sur-Lay-Dissais en Vendée. Il s'inscrit

également dans la continuité de l'article écrit par Pierre Siguié (2017), qui traite de la mise en place d'un Plan Communal de Sauvegarde dans la Vallée de la Sèvre Nantaise.

L'objet du stage encadré par le SMMP Bassin du Lay porte sur les thématiques de gestion des risques naturels et de sauvegarde de la population. En effet, le territoire d'actions de cette structure comprend plusieurs des communes les plus touchées pendant la tempête Xynthia, telles que les communes de la Faute-sur-Mer et de l'Aiguillon-sur-Mer. De plus, le Syndicat Mixte est porteur du Programme d'Actions et de Prévention des Inondations (PAPI) du Lay aval. Celui-ci vise par exemple, au delà des mesures dites « classiques » telles que le financement de nouvelles digues, à favoriser la création de PCS au sein des communes membres. Les missions confiées durant ce stage étaient au nombre de trois : une mission principale, l'élaboration du Plan Intercommunal de Sauvegarde (PICS) du bassin du Lay aval ; deux missions annexes, le suivi des niveaux d'eau dans

le marais en période d'étiage et le recensement des infrastructures publiques en zones inondables, sur le territoire du PAPI.

Le processus d'élaboration du PICS du bassin du Lay aval se fait sur un temps long et n'est pas encore finalisé. Cela n'empêche pas d'étudier le cadre de l'organisation locale de la sécurité civile en France, ainsi que de s'interroger sur le contexte ayant suscité la volonté de mettre en place un PICS sur le bassin du Lay aval. La dernière partie de cet article reprend les différentes phases de travail, qui ont animé la réalisation du PICS.

La gestion de la sauvegarde de la population : passage d'une échelle locale à une échelle intercommunale

État de l'art

La documentation en matière de gestion des risques naturels, de sécurité civile et de sauvegarde de la population est très dense. Il était donc nécessaire d'établir un travail bibliographique important et d'effectuer un « tri » avant d'entrer dans la réalisation du PICS du bassin de Lay aval.

De nombreux documents cadres, tels que les Dossiers Départementaux des Risques Majeurs (DDRM) ainsi que les différents guides d'élaboration des PCS, édités par la Direction de la défense et de la sécurité civile, permettent de bien fixer les éléments propres à l'élaboration des documents de sauvegarde (Département de la Vendée, 2012).

De même, plusieurs organismes tel que l'Institut des Risques Majeurs de Grenoble (IRMa), effectuent un travail de documentation et de recherche très important sur la gestion des risques naturels et apportent des solutions visant à améliorer la sauvegarde de la population (IRMa, 2009).

Pourtant, malgré le nombre important de PCS réalisés, très peu de documents et de réalisations concrètes font état du PICS. Il s'avère compliqué d'avoir accès aux PICS déjà mis en

place, qui ne sont pas aussi diffusés que les PCS. C'est pourquoi la réalisation de ce PICS peut être en partie qualifiée d'expérimentale.

L'avancée instituée par la loi de modernisation de la sécurité civile

Les risques qui pèsent sur les personnes et leurs biens sont multiples. Tempêtes, feux de forêts, inondations fluviales ou encore submersions marines ont des conséquences parfois destructrices. Celles-ci ont mis directement en avant la nécessité de moderniser l'organisation de la sécurité civile. C'est dans ce cadre qu'est parue, le 13 août 2004, la loi de modernisation de la sécurité civile. Elle s'articule autour de plusieurs idées principales : une plus grande sensibilisation à la sécurité civile ; une meilleure préparation face aux risques ; le développement du statut des Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS) et la création d'une solidarité globale autour de la gestion et de l'organisation de la sécurité civile, avec par exemple la prise en charge par l'État du coût des aides et des renforts fournis à un département touché par une catastrophe.

La volonté de l'État, qui souhaitait voir les collectivités locales se prémunir davantage contre les risques, visait la création de nouveaux outils à leur service. C'est pourquoi la loi de modernisation de la sécurité civile a prévu l'élaboration du Plan Communal de Sauvegarde.

Face aux enjeux de protection, d'assistance et de secours à la population, le PCS s'est imposé comme un outil efficace pour planifier l'organisation des secours. Le maire détient, par le biais de l'article L 2212-2-5 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), un pouvoir de police sur ses administrés. Jusqu'en 2004, il ne pouvait s'appuyer sur aucun plan pour cadrer l'exercice de ses pouvoirs de police. Pour pallier ce manque, la loi 2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile a conféré une valeur juridique au PCS. C'est le premier texte qui va officialiser le PCS et lui donner une portée législative. Il est dorénavant obligatoire pour les communes qui sont sous la

juridiction d'un Plan de Prévention des Risques Naturels (PPRn) ou d'un Plan Particulier d'Intervention (PPI). L'article 13 de la loi de modernisation de la sécurité civile définit le rôle du PCS. Le plan a pour objectif de développer et d'améliorer la prévention et la gestion de crise à l'échelon communal. Cet article assoit la responsabilité du maire en matière de sauvegarde. Le décret n° 2005-1156 du 13 septembre 2005 vient clarifier la position du PCS dans l'organisation des secours. Le PCS s'intègre directement en tant que complément du dispositif ORSEC, pour aider au mieux les communes lorsqu'un événement impliquant potentiellement une partie de la population survient. Il va apporter une déclinaison plus efficace et plus précise de la sécurité civile, en mettant à profit les connaissances et la vision des acteurs de terrain, qui sont les plus à même de gérer la prévision des risques sur leur commune.

