



Plan Communal de Sauvegarde

Mémento



Direction de la Défense et de la Sécurité Civiles
Sous-direction de la gestion des risques
87/95 quai du docteur Dervaux
92600 Asnières sur Seine
Site Internet : www.interieur.gouv.fr



**Direction de la Défense
et de la Sécurité Civiles**



Plan Communal de Sauvegarde P.C.S.

Mémento



**Direction de la Défense
et de la Sécurité Civiles**



REMERCIEMENTS

La Direction de la Défense et de la Sécurité Civiles (DDSC)

est à l'initiative de cet ouvrage.

Sa réalisation a été confiée à l'**Institut des Risques Majeurs de Grenoble (IRMa)**.

Chef de projet et rédacteur : Eric Philip (IRMa) et Pascal Belin (DDSC)

Ont apporté leur contribution active à ce projet par leurs réflexions et leurs observations :

David Antoine (préfecture de la Drôme), Isabelle Besançon (communauté urbaine Nantes Métropole), Nicolas Camp'huis (Equipe pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature), Pascal Cornuau et Jean-Jacques Vidal (DIREN Midi-Pyrénées), Clément Jacquier et Danielle Sauge-Gadoud (mairie de Feyzin), Christine Meier (préfecture de la Seine-Maritime), Héléne Morel et Jean-Luc Roy (Etablissement public Loire), Lieutenant-Colonel Jean-Luc Queyla (SDIS du Vaucluse), Christophe Rousseau (CEDRE), François Giannoccaro (IRMa) et Commandant Philippe Blanc, Catherine Guénon, Amélie Lemaire, Capitaine de Corvette Frédéric Lichière, Commandant Yannick Petit, membres de la sous-direction de la gestion des risques (DDSC).

La Direction de la Défense et de la Sécurité Civiles
et l'Institut des Risques Majeurs de Grenoble
remercient les personnes sollicitées pour la relecture de ce document.

Vous pouvez enrichir ce document en nous adressant vos remarques,
vos propositions de modifications et de mises à jour à :

Direction de la Défense et de la Sécurité Civiles
Sous-direction de la gestion des risques
Bureau de l'alerte et de la planification
87/95 quai du docteur Dervaux
92600 Asnières-sur-Seine



PRÉFACE

Dans le domaine de la sécurité civile, des événements marquants nous rappellent régulièrement que les situations susceptibles de perturber le fonctionnement quotidien de nos organisations sont nombreuses. Il suffit de penser à l'explosion de l'usine AZF à Toulouse en 2001, aux inondations de la Somme en 2001, à celles du sud-est en 2002 et 2003, aux incendies d'usine de Nantes en 1987 avec évacuation de 35.000 personnes, de Tours en 1988 ayant entraîné la coupure d'alimentation en eau potable de la ville, mais aussi à tous les phénomènes climatiques extrêmes tels que la tempête de 1999 ou les chutes de neige en 2005.

Dans tous les cas, le désarroi, les attentes des citoyens les amènent à interpeller la puissance publique dont ils attendent qu'elle soit capable d'apporter dans l'urgence des réponses à ces situations imprévues ou inopinées. Du fait de leur proximité et de leur responsabilité, les acteurs de la puissance publique vers lesquels les citoyens se tournent en priorité sont les maires.

Les plans développés par certaines communes de l'Hérault et du Vaucluse (inondations 2003), du Var (incendie de forêt 2003), ou par Toulouse (AZF 2001) ont montré toute l'utilité d'une préparation de cette action de proximité pour faire face à ces situations.

La loi de modernisation de la sécurité civile d'août 2004 a donc créé les outils nécessaires au maire dans son rôle de partenaire majeur de la gestion d'un événement de sécurité civile avec l'institution du Plan Communal de Sauvegarde (PCS), de la Réserve Communale de Sécurité Civile (RCSC) et l'association plus forte aux exercices organisés. Parmi ces outils, le PCS a vocation à organiser la mobilisation de cette réponse de proximité, traduisant l'engagement de tous et une culture partagée de la sécurité.

Ces deux ouvrages, "le mémento du Plan Communal de Sauvegarde" et "le guide pratique pour élaborer un Plan Communal de Sauvegarde", ont pour ambition de proposer au maire une démarche d'élaboration.



Au-delà, ils soulignent l'intérêt, non seulement opérationnel mais aussi pour une approche globale de gestion des risques, d'un tel outil pour le maire, même pour les communes qui n'ont pas l'obligation réglementaire de le réaliser.

Le mémento est plus particulièrement destiné à répondre aux questions que se posent les décideurs locaux lorsqu'ils souhaitent s'engager dans la démarche de réalisation d'un tel plan. Il présente la place du PCS dans l'organisation de la protection des populations, ses apports en terme de gestion opérationnelle, les partenaires sur lesquels s'appuyer pour l'élaborer et une méthodologie permettant de mener à bien le projet. Le guide pratique est destiné au chef de projet et à son équipe. Il a été conçu pour les accompagner pas à pas dans la démarche. Toutes les étapes sont détaillées avec des fiches contenant de nombreux conseils et exemples.

Pour être pleinement efficace, la mise en place de cette organisation doit être accompagnée de politiques fortes de communication et de prévention. Ce n'est que grâce à l'acquisition des réflexes adaptés, et à des mesures de diminution des vulnérabilités identifiées que l'on pourra réduire le nombre de victimes et de sinistrés en cas d'événements et œuvrer pour une prise en compte individuelle du risque par nos concitoyens.

Christian de Lavernée

Directeur de la Défense et de la Sécurité Civiles



SOMMAIRE

1	Les grands principes du PCS	8
2	La méthode d'élaboration	21
3	Les appuis possibles	30
4	Les textes juridiques	34
5	Documentation de référence	39



ABRÉVIATIONS

COD :	Centre Opérationnel Départemental (ex Poste de Commandement Fixe : PCF ou ex Centre Opérationnel de Défense Départementale : CODD)
COGIC :	Centre Opérationnel de Gestion Interministérielle des Crises
COS :	Commandant des Opérations de Secours
COZ :	Centre Opérationnel de Zone
DDRM :	Dossier Départemental des Risques Majeurs
DICRIM :	Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs
DOS :	Directeur des Opérations de Secours
ORSEC :	Plan d'ORganisation des SECours départemental, zonal ou maritime
PCO :	Poste de Commandement Opérationnel
PCC :	Poste de Commandement Communal
PCS :	Plan Communal de Sauvegarde
PICS :	Plan InterCommunal de Sauvegarde
PPI :	Plan Particulier d'Intervention
PPRN :	Plan de Prévention des Risques Naturels prévisibles
RAC :	Responsable des Actions Communales
RCSC :	Réserve Communale de Sécurité Civile
SDACR :	Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques
SDIS :	Service Départemental d'Incendie et de Secours
SIDPC :	Service Interministériel de Défense et de Protection Civile
SIRACEDPC :	Service Interministériel Régional des Affaires Civiles et Economiques de Défense et de Protection Civile



PRÉAMBULE

Les événements affectant la population et susceptibles de déstabiliser nos organisations peuvent avoir des causes très variées :

- catastrophe majeure,
- accident “courant” (transport, incendie...),
- dysfonctionnement des réseaux (transport, énergie, eau...),
- phénomènes climatiques,
- problèmes sanitaires (canicule, méningite, légionelloses...).

Quel que soit le cas, les réponses apportées doivent être rapides et adaptées pour éviter d’être débordé par les conséquences matérielles ou médiatiques et ainsi ne pas basculer dans la crise.

L’expression “événement de sécurité civile” est utilisée dans ce document et non le terme “crise” car l’objectif du Plan Communal de Sauvegarde (PCS) est bien de se **préparer préalablement** en se formant, en se dotant de modes d’organisation, d’outils techniques pour pouvoir faire face. Le but est de supprimer au mieux les incertitudes, les actions improvisées **en ayant un cadre de référence polyvalent pour gérer des problèmes qui ne sont pas habituels**.

Ce mémento présente le rôle du maire dans l’organisation de la sécurité civile et l’outil PCS. C’est un document de sensibilisation destiné à un large public. Son complément, pour l’équipe en charge de la réalisation du plan, est “le guide pratique pour l’élaboration d’un Plan Communal de Sauvegarde” qui décline de manière précise et pratique la façon de le réaliser.

Au-delà de l’élaboration du plan, la méthode proposée insiste sur les moyens pour maintenir dans le temps son caractère opérationnel et pérenniser ainsi la dynamique créée.



1 Les grands principes

Le PCS

1.1. ne modifie pas les bases juridiques du partage de compétence entre le maire et le préfet	9
1.2. est le maillon local de l'organisation de la sécurité civile	11
1.3. doit permettre de gérer les différentes phases d'un événement de sécurité civile : l'urgence, le post-urgence et le retour à la normale	13
1.4. est un outil réflexe pour la phase d'urgence	14
1.5. est un outil support pour la phase "post-urgence"	15
1.6. intègre le processus d'information préventive pour faire du citoyen le premier acteur de la sécurité civile	16
1.7. est à géométrie variable, adapté à la taille et aux moyens de la commune	18
1.8. doit permettre de tendre vers une culture communale et citoyenne de sécurité civile	19



La commune est un maillon essentiel de l'organisation générale de la sécurité civile. L'élaboration d'un PCS doit donc dépasser l'obligation réglementaire et l'idée que la seule rédaction d'un document suffise à répondre à cette attente pour **développer une véritable culture de sécurité civile dans la commune**. A ce titre, le PCS doit suivre une certaine logique dans sa conception (phase d'élaboration) et dans sa finalité (objectifs à atteindre).



Article premier de la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile :

“La sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées”.

1.1. Le PCS ne modifie pas les bases juridiques du partage de compétence entre le maire et le préfet pour la direction des opérations de secours

La fonction de Directeur des Opérations de Secours (DOS) ne peut être assurée que par deux autorités : le maire sur le territoire de sa commune et le préfet à l'échelon du département.

Le directeur -DOS- est assisté sur le terrain par un Commandant des Opérations de Secours (COS), généralement un officier sapeur-pompier. Le commandant -COS- assure le commandement opérationnel des opérations de secours.

Le directeur -DOS- décide des orientations stratégiques et valide les actions proposées par le commandant -COS-.

De manière générale, le maire assure donc la direction des opérations de secours dans la limite de sa commune jusqu'à ce que, si nécessaire, le préfet assume cette responsabilité dans les cas évoqués ci-après. Ainsi, le maire met en œuvre les premières mesures d'urgence, en lien étroit avec le commandant -COS- chargé de la conduite opérationnelle des secours, et les mesures de sauvegarde.

Généralement, pour la plupart des opérations courantes des services de secours, le maire est juridiquement le responsable mais il n'a aucune action à réaliser, il peut être simplement informé.

Le préfet est directeur -DOS-, dans les cas suivants :

- si l'événement dépasse les capacités d'une commune,
- lorsque le maire fait appel au représentant de l'Etat,
- lorsque, le maire s'étant abstenu de prendre les mesures nécessaires, le préfet se substitue à lui, après une mise en demeure restée sans résultat,
- lorsque l'événement concerne plusieurs communes du département,
- lors de la mise en œuvre du plan ORSEC (organisation des secours).



Le préfet, directeur -DOS-, s'appuie donc sur le commandant -COS- pour la conduite des opérations de secours et sur le maire pour le volet "sauvegarde des populations".

En effet dans ce cas, le maire assume toujours, sur le territoire de sa commune, ses obligations de mise en œuvre des mesures de sauvegarde vis à vis de ses administrés (alerte, évacuation...) ou des missions que le préfet peut être amené à lui confier (accueil éventuel de personnes évacuées...) dans le cadre d'une opération de secours d'ampleur ou de nature particulière nécessitant une large mobilisation de moyens.



Les fondements juridiques de l'intervention du maire en matière de sécurité civile sont anciens, puisqu'ils remontent pour l'essentiel à la loi municipale de 1884 et n'ont pas depuis fait l'objet de réforme importante. Ces textes de base sont notamment les articles L.2211-1, L.2212-2, L.2212-4 et L.2215-1 du Code Général des Collectivités Territoriales.

La fonction de directeur -DOS- a été définie dans la loi abrogée de 1987 sur l'organisation de la sécurité civile, est rappelée et précisée par les articles 16 et 17 de la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, L.1424-3 et L.1424-4 du Code Général des Collectivités Territoriales.

◆ **L.2212-2 du CGCT** : "la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : [...] 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 et 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 [...]".

◆ **L.2212-4 du CGCT** : "En cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. Il informe d'urgence le représentant de l'Etat dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites".



Phénomène climatique extrême : tempêtes décembre 1999 - moitié de la France touchée



1.2. Le PCS est le maillon local de l'organisation de la sécurité civile

Ses rapports avec la population et sa connaissance du terrain font du maire un élément fondamental du dispositif de sécurité civile. Ainsi, de par sa proximité, la commune est le premier niveau d'organisation pour faire face à un événement. Elle s'intègre dans un dispositif comprenant trois autres niveaux : départemental, zonal et national, où l'Etat met en place une organisation opérationnelle permettant de déployer des moyens spécifiques ou complémentaires en fonction des besoins. Dans tous les cas, l'interlocuteur du maire est le préfet du département.

L'organisation opérationnelle des moyens départementaux est définie par le **plan ORSEC (ORganisation des SECours) départemental**. Ce plan comprend des dispositions générales composées des différents éléments nécessaires à la gestion de tout type d'événement, complétées, le cas échéant, par des dispositions spécifiques pour faire face aux conséquences prévisibles de chacun des risques et menaces recensés au niveau du département.

La chaîne de commandement du préfet du département, directeur -DOS-, est définie dans les dispositions générales. Elle s'articule autour de deux types de structures rassemblant les représentants de chacun des acteurs utiles à la gestion de l'événement :

- **le Centre Opérationnel Départemental (COD)** à la préfecture, organisé autour du service chargé de la défense et de la protection civiles (SIDPC ou SIRACEDPC),
- **le Poste de Commandement Opérationnel (PCO)** au plus près des lieux d'actions mais hors de la zone à risques. Il est chargé de coordonner les différents acteurs agissant sur le terrain.

Dans chaque zone de défense un plan ORSEC de zone vient appuyer le dispositif départemental. Si l'événement dépasse les capacités de réponse d'un département ou touche plusieurs départements, la zone de défense par l'intermédiaire du **Centre Opérationnel de Zone (COZ)** fournit les moyens de renforts et coordonne les actions.

En cas de besoin, le niveau national par l'intermédiaire du **Centre Opérationnel de Gestion Interministériel de Crise (COGIC)** appuie le niveau zonal en fournissant des moyens supplémentaires et en coordonnant les actions.



Le plan ORSEC départemental comprend :

- ◆ un inventaire et une analyse des risques et des effets potentiels des menaces de toute nature pour la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement, recensés par l'ensemble des personnes publiques et privées ;
- ◆ un dispositif opérationnel répondant à cette analyse et qui organise dans la continuité la réaction des pouvoirs publics face à l'événement. Il est composé **de dispositions générales et spécifiques** ;
- ◆ les modalités de préparation et d'entraînement de l'ensemble des personnes publiques et privées à leur mission de sécurité civile.

Les dispositions générales définissent notamment :

- ◆ l'organisation de la veille, de la mobilisation, de la coordination et du commandement,
- ◆ le suivi des dispositifs de vigilance ayant pour but de prévoir certains risques,
- ◆ les procédures et les moyens permettant d'alerter les collectivités locales et l'ensemble des personnes publiques et privées concernées,
- ◆ les procédures et les moyens permettant d'alerter et d'informer en situation d'urgence les populations,
- ◆ les modes d'action communs à plusieurs types d'événements parmi lesquels ceux destinés à assurer :
 - le secours à de nombreuses victimes,
 - la protection, la prise en charge et le soutien des victimes et des populations,
 - ...

Les dispositions spécifiques détaillent les conséquences prévisibles des risques et des menaces identifiés préalablement. Elles précisent les effets à obtenir, les moyens de secours et les mesures adaptés à mettre en œuvre, les missions particulières de l'ensemble des acteurs concernés pour traiter l'événement. Les dispositions spécifiques comprennent notamment les Plans Particuliers d'Intervention (PPI) qui définissent la stratégie en cas d'accident sur certains sites dont les établissements industriels "classés Seveso II", les installations nucléaires ou les grands barrages.