Au fur et à mesure des réformes territoriales, les EPCI disposent de plus en plus de compétences, synonymes de nouvelles responsabilités. L'organisation et l'évolution de la sécurité civile impliquent entre autres de mutualiser les moyens et d'élargir les périmètres de gestion du risque. Ces compétences, dont disposent les EPCI, amènent donc à réfléchir sur leur place dans le domaine de la sauvegarde de la population.

L'article 13 de loi de modernisation de la sécurité civile mentionne également la possibilité pour les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre, de créer un Plan Intercommunal de Sauvegarde. Le PICS peut être défini comme la compilation des PCS des communes comprises dans le territoire retenu. Mais son organisation mérite d'aller plus loin, en participant à l'amélioration des outils d'aide à la décision, avec par exemple la mise en place de sens d'évacuation à plus grande échelle, ou bien, en définissant des scénarios de sauvegarde en fonction du niveau de risque. Le PICS peut s'avérer moteur dans la mise en commun des moyens humains, techniques et financiers des communes et /ou des intercommunalités.

L'objectif principal du PICS est de pallier un événement affectant le territoire d'une ou de plusieurs communes, lorsque son ampleur dépasse la capacité de celle-ci à faire face. Il permet de mettre en place une large mobilisation de moyens, qui doivent être recensés dans l'annuaire de crise. Le PICS sert aussi de lien entre les équipes municipales déléguées à la sauvegarde et les secours. La loi précise que le portage du PICS, son élaboration et ses futures révisions, sont mis en place par l'intercommunalité. En revanche, il est validé par un arrêté du ou des présidents d'intercommunalités, auquel doit s'ajouter impérativement un arrêté pris par chacun des maires des communes composant le PICS. Cependant, la loi ne prévoit pas de disposition concernant la direction du PICS au niveau intercommunal. Comme cité dans la partie précédente, le président de l'EPCI n'a donc pas de compétence pour se substituer aux pouvoirs de police du maire.

Le recours au PICS encore trop peu utilisé : l'absence générale d'une compétence risque pour les EPCI

Le recours à la mise en place d'un PICS est encore très peu utilisé. On en dénombre seulement une douzaine sur l'ensemble du territoire français, sans qu'il y est une région plus dynamique que les autres dans l'investissement de cette démarche. Les plus importants en termes de territoire et de population sont les PICS de la Communauté d'agglomération de Colmar dans le Haut-Rhin (14 communes ; 104 180 habitants) et de la Communauté de Communes de Caux Vallée de Seine en Seine-Maritime (47 communes ; 68 400 habitants).

Les EPCI ne sont pas tenus par des obligations en matière de prévention et de gestion des risques majeurs. Toutefois, certains EPCI ont la possibilité, par leur statut et sous couvert d'un texte de loi, d'exercer une compétence en matière de risque. Les missions confiées leur sont fixées en fonction du principe de spécialité : ils ne peuvent exercer que les compétences qui sont énumérées au sein de leurs propres statuts

et qui leur sont transférées ou déléguées par les communes membres. Le principe de spécialité des EPCI est double car il est en fait composé d'une spécialité fonctionnelle et d'une spécialité territoriale. La spécialité fonctionnelle se rattache aux compétences déléguées par les communes. La spécialité territoriale, quant à elle, concerne le territoire d'action de l'EPCI. Ce dernier ne peut pas intervenir en dehors du territoire de ses communes membres.

La loi complique donc l'obtention des compétences liées au risque à l'échelle intercommunale. En effet, l'EPCI est bridé d'un point de vue juridique car il ne peut pas exploiter une compétence conservée par les communes. L'EPCI peut avoir recours à une convention avec ses communes membres pour porter des compétences qui ne lui sont pas déléguées à la base, uniquement si leur objectif se rattache aux missions préalablement transférées. La dernière difficulté concerne le principe d'exclusivité. Une fois la compétence transférée par les communes, ces dernières ne peuvent plus l'exercer, ce qui s'oppose à une gestion conjointe entre communes et intercommunalité pour la sauvegarde de la population.

L'absence de compétence liée aux risques touche également le président de l'EPCI. Ce dernier n'a aucun pouvoir en matière de police générale de l'ordre public. Il ne peut se substituer au maire qui bénéficie de cette compétence exclusive sur sa commune, compétence qu'il ne peut déléguer. La loi du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, permet dans certains cas un transfert de compétences des pouvoirs de police spéciale. Ces pouvoirs sont transférés à l'intercommunalité pour lui permettre d'exercer pleinement les compétences qui lui sont transmises. Mais la gestion du risque, contrairement à l'élimination des déchets, l'assainissement ou encore à la sécurité dans les manifestations sportives, n'est pas comprise dans les pouvoirs de police spéciale.

Pourtant, la prise en compte des risques dans les intercommunalités n'est pas totalement exclue. Les EPCI disposent de plusieurs compé-

tences qui leur donnent la possibilité de prendre part à la gestion des risques avec les communes membres. Les EPCI peuvent intervenir de façon complémentaire, avec par exemple les travaux de prévention des risques et la mise en place de cellules d'appui à la réalisation des PCS. Ils peuvent également agir par substitution, en particulier dans la maîtrise de l'occupation des sols. L'EPCI peut se résoudre, lorsque les personnes et leurs biens sont très exposés à un type de risque, à prendre des mesures pour engager une expropriation foncière.

Enfin, les métropoles ont pour responsabilité de mettre en place un Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUI), auquel chaque Plan local d'urbanisme des communes doit se conformer. Dans ce cadre, l'État a incité les métropoles à prendre en compte la thématique des risques dans les projets de PLUI, sachant qu'elles sont exposées à un grand nombre de risques et drainent beaucoup de population.

Pourquoi mettre en place un PICS sur le bassin du Lay aval ?

Une volonté de s'organiser sur un territoire fortement marqué

Sur le territoire d'action du SMMP Bassin du Lay, la volonté de créer un plan intercommunal de sauvegarde est née en 2013. Elle émane de plusieurs communes littorales, menacées par le risque de submersion maritime. Elles envisageaient de créer une organisation pour améliorer l'entraide entre communes, principalement sur le prêt de matériel et d'agents. Le but de cette concertation devait aussi permettre de mieux cerner les moyens d'accueil et d'hébergement de la population.

Lors d'un événement majeur du type « Xynthia », les trois communes de la Faute-sur-Mer, l'Aiguillon-sur-Mer et de la Tranche-sur-Mer peuvent se trouver en difficulté. La création d'un PICS à l'échelle du bassin versant aval du Lay permet une réflexion et une réponse adaptée à ce contexte compliqué. De plus, le procès « Xynthia » a contribué à porter sur le

Un territoire soumis aux aléas naturels :

Le territoire du PICS est exposé face aux influences océaniques, principalement aux flux d'ouest, de sud-ouest et de sud. La baie de l'Aiguillon, espace de jonction entre l'estuaire du Lay et l'océan Atlantique, est en effet orientée vers le sud-ouest, ce qui augmente le risque de submersion marine lorsque le vent et la houle s'alignent dans cette même direction.

Les communes comprises au sein du périmètre d'action du PICS sont aussi sensibles aux risques d'inondations fluviales, généralement engendrées par les crues du Lay. Ce type de risque est moins impactant que la submersion marine, même si certaines zones spécifiques sont à surveiller.

Mais le plus grand danger provient de la concomitance des phénomènes fluviaux et maritimes, ce qui augmente les effets des inondations sur les zones proches de l'estuaire du Lay, telles que les communes de la Faute-sur-Mer et l'Aiguillon-sur-Mer. De plus, les gains de terrains successifs de l'homme sur la mer, qui prennent la forme de polders, correspondent à des zones basses et constituent des espaces très risqués pour les populations qui y vivent.

Historique des principales inondations sur le bassin du Lay aval :

Impacté à de nombreuses reprises par le passé, le territoire du PICS a été très touché par les pertes humaines et les dégâts occasionnés par la tempête Xynthia du 28 février 2010, qui a agit comme marqueur social auprès des populations touchées (Chauveau et al., 2011).

Dates marquantes en matière d'inondations fluviales et de submersions marines :

- 1740 : une submersion marine remonte jusqu'à Luçon.
- 27-28 octobre 1882 : submersion des digues des prises à la Faute-sur-Mer.
- 21 mars 1928 : La faute-sur-Mer devient une île lors d'une submersion marine.
- 16 novembre 1940 : 3 000 ha de terres agricoles submergés par la mer sur le secteur de l'Aiguillon-sur-Mer.
- Novembre 1960 : crue centennale sur le Bassin du Lay, de nombreux dégâts sont à déplorer.
- 27 décembre 1999 : la tempête Martin entraîne la rupture d'une digue à l'Aiguillon-sur-mer, sans submersion majeure sur le bassin du Lay.

devant de la scène les difficultés et les manquements organisationnels propres à la gestion de la sauvegarde de la population. Exposés au tourbillon médiatique créé par cet événement tragique, les élus des communes touchées se devaient rapidement de trouver des solutions adaptées.