Risque naturel - Chamonix
février 1999 - avalanche



1.3. Le PCS doit permettre de gérer les différentes phases d'un événement de sécurité civile : l'urgence, le post-urgence et le retour à la normale

Il s'agit, avant l'événement, de se préparer, s'organiser, se former et s'entraîner pour être prêt si nécessaire. Le PCS définit les bases d'un dispositif dont l'ambition n'est pas de tout prévoir mais d'identifier et d'organiser par anticipation les principales fonctions et missions pour faire face à toutes situations. Le dispositif doit être modulable et adaptable pour permettre de dimensionner la réponse à l'événement. C'est un travail à finalité opérationnelle.

LES TROIS PHASES D'UN ÉVÉNEMENT DE SÉCURITÉ CIVILE

SECOURS

URGENCE

SAUVEGARDE

Période : immédiatement après l'événement, peut être précédée dans certains cas d'une période de vigilance.

Durée : de quelques heures à quelques jours.

Actions : réflexes, alerter et informer, premiers secours, protection et assistance de la population.

Intervenants : services de secours, commune...

AU-DELÀ DE L'URGENCE (POST-URGENCE)

Période : débute dès que la phase d'urgence commence à décliner (retrait des services de secours).

Durée : de quelques jours à quelques semaines.

Actions : de soutien et d'accompagnement de la population, mesures de remise en état.

Intervenants : commune, associations, assureurs...

RETOUR À LA NORMALE

Période : débute après la phase post-urgence, peut se poursuivre jusqu'au premier anniversaire, voire au-delà.

Durée : de quelques mois à deux ou trois ans.

Actions : reconstruction et accompagnement.

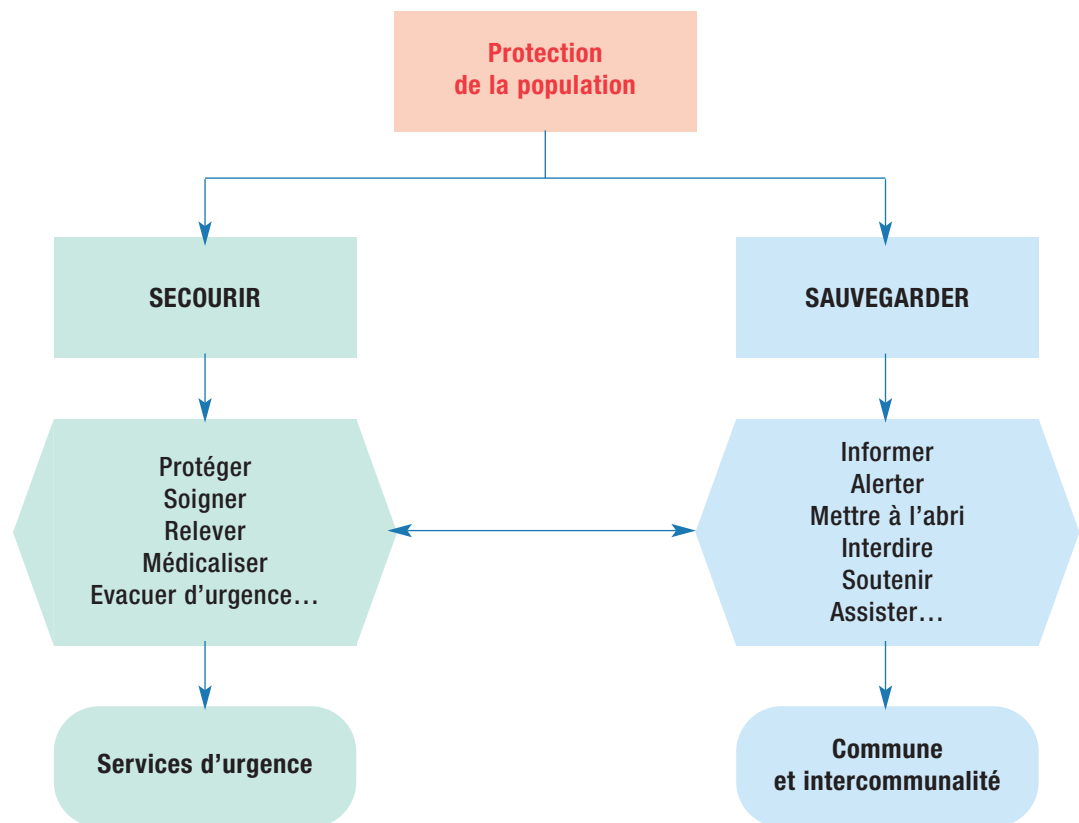
Intervenants : commune, assureurs, services de l'Etat et du conseil général...



1.4. Le PCS est un outil réflexe pour la phase d'urgence

Pendant la phase d'urgence, le PCS complète les actions de secours à personne et de lutte contre le sinistre, missions dévolues aux services d'urgence (sapeurs-pompiers, services médicaux d'urgence...). Il organise l'alerte et l'information, l'appui aux services de secours, l'assistance et le soutien de la population.

CES MISSIONS DISTINCTES, DE SECOURS ET DE SAUVEGARDE ONT UN OBJECTIF COMMUN :



La distinction entre sauvegarde et secours est assez claire du point de vue des missions. Cependant, sur le terrain, selon la nature de l'événement et plus particulièrement de sa cinétique, ou de son évolution, cette distinction peut être plus délicate.

De manière générale, les actions de sauvegarde sont principalement des actes d'assistance des personnes réalisés par des acteurs qui ne sont pas formés à intervenir en situation dangereuse. C'est-à-dire que les opérations ont lieu dans un environnement ne menaçant pas directement les protagonistes.



A titre d'exemple, pour un feu de forêts ou une inondation, si le directeur -DOS- décide de faire évacuer une zone non encore touchée mais pouvant être menacée à terme, cette mission relève de la sauvegarde et donc d'une action de la commune, c'est une évacuation préventive. En revanche, si cette évacuation doit avoir lieu alors que le sinistre menace de gagner rapidement la zone, cette mission relève du secours et donc des services compétents et équipés, c'est une évacuation d'urgence. La commune vient en soutien à ce dispositif notamment en accueillant les populations évacuées.

Cette distinction entre sauvegarde et secours est donc intimement liée à l'événement en cours et montre la nécessité d'une coordination entre tous les acteurs afin que chacun assume les missions qui relèvent de ses compétences.



Les missions communales

Pendant la phase d'urgence, les missions de sauvegarde se compose, a minima :

- ◆ de la diffusion de l'alerte à la population ;
- ◆ de la mise en sécurité des personnes exposées (évacuation préventive, regroupement en lieu sûr) ;
- ◆ de la mise en place de périmètres de sécurité en complément de l'intervention des services de secours ;
- ◆ de l'appui logistique aux services de secours : fourniture de moyens de transport, de matériel lourd (engins de BTP...), d'intervention (groupes électrogènes, motopompes...), de balisage ;
- ◆ des actions de soutien à la population : hébergement d'urgence, ravitaillement (notamment des enfants en bas âge) ;
- ◆ des actions d'information et de communication : informer régulièrement la population de l'évolution de la situation, assurer un accueil téléphonique et physique en mairie pour répondre aux administrés, aux familles, aux médias ;
- ◆ du soutien moral/psychologique : aide des personnes en détresse touchées par l'implication d'un proche ou la destruction de leur bien.

1.5. Le PCS est un outil support pour la phase "post-urgence"

La période "post-urgence" est une phase particulièrement sensible de l'événement et un moment charnière, c'est là que l'organisation communale ne doit pas faillir. Elle doit s'adapter pour assurer l'accompagnement de la population jusqu'au retour progressif à la normale.

Le passage à cette phase n'est pas clairement identifiable sur le terrain, il se traduit, en général, par un désengagement progressif des moyens de secours publics et la venue d'autres partenaires (experts, assurances, associations...). Ce retrait doit être anticipé en fixant les actions prioritaires à mener.



Même si les besoins exprimés à ce moment là par les habitants ne sont plus vitaux, ils n'en demeurent pas moins importants. Un désengagement total de la commune serait vécu comme un abandon. Face à ces nouveaux besoins, la mairie, par son rapport de proximité et son implication directe, est l'acteur clairement identifié par la population pour y répondre. C'est d'ailleurs sur ces aspects que l'action du maire sera la plus jugée parce que la plus visible.