Le SMMP Bassin du Lay s'est révélé, en tant que porteur du PAPI du Lay aval, l'acteur privilégié pour inciter à la réalisation du PICS. Pendant les réunions d'élaboration du dit PAPI, la commune d'Angles a été la première à signaler la nécessité de mutualiser les moyens

et l'entraide dans la gestion de crise. Après le passage de Xynthia, la commune avait envoyé du personnel et du matériel en renfort sur les secteurs impactés. Cette démarche n'était pas encadrée ou identifiée par une convention ou par un plan particulier. Le retour d'expérience a révélé des soucis d'organisation et un manque de communication. Pour exemple, les équipes municipales ont eu des difficultés à établir le suivi de leur personnel durant leur intervention sur les autres communes. Les interrogations des élus et le retour post-Xynthia ont eu pour conséquence l'inscription dans le PAPI de l'axe 3 relatif au PICS.

Cet axe est intitulé «Alerte et gestion de crise». Comme son nom l'indique, il doit servir à améliorer l'alerte de la population et la gestion de crise si une catastrophe venait à survenir, en particulier lors d'une inondation ou d'une submersion marine. À la base, la stratégie du PAPI du Lay aval mentionnait la création d'un PCS «global» sans parler de PICS. Les évolutions à engager doivent comprendre une mutualisation globale des moyens détenus par les communes et leurs EPCI. Ces moyens peuvent être matériels avec par exemple le prêt de camions ou de bulldozers pour combler les dégâts sur une digue. Ils peuvent aussi être humains avec la mise à disposition d'agents communaux ou encore logistiques (téléphones satellitaires, lieux d'hébergements, etc.). En plus de ces moyens, l'organisation de la sauvegarde de la population nécessite la centralisation du système d'alerte. Il est vrai que le système d'alerte doit être rapide et clair, pour donner le plus de temps possible aux communes pour prévenir leurs administrés.

Un périmètre qui dépasse les limites envisagées

Lors de la réunion sur les grandes marées en avril 2015, le Préfet est allé dans ce sens, en demandant la coopération des communes sur la thématique de la sauvegarde, ce qui a remis la question du PICS au centre des débats et permis d'avancer le calendrier prévu dans le PAPI. Le Plan Intercommunal de Sauvegarde envisagé doit s'étendre sur l'ensemble du bassin de risque. Par ailleurs, la concomitance entre les phénomènes fluviaux et maritimes (crue du Lay et submersion marine) doit être mieux prise en compte dans l'évaluation des risques. Le système devra coupler les problématiques fluviales et maritimes, tout en constituant un appui en temps réel aux communes impactées par un événement climatique particulier.

Plusieurs scénarios de périmètres ont été envisagés pour le PICS du bassin du Lay aval. Ces scénarios, au nombre de quatre, résultent de discussions entre les différentes parties pre-

nantes. Ils restent évolutifs, sachant que le dernier scénario de travail a été réalisé avant la fusion des intercommunalités engagée en janvier 2017, suite à la loi NOTRE du 7 août 2015.

Le **premier scénario** du PICS, proposé dans le cadre du PAPI du Lay aval, comprend les communes littorales de Longeville-sur-Mer, la Tranche-sur-Mer, La Faute-sur-Mer, l'Aiguillon-sur-Mer, Saint-Michel-en-l'Herm, Triaize ainsi que les communes rétro-littorales de Angles, Grues et Saint-Denis-du-Payré (fig. 1). Il regroupe donc les communes les plus impactées par la tempête Xynthia et leurs voisines directes. Ce scénario ne s'appuie sur aucune intercommunalité à part entière mais est cohérent avec le risque de submersion marine. C'est donc le scénario minimal, le faible nombre de communes facilitant l'organisation du PICS. Le **deuxième scénario** proposé intègre la communauté de communes du Pays Né de la Mer¹, fortement exposée au risque de submersion marine et au risque d'inondations par le Lay. Les élus de cet EPCI avaient déjà envisagé la mise en place d'un PICS en interne. Il a donc été convenu de n'en faire qu'un, en intégrant dans sa totalité la communauté de communes du Pays Né de la Mer. Les communes de Longeville-sur-Mer et d'Angles sont elles aussi demandeuses d'un PICS et sont membres de deux autres EPCI, le Pays Talmondaïs et le Pays Moutierrois. C'est pourquoi le **troisième scénario** prévoit de greffer les communautés de communes du Pays Talmondaïs et du Pays Moutierrois. Ce choix a été fait pour respecter les logiques de territoire des communes membres du syndicat mixte. À partir de ce moment, l'emprise du PICS dépasse les limites du territoire d'action du SMMP Bassin du Lay. On retrouve plus de cohérence du point de vue littoral car ce scénario est basé sur l'ensemble d'une unité sédimentaire. Il a aussi l'avantage de s'appuyer sur trois structures in-

¹ Initialement composé de quatre communautés de communes (Pays Mareuillais, Moutierrois, Né de la Mer et Talmondaïs), le territoire du PICS ne comprend plus que deux communautés de communes (Moutierrois-Talmondaïs et Vendée Sud Littoral) suite à la fusion du 1^{er} janvier 2017.