Petit à petit, les personnes ayant pris part à la gestion de l'événement vont reprendre leur activité normale au sein de la collectivité tandis qu'une frange restera affectée à la gestion du retour à la normale. Comme pour les services de secours, le désengagement des services municipaux et des autres acteurs se fera de manière progressive : il doit donc être anticipé et réfléchi. Ainsi, la commune apportera son soutien du début de l'événement jusqu'au retour à une situation normale.



Les missions communales

Pendant la phase post-urgence, les missions de sauvegarde comprennent :

- ◆ la remise en état des infrastructures : la voirie, les réseaux, les écoles...
- ◆ le relogement sur une plus longue durée des sinistrés,
- ◆ le soutien moral/psychologique: information, point de rencontre des familles de sinistrés, orientation sur des structures spécialisées...
- ◆ le soutien administratif et financier : aide financière, à la déclaration aux assurances, à l'obtention des papiers perdus, dossier de déclaration de catastrophes naturelles...
- ◆ l'aide au redémarrage de l'activité économique...

1.6. Le PCS intègre le processus d'information préventive pour faire du citoyen le premier acteur de la sécurité civile

Une bonne information préalable des populations est un atout supplémentaire dans la gestion d'un événement au niveau de la commune. In fine, chaque habitant doit pouvoir adopter le bon comportement en cas de survenance d'un phénomène. Ainsi, conformément au principe défini par l'article 4 de la loi de modernisation de la sécurité civile, chaque personne est responsable de sa sécurité et peut ainsi devenir "le premier acteur de la sécurité civile".

L'information préventive des populations sur les risques majeurs est une nécessité et un droit introduit dans la législation par l'article 21 de la loi n°87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile ⁽¹⁾ et repris ensuite à l'article L.125-2 du code de l'environnement.

(1) Cette loi est abrogée et remplacée par la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile



Risque naturel : inondation
14000 communes concernées

Afin de ne pas créer de contraintes supplémentaires par rapport à la réglementation existante et de mutualiser les approches, l'information préventive et plus particulièrement le Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM) est considéré comme une partie à part entière du PCS.

Toutes les communes soumises à l'obligation d'élaborer un Plan Communal de Sauvegarde ont l'obligation de réaliser un Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM).

Le préfet transmet au maire les informations nécessaires à l'élaboration du DICRIM :

- un résumé des procédures, servitudes et arrêtés auxquels la commune est soumise,
- les cartographies existantes des zones exposées,
- la liste des arrêtés de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle ou technologique,
- les dispositions spécifiques du plan ORSEC, notamment les Plans Particuliers d'Intervention (PPI) qui apportent les informations sur la gestion des événements redoutés intéressant le territoire communal ...

A partir de ces documents et des informations locales dont il dispose, le maire réalise son Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM). Celui-ci doit informer la population des risques présents sur la commune, des mesures prises de prévention et de protection, sur le dispositif de sauvegarde prévu et les consignes devant être suivies lors d'un événement.

Des consignes nationales sur la conduite à tenir en cas d'événement existent. Ces consignes générales peuvent nécessiter une adaptation au contexte local ou un complément.

Il est donc souhaitable qu'elles soient précisées à l'issue de la réflexion PCS. Il est ainsi possible d'introduire dans le DICRIM des informations très précises sur des éléments clés du dispositif de gestion d'un événement prévus dans le PCS comme :

- les lieux de regroupement pour se mettre en sécurité (point haut de la commune pour les risques d'inondation ou de rupture de barrage par exemple),
- les points de ramassage prévus pour l'évacuation d'un quartier, si cette mesure est envisagée,
- les itinéraires d'évacuation de certains quartiers exposés...

Ces quelques exemples montrent qu'il est indispensable de lier la démarche PCS à celle du DICRIM.





Article L.125-2 du code de l'environnement : "les citoyens ont droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Ce droit s'applique aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles". L'information préventive doit donc porter sur deux aspects particuliers :

- ◆ la nature des risques qui menacent le territoire en question,
- ◆ les mesures adaptées pour s'en protéger (consignes individuelles de sécurité).

Le décret n°90-918 du 11 octobre 1990 modifié par le décret n° 2004-554 du 9 juin 2004 pris en application de l'article L.125-2 précise les communes concernées, le contenu, la forme des informations et les modalités de leur portée à connaissance pour les personnes exposées à des risques majeurs.

L'information est consignée dans un Dossier Départemental sur les Risques Majeurs (DDRM) établi par le préfet, ainsi que dans un Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM) réalisé par le maire.

L'objectif du dispositif qui comprend, au niveau communal, a minima une plaquette d'information (DICRIM) et une campagne d'affichage réglementaire, est de fournir les informations permettant aux concitoyens d'être parfaitement renseignés et préparés à faire face aux risques. Ce dispositif doit s'inscrire dans une démarche globale d'information sur les risques.

A ce titre, l'information préventive sur les risques majeurs comprend d'autres dispositions définies notamment :

- ◆ par le décret n°2005-1158 du 13 septembre 2005 relatif aux Plans Particuliers d'Intervention (PPI) qui prévoit la diffusion de documents d'information (brochures et affiches) aux populations comprises dans la zone d'application d'un PPI ;
- ◆ par loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages :
 - l'article 40 définit l'obligation pour les maires des communes où un plan de prévention des risques naturels (PPRN) est prescrit ou approuvé, de réaliser une information tous les deux ans au profit de leurs administrés ;
 - l'article 42 et son décret d'application n° 2005-233 du 14 mars 2005 prévoient l'implantation de repères de crue dans les zones inondables. La liste de ces repères et la carte communale de leur implantation doivent figurer dans le DICRIM ;
 - l'article 77 et son décret d'application n° 2005-134 du 15 février 2005 définissent les conditions d'information sur les risques des locataires ou acquéreurs d'un bien immobilier à partir des documents mis à disposition des maires par le préfet de chaque département.

1.7. Le PCS est à géométrie variable, adapté à la taille et aux moyens de la commune

Afin de tenir compte de la taille et des moyens de toutes les communes, l'article 3-I du décret PCS définit le contenu minimum du plan, à savoir :

- l'identification des risques et vulnérabilités locales,
- le Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM),
- l'organisation de la diffusion de l'alerte aux populations.



Cette base s'appuie donc sur les obligations d'information préventive existante (DICRIM) et a comme objectif de pouvoir **assurer les actes réflexes indispensables de la phase d'urgence** : alerte de la population et l'application par celle-ci des consignes de protection. Pour les petites communes, le PCS peut être simplement composé de quelques fiches en plus du DICRIM.

Cette base minimale peut être complétée par des dispositions, définies dans la seconde partie de l'article 3 du décret. Ces dispositions sont nécessaires lors de la gestion d'un événement. Pour les petites communes, ces mesures peuvent être développées dans une seconde étape mais elles ne nécessitent pas a priori un gros travail du fait du peu de moyens internes humains et matériels disponibles. Par exemple, le Poste de Commandement Communal peut être réduit à une ou deux personnes.

Ces communes peuvent s'appuyer sur les partenaires décrits dans le chapitre 3 et en particulier sur les structures intercommunales.



Se reporter à l'article 3 du décret n°2005-1156 du 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde.

1.8. La démarche PCS doit permettre de tendre vers une culture communale et citoyenne de sécurité civile

La mise en place d'une organisation de gestion d'un événement de sécurité civile n'est pas une fin en soi. Elle doit s'intégrer dans une démarche globale de gestion des risques ayant comme objectif le développement d'une culture de sécurité, conformément à l'article 4 de la loi de modernisation de la sécurité civile qui rappelle que la sécurité civile est l'affaire de tous.

Ce but ne peut être atteint qu'en associant l'ensemble des forces vives de la collectivité : les habitants ayant une connaissance des risques ou de certains éléments pratiques, les représentants d'association, les personnes pouvant constituer les Réserves Communales de Sécurité Civile, les partenaires privés et publics. La démarche de la commune doit s'attacher à cette finalité.

L'élaboration du PCS doit aboutir à une appropriation de l'outil par les acteurs impliqués (agents, élus, citoyens et partenaires locaux). Il est nécessaire de développer et d'entretenir cette culture par des exercices, des retours d'expérience, la mémoire des événements passés et une information régulière. C'est un processus d'amélioration continue.