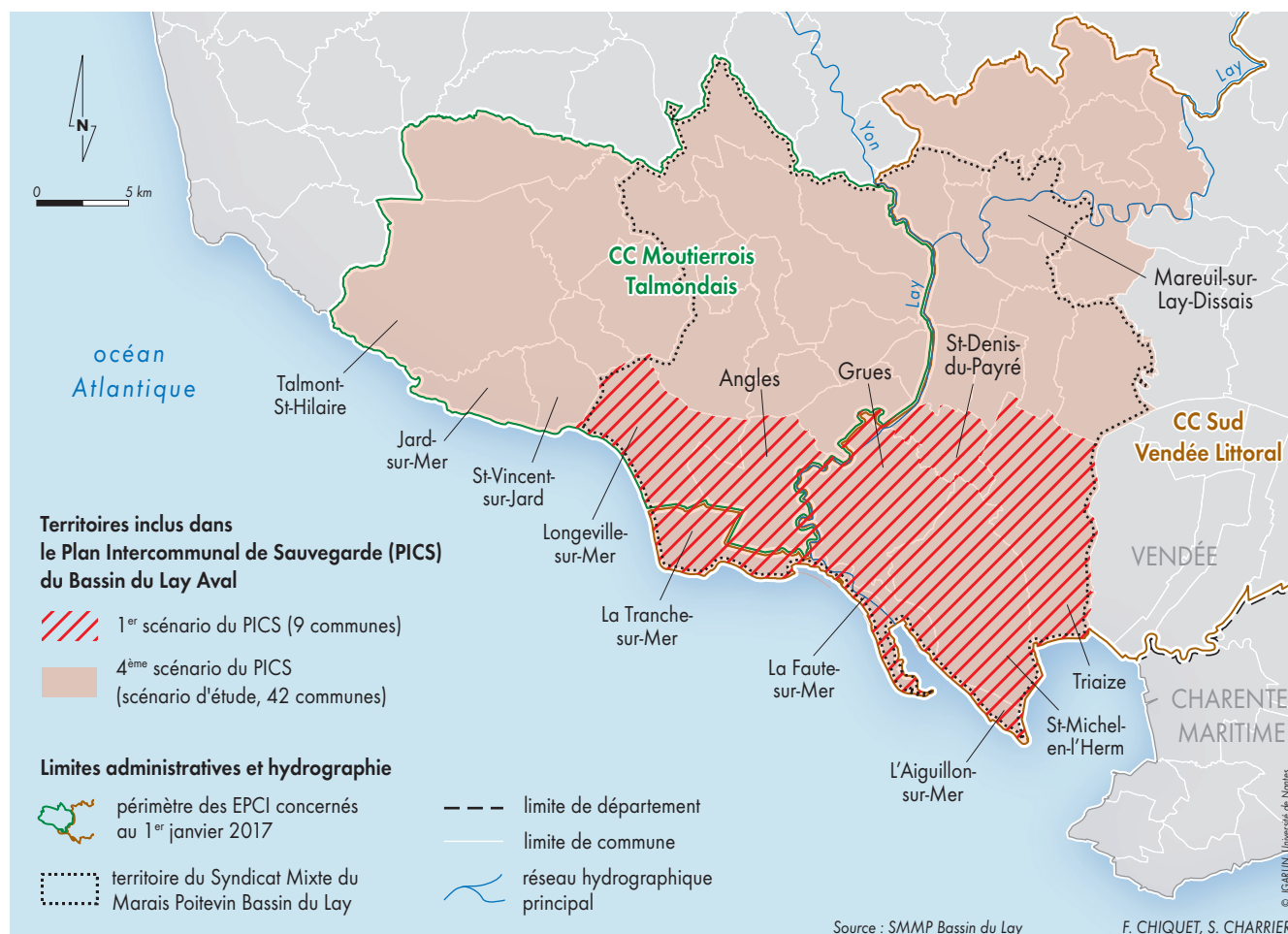


Figure 1 - Scénario 4 du Plan Intercommunal de Sauvegarde du bassin du Lay aval

tercommunales, ce qui alloue plus de moyens pour l'organisation du PICS. Mais le fait de multiplier le nombre de communes concernées tend à complexifier l'organisation et la gestion du PICS. Le **quatrième scénario** a constitué le scénario de travail pendant l'élaboration du document. Il comprend en plus le Pays Mareuil-lais, ce qui élève le nombre de communautés de communes à quatre sur le territoire du PICS. L'incorporation du Pays Mareuilais permet d'accroître encore les moyens mis à disposition dans le cadre du PICS. Ce choix relève lui aussi des événements ayant eu lieu pendant Xynthia. Les résidents de l'EPHAD de l'Aiguillon-sur-Mer, partiellement inondé, avaient été évacués vers d'autres établissements, dont celui de Mareuil-sur-Lay-Dissais. Ce scénario permet également une meilleure prise en compte du risque

fluvial, la commune de Mareuil étant une des plus sensibles aux risques d'inondation par débordement de cours d'eau. Ce scénario dépasse largement les limites du bassin du Lay Aval. Le nom initialement donné au PICS «bassin du Lay aval» n'est donc plus vraiment adapté.

Les grandes phases de l'élaboration du PICS du bassin du Lay aval

Synthèse des Plans Communaux de Sauvegarde et cartographie des enjeux

La première phase de la conception du PICS s'est divisée entre l'étude des PCS des communes composant le territoire retenu et l'agrégation des données PCS sous SIG. Ce travail a permis de

bien cadrer les caractéristiques du territoire du PICS et de localiser les enjeux relatifs à la sauvegarde de la population. Cette synthèse a été nécessaire pour mieux appréhender les risques potentiels qui s'exercent sur le territoire du PICS. Ce travail était primordial du fait de la taille du territoire d'étude retenu pour la mise en place du PICS. La synthèse a été établie sous forme de tableau pour chaque communauté de commune. Chacun de ces tableaux présente des informations générales sur les communes (superficie, nombre d'habitants, etc), les types de risques auxquels elles sont exposées (naturels, technologiques ou sanitaires), ainsi que l'ensemble des secteurs potentiellement impactés. Il en ressort que le territoire du PICS est composé de 42 communes dont 9 sont littorales, pour une surface totale de près de 1 000 km² (fig. 1). Une seule des communes ne dispose pas de PCS. La population permanente sur le territoire du PICS s'élève à 65 000 habitants, mais avec un très fort accroissement saisonnier, surtout sur la frange littorale. Du point de vue des risques naturels, 34 sont sensibles en cas d'inondation, 11 sont exposées au risque de submersion marine et enfin, quelques communes peuvent se retrouver impacter lors d'une concomitance fluviale et maritime telles que la Faute-sur-Mer ou encore Talmont-Saint-Hilaire.

Suite à la phase de synthèse effectuée sur les documents PCS, le travail s'est orienté sur la cartographie du PICS. Cette phase s'est décomposée en deux temps : l'agrégation des données SIG et la création de cartes à l'échelle du PICS. Tout d'abord, le regroupement des données SIG s'est fait par le biais de l'organisme GéoVendée. Cette structure a participé, en lien avec la cellule d'appui PCS de l'Association des Maires et Présidents de Communautés de Communes de Vendée, à la création des données SIG recensées dans les PCS. GéoVendée a créé une charte qui a pour but d'uniformiser les informations contenues dans les PCS et un grand nombre de communes a bénéficié de cette aide. Pour les communes ayant réalisé leur PCS en interne ou via des bureaux d'études, les données SIG n'étaient pas toujours complètes, parfois même

inexistantes. Pour pallier ce manque, de nombreuses données ont été tirées des PCS puis mises en forme sous SIG.

Organisation de l'évacuation de la population

Le PICS prévoit plusieurs outils et méthodes pour gérer l'évacuation de la population exposée à un risque. Tout d'abord, il a été décidé de travailler sur trois scénarios de risques. Le premier représente un scénario « **classique** », basé sur les données fournies dans les PCS. Le second scénario est un scénario « **modéré** » basé sur les simulations du PAPI. Sur la partie fluviale, les aléas modélisés se basent sur une crue centennale. Pour le secteur sous influence maritime, les modèles présentent une concomitance littorale avec Xynthia +20 cm couplée à une crue décennale. Le PAPI du Lay aval ne prend pas en compte de rupture d'ouvrages. Le troisième est un scénario « **fort** » PPR. C'est le scénario le plus impactant sur le territoire du PICS. En effet, les PPR visent à limiter l'urbanisation dans les communes soumises aux risques. Ils ont donc des objectifs maximalistes concernant la modélisation des aléas. L'aléa actuel du PPR, sur lequel se base le scénario fort du PICS, comprend un niveau Xynthia +20 cm pour le maritime et crue centennale pour le fluvial. Contrairement au PAPI, le PPR prévoit des ruptures sur les ouvrages de protection hydrauliques, ce qui augmente considérablement l'espace touché par une submersion ou une inondation. L'intérêt d'étudier plusieurs types de scénarios est d'établir plusieurs itinéraires d'évacuation en fonction de l'aléa pris en compte. Mais ces trois scénarios ne suffisent pas à garantir une évacuation efficace de la population, encore faut-il être en mesure de quantifier le volume de population à évacuer. Cette connaissance permet d'anticiper les moyens de sauvegarde (évacuation, accueil/hébergement et ravitaillement de la population) à mettre en place en fonction du nombre de personnes évacuées. Quantifier ces volumes de population permet aussi d'étudier la capacité de réponse d'une commune face à une évacuation massive. Ce travail a