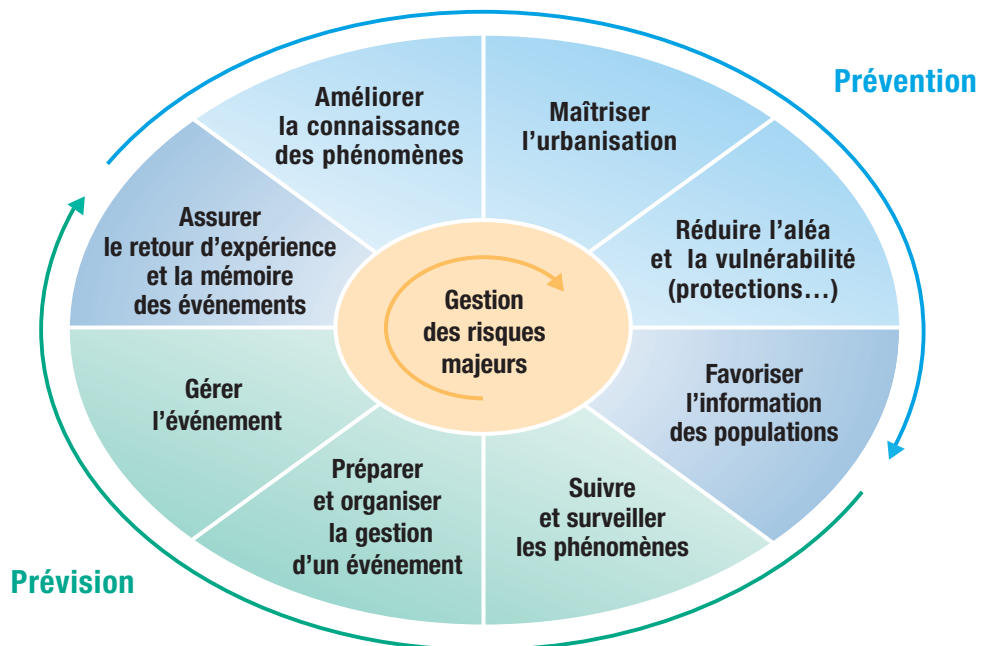
Approche globale de gestion des risques majeurs

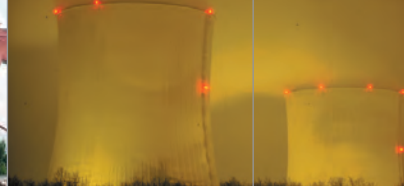
La politique de gestion des risques majeurs s'appuie essentiellement sur 5 grands axes :

- 1** - la connaissance des phénomènes, de l'aléa et du risque : cette étape est essentiellement assurée par l'Etat qui affiche les risques naturels et par le générateur de risques pour ceux d'origine technologique ;
- 2** - la protection, la réduction de la vulnérabilité, voire de l'aléa : cela consiste à mettre en œuvre des moyens de protection, soit pour diminuer l'intensité du phénomène redouté (pare-avalanches, barrage écrêteur de crue, filet de retenue pour les chutes de pierre, débroussaillage...), soit des mesures pour réduire son impact (digues, règles de construction particulières, règlement d'urbanisme : occupation du sol) ;
- 3** - la prise en compte des risques dans l'aménagement, la maîtrise de l'urbanisation : sur la base de la connaissance des risques, les collectivités doivent intégrer les règles urbanistiques adaptées dans leurs documents d'urbanisme ;
- 4** - l'information préventive et l'éducation des populations : le citoyen doit être informé des risques présents sur le territoire et des mesures prévues par les autorités en cas de survenance de l'un de ces événements. Il doit être formé pour adopter le bon comportement ;
- 5** - l'organisation préalable des secours : qu'il soit d'origine naturelle ou technologique, le risque zéro n'existe pas. C'est pour cette raison qu'il convient de se préparer et de s'organiser pour faire face à ces phénomènes.

Ces axes peuvent être classés en deux groupes, à savoir :

- ◆ la **prévention** qui regroupe l'ensemble des actions visant à éviter la survenance d'un phénomène ou d'un accident ou à limiter son impact ;
- ◆ la **prévision** qui regroupe l'ensemble des actions de planification et de préparation permettant de limiter les conséquences des accidents en préparant les moyens nécessaires à l'intervention.



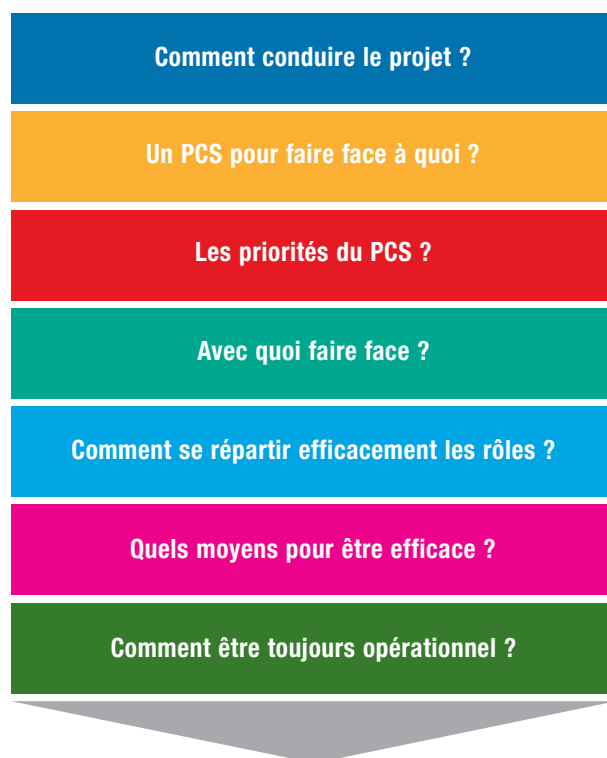


2 La méthode d'élaboration

Elaborer ce plan ne signifie pas créer de nouveaux moyens mais d'organiser l'existant.

C'est un projet qui mérite une grande attention. L'objectif n'est pas seulement de répondre à une obligation réglementaire en rédigeant un document **mais de mettre au point une organisation fonctionnelle et réactive** pour faire face à un événement.

LES ÉTAPES



Il convient d'adapter la présente méthode aux moyens réels de la commune. L'objectif de ce chapitre n'est pas d'imposer aux communes une méthode mais de les guider pour atteindre l'objectif attendu : avoir un outil opérationnel.

De même, il est préférable de réfléchir de manière poussée à certains aspects prioritaires, tels que l'alerte, le relogement, le ravitaillement..., plutôt que de tout survoler et d'aboutir à un document qui semble complet de prime abord mais qui n'est pas opérationnel. Le bon sens doit prévaloir durant l'élaboration.



2.1. Comment conduire le projet : structure et plan d'actions	23
2.2. Un PCS pour faire face à quoi : diagnostic des risques	25
2.3. La priorité du PCS : alerte et information de la population	26
2.4. Avec quoi faire face : recensement des moyens	26
2.5. Comment se répartir efficacement les rôles : organisation communale de gestion d'un événement	27
2.6. Quels moyens pour être efficace : outils d'aide à la gestion d'un événement	28
2.7. Comment être toujours opérationnel : formation, information, exercices et retour d'expérience	28



2.1. Comment conduire le projet : structure et plan d'actions

Avant de s'engager dans la démarche d'élaboration, il est indispensable de définir comment la mener à bien, ce vers quoi la commune souhaite aller et dans quel environnement ce projet va s'inscrire.

En effet, la mise en place de l'outil de gestion d'un événement de sécurité civile n'est pas l'affaire d'un service et encore moins d'une personne. Le projet doit être transversal et nécessite l'engagement de chaque élu, de chaque service et de tous les agents de la collectivité. Pour aboutir à ce résultat, un soutien politique fort doit être apporté à la conduite du projet. La commune doit mobiliser l'ensemble de ses ressources et établir des relations avec les acteurs qui seront impliqués lors de la gestion d'un événement.