déjà été réalisé en partie dans le cadre de nombreux PCS des communes exposées aux risques d'inondation et de submersion. Mais les PCS précisent rarement le nombre exact de personnes concernées. La plupart des documents mentionnent uniquement un nombre d'habitations sur les secteurs soumis aux risques, avec parfois les établissements publics tels que les EHPAD, école, etc. Pour pallier ce manque d'information, la méthodologie employée a consisté à établir des taux de conversion, pour tenter d'estimer un nombre d'habitants par bâtiment en zone à risques. Par exemple, lorsque le bâtiment concerné est une maison, le taux choisi est de 2,2 car il correspond au nombre moyen d'habitant par logement en France métropolitaine (INSEE 2012). La dernière étape de ce travail consiste à travailler sur les lieux d'accueil et d'hébergement disponibles en cas d'évacuation de la population. En effet, le PICS se devait d'établir un état des lieux concernant les places d'accueil et d'hébergement disponibles, en pensant au cas où la catastrophe viendrait à dépasser les moyens d'une commune. L'objectif est d'établir une connexion avec les communes les moins touchées lors d'un événement, pour mettre à profit leurs propres moyens. De plus, il fallait vérifier que les lieux destinés à l'accueil ou à l'hébergement de la population ne se trouvaient pas en zone à risque, ce qui était le cas pour certains.

Création d'un poste de commandement intercommunal

L'établissement d'un Poste de Commandement à l'échelle Intercommunale (PCI) permet de suivre en temps de crise, l'état des moyens, des potentiels et des besoins des communes adhérentes. Le PCI va venir alléger le poids des missions confiées aux Postes de Commandement Communaux (PCC). Par exemple, dans le cas d'une rupture de digue, le PCI peut servir de relais entre les communes pour organiser l'opération des moyens techniques pour colmater une brèche. La rencontre avec le SDIS Vendée, a permis de fixer les caractéristiques du PCI. Premièrement, il a été envisagé de mettre

en place un seul PCI sur le territoire du PICS, peu importe le type de risque. Ses connaissances ont également permis de fixer les trois principaux critères nécessaires à la tenue d'un PCI : la centralité, l'accessibilité et bien sûr le fait qu'il soit hors zones à risque. Le croisement de ces critères a abouti à la proposition de différentes communes susceptibles d'abriter le PCI.

Il apparaît très probable que le PCI sera administré par un Directeur des Opérations de Secours Intercommunal (DOSI), au même titre que le PCC avec le maire. Le DOSI devra servir de relais entre les communes sinistrées, les services de l'État et les services de secours. Le Responsable des Actions Intercommunales (RAIC) coordonnera l'action des cellules du PCI et permettra d'établir un lien avec le DOSI. En théorie, le PCI sera composé de plusieurs type de cellules. Il pourrait comprendre une cellule secrétariat-communication, logistique, sauvegarde et sûrement une cellule psychologique pour épauler les personnes en état de choc. En parallèle du travail fourni par les cellules et les dirigeants, plusieurs experts mettront à profit leurs connaissances du territoire et des aléas pour avoir une analyse fine des événements à venir.

Les membres du PCI pourront s'appuyer sur des fiches réflexes dans l'exercice de leurs missions ainsi que sur un annuaire de crise solide. Cet annuaire recense les moyens intercommunaux, communaux et les personnes ressources (entreprises de travaux publiques, supermarchés, etc.)

Critères de déclenchement du PICS

En prévision des futurs aléas naturels impactant le territoire du PICS du bassin du Lay aval, des documents ont été créés pour fixer des seuils de déclenchement. Ces seuils concernent les événements maritimes et fluviaux. Leur rôle est d'établir un gradient qui conditionne la mise en route du PICS. En effet, le PICS ne sera déclenché que sur demande des maires ou du Préfet, lorsque les moyens de sauvegarde se retrouveront insuffisants.

Pour chaque événement, un tableau présente un gradient selon l'intensité de l'aléa, qui se décline du vert au rouge tout comme les modèles d'alerte Météo France. Il présente aussi les conséquences potentielles de ce type de catastrophe sur le terrain ainsi que les comportements à mener par les membres du PCI. La seconde étape du travail a consisté à fixer des classes en fonction des niveaux d'eau pour obtenir un outil d'aide à la décision.

Concernant le scénario maritime, la prévision de l'alerte se fait en fonction du niveau d'eau prévu (prévisions du SHOM) à laquelle s'ajoute une surcote. Ces deux éléments permettent d'estimer les niveaux d'eau réels observés lors d'un événement de submersion marine. Les niveaux d'eau retenus pour les classes d'alerte du PICS ont été fixés en étudiant la hauteur des ouvrages de protection sur le bassin du Lay aval et les cotes relevées pendant la tempête Xynthia. En plus de la prévision des niveaux d'eau observés, la conception du déclenchement maritime du PICS a conduit à la réalisation d'une cartographie et d'un listing faisant état des secteurs sensibles à une submersion marine par rapport à l'orientation du vent.

Le déclenchement en cas de crise fluviale est plus compliqué à mettre en place que sur le maritime. Le fonctionnement du système fluvial du Lay est difficile à appréhender. La prévision des crues ne se limite pas à la quantité d'eau tombée pendant une averse mais doit prendre en compte de nombreux facteurs, soit l'intensité de la pluie, la quantité de précipitation tombée en amont, l'état des sols par rapport aux dernières pluies et le débit des affluents du Lay. Le système de prévision n'est existant que sur la partie amont. À terme, l'objectif du système de déclenchement fluvial du PICS est d'arriver à prendre en compte l'ensemble de ces caractéristiques sur la totalité du bassin versant.

Conclusion

L'élaboration du PICS a mis en avant quelques limites propres à sa mise en place. Tout d'abord, la création du PICS implique

d'avoir des PCS complets et précis dans les données qu'ils exposent. Par exemple, de nombreux PCS ne présentent pas la capacité de leurs lieux d'accueil et d'hébergement, ce qui rend le travail de prévision de l'évacuation de la population sur le territoire du PICS difficile. De même, certains PCS manquent de lisibilité sur les zones de risques impactées lors d'événements maritimes ou fluviaux et sur les volumes de population potentiellement impactés. Une des principales difficultés a aussi concerné le manque de données sur les submersions marines et les inondations fluviales. Ce manque de repères a constitué un frein sur le travail de déclenchement du PICS et sur les calculs de la population potentiellement touchée. La prise en compte et la gestion des risques dans les intercommunalités sont encore faibles. Selon le rapport établi pour le Conseil National de la Protection Civile (Gralepois, 2008), «35% des communes exposées aux risques naturels et technologiques ne disposent pas d'agent de service administratif dédié à la prévention et la gestion des risques collectifs».

La mise en place du PICS du bassin du Lay aval a ouvert de nombreux axes de travail tels que la quantification de la population touchée en cas d'événement fluvial et maritime, ou encore la création de sens d'évacuation. Au fur et à mesure, ces outils seront complétés et devront rester évolutifs pour s'adapter aux changements opérés sur le territoire (augmentation de la population, moyens disponibles, etc.).

Pourtant, plusieurs questions restent en suspens suite à la fin du stage au SMMP Bassin du Lay. Il pourra engager une réflexion sur la taille du territoire du PICS. Les fusions d'intercommunalités réalisées suite à la réforme territoriale en janvier 2017 laissent à penser que le PICS pourrait s'étendre sur deux communautés de communes supplémentaires. Une réflexion pourra aussi être menée sur l'intérêt ou non de se baser sur le périmètre du Territoire à Risques Importants (TRI) de la baie de l'Aiguillon, pour compléter le risque de submersion marine sur cet espace.

Bibliographie

CHAUVEAU E., CHADENAS C., COMENTALE B., POTTIER P., BLANLOEIL A., FEUILLET T., MERCIER D., POURINET L., ROLLO N., TILLIÉRET I., TROUILLET B., 2011. Xynthia : leçons d'une catastrophe, *Cybergeo : European Journal of Geography*, document 538 [URL : <http://cybergeo.revues.org/23763>].

GRALEPOIS M., 2008. *Le Plan Communal de Sauvegarde. Une approche territoriale de la sécurité civile à travers l'enquête des conditions de mise en place dans les communes françaises : rapport pour la Conseil National de la Protection Civile*, 74 p.

SIGUIÉ P., 2017. L'élaboration d'un Plan Communal de Sauvegarde dans la vallée de la Sèvre : véritable guide en cas de crise ou simple document inexploité ? *Les Cahiers Nantais*, n° 2017-1, pp.5-16.

VERNOUX F. (Général), 2016. *Conduire les opérations communales de sauvegarde : Initiation Opérationnelle*. Territorial éditions, Dossiers d'Experts, 222 p.

Rapports et documents

IRMa, 2009. Rapport de synthèse : la prise en compte des risques majeurs dans les intercommunalités, 18 p.

Communauté Urbaine de Brest. Plan Intercommunal de Sauvegarde. 2007, 123 p.

Département de la Vendée, 2012. *Dossier départemental des risques majeurs*, 148 p.

Syndicat Mixte du Marais Poitevin bassin du Lay aval, 2014. *Programme d'Actions et de Préventions des Inondations (PAPI) complet du bassin versant du Lay aval : Phase 1 Diagnostic et adaptation de la stratégie locale*, Mareuil-sur-Lay-Dissais, 41 p.