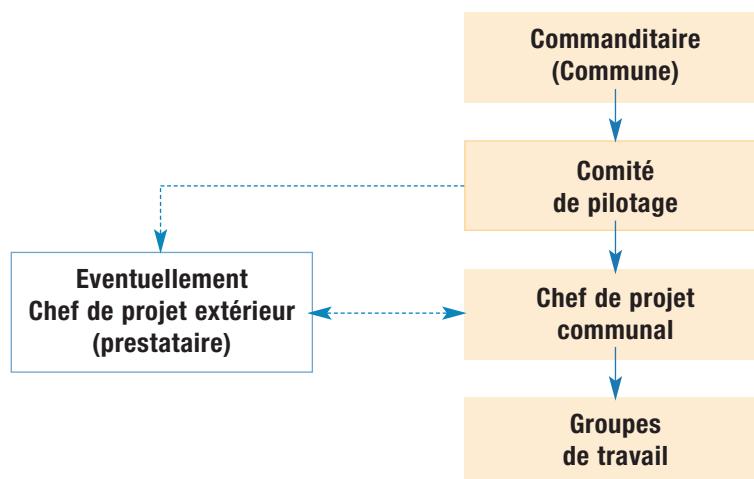
La motivation des élus, en particulier du maire, est probablement le facteur le plus important pour la réussite du futur plan et ce, quelle que soit la taille de la commune. En effet, des élus motivés, sensibles à la problématique, s'affichant clairement comme porteurs du projet et de ses finalités sont des atouts considérables.

Les principales étapes du projet dans lesquelles les élus doivent s'impliquer sont :

- le début des travaux, la sensibilisation de l'équipe municipale,
- la définition des objectifs, la répartition des actions entre les acteurs (commune, organisme extérieur, citoyens...), la réalisation du plan d'actions et la validation des différentes étapes.

La conduite de la réalisation d'un plan communal de sauvegarde est d'autant plus difficile que le nombre d'habitants est élevé. Il est donc indispensable de mettre en place une équipe de travail qui prendra en charge la réalisation du plan.

UN SCHÉMA D'ORGANISATION





Cette structure, adaptée à la taille et aux moyens humains de la commune, comprend :

- le **comité de pilotage** qui assure la conduite et le suivi du projet. Organe décisionnel, il valide toutes les étapes du processus, informe et mobilise les acteurs de la collectivité ;
- le **chef de projet communal** (ou le binôme en cas de sous-traitance) assure la maîtrise d'œuvre du projet en étroite collaboration avec le comité de pilotage. Il organise, anime la démarche, coordonne les actions et les acteurs, et réalise la synthèse des travaux.

Pour une meilleure coordination entre services et élus, le chef de projet communal doit travailler en étroite collaboration avec le porteur de projet "élu".

L'association des acteurs locaux (citoyens, associations, professionnels ...) donne toute son importance et son relief à la démarche Plan Communal de Sauvegarde. Il appartient aux communes de définir et d'inventer les modes de participation qui seront mis en place en fonction des contextes locaux, afin d'associer au mieux l'ensemble des acteurs concernés.

Même avec des moyens limités, il est possible d'élaborer des outils opérationnels très performants.

La première étape consiste à **réaliser un bilan sur les capacités actuelles** de la commune à gérer un événement et sur l'état de connaissance du sujet. Cet état des lieux sert de base pour réaliser une définition précise du besoin, entre autre :

- les objectifs que la commune souhaite atteindre et les échéances correspondantes,
- ses partenaires potentiels,
- les élus et/ou agents qui peuvent prendre ce dossier en charge,
- ...



Risque technologique – Toulouse –
septembre 2001 – explosion de l'usine AZF



La question relative aux objectifs est essentielle. En fonction des capacités financières ou humaines, il est tout à fait pertinent de travailler par étapes en les hiérarchisant au regard des risques présents, des actions à engager en cas de sinistre ou de tout autre critère pertinent pour la commune.

Une fois cette définition du besoin et des capacités réalisée, la commune peut rédiger son plan d'actions correspondant à ses attentes. Il est conseillé à toutes les communes de ne pas négliger cette étape ne serait-ce que pour formaliser leur démarche et savoir comment elles vont mener leur projet.

Pour les communes avec peu de moyens, ce plan d'actions peut se résumer à un planning prévisionnel et une répartition des tâches entre les acteurs de l'élaboration.

2.2. Un PCS pour faire face à quoi : diagnostic des risques

L'objectif du plan est d'aider la commune à faire face aux différentes situations auxquelles elle peut être confrontée. Beaucoup de phénomènes redoutés sont prévisibles et étudiés dans divers documents portés à la connaissance des collectivités par les préfets.

L'analyse des risques doit ici permettre d'anticiper (prévoir) les mesures de sauvegarde nécessaires en cas de survenue du phénomène. C'est par ce travail, par exemple, que l'on peut identifier les écoles, maisons de retraites ou autres lieux sensibles exposés au phénomène étudié (inondation, feux de forêt...).

Cette analyse permet d'acquérir une connaissance précise du territoire exposé à un risque et de nombreuses informations. Ainsi, ce travail est non seulement utile à la commune pour ses actions de sauvegarde mais aussi de prévention et également aux services de secours en cas d'événement.

Au-delà des risques "majeurs" cartographiés, la commune peut être confrontée à diverses situations nécessitant son intervention : canicule, épidémie... Certaines de ces situations font déjà l'objet de dispositions prévues par la commune (plan canicule par exemple) et peuvent être logiquement intégrées au PCS ou être étudiés en tant qu'événements menaçants la commune.



2.3. La priorité du PCS : alerte et information de la population

Parmi les opérations prioritaires à assurer par toute commune dans le cadre de la sauvegarde, l'alerte et l'information des habitants sont fondamentales. En effet, en cas de menace ou de survenance d'un phénomène sur la commune, le maire doit dès qu'il en a connaissance :

- mettre en vigilance ou alerter ses concitoyens afin que chacun puisse adopter un comportement adéquat et se mettre en sécurité en appliquant les consignes prévues par le DICRIM,
- informer de l'évolution de la situation pour que tout le monde sache ce qui se passe et respecte d'éventuelles nouvelles consignes,
- les informer de la fin du sinistre lorsque tout danger est écarté et des mesures d'accompagnement prévues (organisation mise en place pour aider les personnes...).

L'alerte doit donc être très performante et fiable. Le dispositif doit concentrer prioritairement ses forces sur ce sujet. Le maire doit utiliser tout moyen disponible sur le territoire de sa commune pour garantir l'efficacité de l'alerte. Les communes ne disposant pas de moyens techniques peuvent y pallier par une organisation humaine efficace (relais de quartiers, porte à porte...). Outre son bon déroulement, il convient de s'assurer que tous les habitants disposent des informations nécessaires pour appliquer les consignes de sécurité adéquates, diffusées notamment dans le cadre du DICRIM.

Le deuxième volet de l'alerte concerne l'organisation communale de gestion de l'événement. A tout moment (24 heures sur 24), la commune doit être à la fois en mesure de recevoir une alerte des autorités et capable de diffuser une alerte à la population et aux équipes constituant le dispositif.

2.4. Avec quoi faire face : recensement des moyens

Les missions de sauvegarde sont essentiellement tournées vers l'aide à la population et le soutien au dispositif de secours. Le recensement des moyens vise donc à établir une liste du matériel et des personnes disponibles sur la commune pour assurer ces missions. Même pour une commune ne disposant que de très peu de moyens propres, il est indispensable de dresser cet inventaire et de le compléter par le recensement des moyens privés. En effet, le maire dispose d'un pouvoir de réquisition sur le territoire de sa commune en cas de nécessité.

Pour ce qui concerne les moyens humains, il convient d'étudier la possibilité de création d'une Réserve Communale de Sécurité Civile si nécessaire et d'établir un annuaire permettant d'identifier et de contacter rapidement les personnes recensées dans le plan.



2.5. Comment se répartir efficacement les rôles : organisation communale de gestion d'un événement

Le but du PCS est d'apporter une réponse opérationnelle à un événement. Pour ce faire, il est indispensable de répartir les missions de sauvegarde entre les différentes personnes qui vont prendre part au dispositif établi. C'est l'objectif de la création de cette organisation communale.

Ici encore, cette organisation à créer est intimement liée aux capacités réelles de la collectivité. Elle doit permettre à la commune de garantir que les missions prioritaires de sauvegarde sont assurées et d'éviter de perdre du temps à définir, le jour de l'événement, qui fait quoi.

Pour l'ensemble des missions (alerte, hébergement...), cette organisation peut être conçue de deux manières en fonction des capacités humaines de la collectivité :

- pour les communes avec peu d'intervenants : les missions ne pourront être assumées que successivement. La commune s'attachera donc plutôt à établir des priorités parmi les missions et à les répartir au regard de cet objectif d'actions successives ;
- pour les collectivités disposant de plus de moyens humains et matériels, les missions pourront se faire simultanément. Pour autant, certaines garderont un caractère prioritaire, l'alerte en particulier. Dès lors, l'organisation à mettre en place devra répondre à ce besoin de répartition des tâches pour faire en sorte que rien ne soit oublié et qu'il n'y ait pas de redondance inutile.

Le cœur de l'organisation est le Poste de Commandement Communal (PCC). Son fonctionnement est une priorité. Toutes les décisions doivent partir ou transiter par lui et toutes les actions mises en œuvre doivent y être relatées et consignées.

Le maire doit pouvoir être libre de se déplacer en fonction des besoins et pour assurer la communication. Cette liberté n'est possible que s'il peut s'appuyer de manière certaine sur une personne pour



Dispositif d'alerte : les sirènes



mettre en œuvre les actions de sauvegarde. Cette personne sera le **Responsable des Actions Communales (RAC)**. Le RAC doit être clairement identifié au sein de la structure de commandement municipale et avoir autorité sur l'ensemble des moyens municipaux pouvant être mobilisés. Il assure la liaison avec les autorités "opérationnelles" (le DOS et le COS).

Pour certaines communes, le PCC pourra se limiter à une personne qui tiendra la main-courante et qui garantira la circulation des informations (données arrivant au PCC, ordres émanant du DOS...)

2.6. Quels moyens pour être efficace : outils d'aide à la gestion d'un événement

La formalisation de l'outil plan communal de sauvegarde ne doit pas être vécue comme un obstacle. **Il n'existe pas de plan type ou idéal. L'outil réalisé doit être à l'image de l'organisation élaborée et au service des utilisateurs.**

Lors d'un événement, tous les intervenants communaux vont être pressés, stressés et peu enclin à lire un document. Afin d'éviter qu'il ne soit mis de côté dès le départ, le PCS ne doit donc pas souffrir d'un excès d'information. Des fiches simples, concises voire schématiques ou illustrées (photos, dessins, modes d'emploi...) sont préférables à du texte.

L'objectif de cet outil est d'être un aide mémoire, un guide permettant de savoir "qui va faire quoi et comment".

2.7. Comment être toujours opérationnel : formation, information, exercices et retour d'expérience

Une fois l'outil d'aide à la gestion de l'événement de sécurité civile élaboré, il convient de faire perdurer dans le temps **la dynamique du projet**. Sa rédaction n'étant pas une fin en soi, son achèvement n'est pas la fin de la réflexion. Au contraire, elle est le commencement de la **phase de formation, de test, de mise à jour, d'amélioration continue de l'outil...**

Durant la rédaction du PCS ou PICS, des acteurs auront été identifiés, associés, formés... Une fois le document finalisé, **ceux-ci devront rester mobilisés autour du sujet**. Pour ce faire, plusieurs actions sont possibles :

- réunions d'information périodiques,



- articles dans le journal interne destiné au personnel ou la revue de la commune pour les citoyens,
- sensibilisation régulière des personnes qui détiennent de l'information devant être maintenue à jour (liste de moyens matériels par exemple),
- ...

Ces actions doivent permettre de garder les personnes concernées en éveil permanent pour qu'elles ne perdent pas la connaissance de l'outil et qu'elles participent le plus activement possible à son maintien à niveau.

Par ailleurs, pour les collectivités disposant de nombreux agents, le renouvellement régulier du personnel peut parfois entraîner une perte de connaissance de l'outil dans certains services. Une "formation initiale" des nouveaux arrivants peut être instaurée lorsque ces personnes prennent un poste important dans le dispositif.

Mais un des moyens les plus efficaces pour garantir l'efficacité du dispositif, est la réalisation d'exercices de simulation.

Ces entraînements jouent un rôle essentiel dans la préparation. Ils sont indispensables à tous les niveaux de l'organisation pour tester, valider, améliorer le dispositif et entraîner les hommes à la réflexion stratégique, au partage des cultures et des informations.

La périodicité de ces entraînements conditionne l'efficacité de l'organisation. Ceci étant, les impératifs quotidiens des communes (et intercommunalités) sont tels qu'il est souvent difficile d'en effectuer fréquemment. Idéalement, un exercice tous les 6 mois ou 1 an doit permettre un bon maintien à niveau de l'organisation.

Enfin, les services préfectoraux et de secours organisent périodiquement des exercices dans les départements. La commune peut répondre aux sollicitations ou demander à participer à ces entraînements. Toutefois, ceux-ci ne peuvent pas remplacer les exercices que la commune doit organiser régulièrement dans le cadre de son PCS.

Ces étapes sont reprises et détaillées dans "le guide pratique pour l'élaboration d'un plan communal de sauvegarde".



3 Les appuis possibles

Créer un réseau

Lors de la gestion d'un événement, de multiples acteurs interviennent. L'élaboration du PCS est l'occasion pour l'équipe municipale d'établir des contacts avec ces intervenants afin de créer un réseau, de recueillir des informations ou des conseils.

3.1. Les partenaires publics	31
3.2. Les prestataires privés	32
3.3. L'intercommunalité	32



3.1. Les partenaires publics

Tout au long du projet, la commune peut faire appel à différents services de l'Etat. Etant donné le nombre de communes concernées par l'obligation de mise en place d'un PCS dans chaque département, il est probable que ces services ne soient pas en capacité d'être présents dans toutes les étapes de réalisation du plan.

En schématisant, on peut estimer les rôles de chaque partenaire institutionnel tout au long du projet de la manière suivante :

- durant le projet, sous réserve de leurs capacités internes et de leurs disponibilités, certains services peuvent éventuellement **apporter un soutien méthodologique ou des conseils** : SIDPC (ou SIRACEDPC), SDIS...,
- ponctuellement, **des questions techniques** peuvent se poser. Plusieurs services de l'Etat peuvent alors être sollicités pour obtenir des réponses techniques (DDE, DIREN, DRIRE, DDASS...).

Par ailleurs, dans le cadre de l'élaboration de certaines dispositions spécifiques du plan ORSEC (PPI notamment), les SIDPC (ou SIRACEDPC) associent régulièrement les mairies. Ce travail en commun permet un échange de culture entre les différents niveaux d'intervention. Les communes doivent profiter de ces occasions pour valider un maximum d'informations et échanger le plus possible avec les services préfectoraux.

Certaines collectivités territoriales tels les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (communauté de communes, d'agglomérations, urbaine...), les conseils généraux ou régionaux peuvent proposer des soutiens particuliers selon leurs ressources : soutien financier (permettant de faciliter la sous-traitance), technique (si la collectivité est dotée de la compétence en interne)...



Pollution de l'Erika - Bretagne
décembre 1999 - nettoyage des plages



3.2. Les prestataires privés

Il est possible de mener dans son intégralité la réalisation d'un plan communal de sauvegarde avec les seuls moyens de la collectivité, même pour des petites communes. Néanmoins, il est possible de faire appel à un organisme de conseil et de soutien, notamment pour assistance à maître d'ouvrage ou pour l'établissement du diagnostic. Toutefois le recours à un tel organisme ne doit pas être envisagé dans le cadre classique des prestations de service auxquelles les collectivités sont habituées et aboutissant à la réalisation d'un rapport ou d'un bilan.

En effet, le sous-traitant ne doit pas faire le plan à la place de la commune mais être un animateur, un accompagnateur du projet et apporter à la fois une force de travail (sensibilisation, études, état des lieux...), un regard extérieur et des réponses méthodologiques. Il peut intervenir lors des différentes phases du processus, selon les besoins définis. Ce partenaire doit être représenté par un chargé de mission extérieur qui constitue un binôme de travail avec le chef de projet de la commune.

3.3. L'intercommunalité

Les établissements publics intercommunaux peuvent aussi apporter un soutien aux communes adhérentes soit **durant la réalisation des PCS, soit lors de la gestion de l'événement** en mettant à disposition des communes leurs moyens propres.

Cette aide sera variable selon les moyens dont dispose l'organisme en question et les compétences dont il s'est doté. A priori, elle peut consister en :

- la mise à disposition des moyens relatifs aux compétences transférées par la commune à l'intercommunalité, par exemple :
 - moyens de transport,
 - moyens de travaux publics,
 - véhicules de nettoyage,
 - moyens de balisage...
- la coordination des moyens issus d'autres communes membres de la structure intercommunale, dans un objectif de mutualisation, par exemple :
 - aide au relogement (en proposant d'éventuels lieux de replis plus adaptés dans une commune voisine),
 - aide au ravitaillement (toujours sur le même principe).

De plus, les territoires couverts par certaines intercommunalités peuvent également correspondre à des bassins de risques. Ainsi, toutes les communes qui la composent peuvent être soumises aux mêmes risques et développer ensemble une approche et des réponses identiques. Cette démarche peut être finalisée par la réalisation d'un Plan InterCommunal de Sauvegarde (PICS).



3.3.1. Un soutien à la réalisation des PCS

Cette aide pour l'élaboration peut s'envisager de différentes manières selon les capacités de ces établissements.

La solution certainement la moins onéreuse consiste à **positionner l'intercommunalité comme tête de réseau** pour fédérer l'ensemble des communes autour du sujet. Il s'agit de créer un groupe de travail intercommunal de sorte que toutes les communes s'unissent pour élaborer chacune leur PCS. Ainsi, des idées peuvent être échangées, et des réponses collectives peuvent être trouvées là où une commune seule aurait, peut-être, des difficultés. Cette solution reste la plus simple puisqu'elle ne nécessite pas d'investissement.

Pour certains établissements intercommunaux, il est possible de proposer une assistance technique aux communes adhérentes. Pour ce faire, l'établissement peut soit former une personne de son équipe, soit créer un poste dédié à ce sujet et éventuellement d'autres connexes (information préventive par exemple). Les communes peuvent alors faire s'appuyer sur l'intercommunalité selon des modalités prédéfinies.

3.3.2. Une organisation complémentaire : le Plan InterCommunal de Sauvegarde (PICS)

En cas d'élaboration d'un PICS, il convient de rappeler qu'il n'y a **aucun transfert du pouvoir de police du maire. La gestion d'un événement est directement assurée par le maire, l'intercommunalité n'intervient que pour fournir des moyens.**

Ainsi un PICS doit définir deux types distincts d'organisation de gestion d'événement : le premier pour chaque commune, le second pour l'intercommunalité. En effet, l'intercommunalité doit être capable de mettre à disposition ses moyens à tout moment. Il est donc souhaitable d'identifier un interlocuteur privilégié. Cette personne est le relais de l'établissement pour la mise en œuvre des moyens intercommunaux prévus dans le cadre de l'organisation. Les principes de fonctionnement restant identiques, cet interlocuteur vient en complément des décideurs opérationnels (DOS et COS) en ne se substituant à aucun d'entre eux.



4 Les textes juridiques

4.1. L'article PCS de la loi de modernisation de sécurité civile	34
4.2. Le décret PCS	35
4.3. Les textes juridiques de référence	38

4.1. L'article 13 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile

“Le plan communal de sauvegarde regroupe l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection de la population. Il détermine, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en oeuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population. Il peut désigner l'adjoint au maire ou le conseiller municipal chargé des questions de sécurité civile. Il doit être compatible avec les plans d'organisation des secours arrêtés en application des dispositions de l'article 14.

Il est obligatoire dans les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé ou comprises dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention.

Le plan communal de sauvegarde est arrêté par le maire de la commune et pour Paris par le préfet de police.

Dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, un plan intercommunal de sauvegarde peut être établi en lieu et place du plan prévu au premier alinéa. En ce cas, il est arrêté par le président de l'établissement public et par chacun des maires des communes concernées.

La mise en oeuvre du plan communal ou intercommunal de sauvegarde relève de chaque maire sur le territoire de sa commune.

Un décret en Conseil d'Etat précise le contenu du plan communal ou intercommunal de sauvegarde et détermine les modalités de son élaboration”.



4.2. “Décret n° 2005-1156 du 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde et pris pour application de l'article 13 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile”

NOR: INTE0500251D

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire,

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1424-8-1 à L. 1424-8-8,

Vu la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile, notamment son article 13,

Vu le décret n° 90-918 du 11 octobre 1990 modifié relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs, pris en application de l'article L. 125-2 du code de l'environnement, modifié par le décret n° 2004-554 du 9 juin 2004,

Le Conseil d'Etat (section de l'intérieur) entendu,

Décète :

Article 1

Le plan communal de sauvegarde définit, sous l'autorité du maire, l'organisation prévue par la commune pour assurer l'alerte, l'information, la protection et le soutien de la population au regard des risques connus. Il établit un recensement et une analyse des risques à l'échelle de la commune. Il intègre et complète les documents d'information élaborés au titre des actions de prévention. Le plan communal de sauvegarde complète les plans ORSEC de protection générale des populations.

Article 2

L'analyse des risques porte sur l'ensemble des risques connus auxquels la commune est exposée. Elle s'appuie notamment sur les informations recueillies lors de l'élaboration du dossier départemental sur les risques majeurs établi par le préfet du département, les plans de prévention des risques naturels prévisibles ou les plans particuliers d'intervention approuvés par le préfet, concernant le territoire de la commune.

Article 3

I - Le plan communal de sauvegarde est adapté aux moyens dont la commune dispose. Il comprend :

- a) Le document d'information communal sur les risques majeurs prévu au III de l'article 3 du décret du 11 octobre 1990 susvisé,
- b) Le diagnostic des risques et des vulnérabilités locales,
- c) L'organisation assurant la protection et le soutien de la population qui précise les dispositions internes prises par la commune afin d'être en mesure à tout moment d'alerter et d'informer la population et de recevoir une alerte émanant des autorités. Ces dispositions comprennent notamment un annuaire opérationnel et un règlement d'emploi des différents moyens d'alerte susceptibles d'être mis en œuvre,



d) Les modalités de mise en œuvre de la réserve communale de sécurité civile quand cette dernière a été constituée en application des articles L. 1424-8-1 à L. 1424-8-8 du code général des collectivités territoriales.

II - Le plan communal est éventuellement complété par :

- a) L'organisation du poste de commandement communal mis en place par le maire en cas de nécessité,
- b) Les actions devant être réalisées par les services techniques et administratifs communaux,
- c) Le cas échéant, la désignation de l'adjoint au maire ou du conseiller municipal chargé des questions de sécurité civile,
- d) L'inventaire des moyens propres de la commune, ou pouvant être fournis par des personnes privées implantées sur le territoire communal. Cet inventaire comprend notamment les moyens de transport, d'hébergement et de ravitaillement de la population. Ce dispositif peut être complété par l'inventaire des moyens susceptibles d'être mis à disposition par l'établissement intercommunal dont la commune est membre,
- e) Les mesures spécifiques devant être prises pour faire face aux conséquences prévisibles sur le territoire de la commune des risques recensés,
- f) Les modalités d'exercice permettant de tester le plan communal de sauvegarde et de formation des acteurs,
- g) Le recensement des dispositions déjà prises en matière de sécurité civile par toute personne publique ou privée implantée sur le territoire de la commune,
- h) Les modalités de prise en compte des personnes qui se mettent bénévolement à la disposition des sinistrés,
- i) Les dispositions assurant la continuité de la vie quotidienne jusqu'au retour à la normale.

Article 4

Le plan communal de sauvegarde est élaboré à l'initiative du maire de la commune. Il informe le conseil municipal du début des travaux d'élaboration du plan.

A l'issue de son élaboration ou d'une révision, le plan communal de sauvegarde fait l'objet d'un arrêté pris par le maire de la commune et, à Paris, par le préfet de police. Il est transmis par le maire au préfet du département.

Article 5

Les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent confier à celui-ci l'élaboration d'un plan intercommunal de sauvegarde, la gestion et, le cas échéant, l'acquisition des moyens nécessaires à l'exécution du plan.

Le plan intercommunal de sauvegarde comprend les éléments prévus à l'article 3, identifiés pour chacune des communes.

La procédure d'élaboration et de révision est mise en œuvre par le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

A l'issue de son élaboration ou d'une révision, le plan intercommunal de sauvegarde fait l'objet d'un arrêté pris par le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et d'un arrêté pris par chacun des maires des communes concernées. Le plan intercommunal de sauvegarde est transmis par le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre au préfet du département.



Article 6

Le plan communal ou intercommunal de sauvegarde est mis à jour par l'actualisation de l'annuaire opérationnel. Il est révisé en fonction de la connaissance et de l'évolution des risques ainsi que des modifications apportées aux éléments mentionnés à l'article 3. Dans tous les cas, le délai de révision ne peut excéder cinq ans.

L'existence ou la révision du plan communal ou intercommunal de sauvegarde est portée à la connaissance du public par le ou les maires intéressés et, à Paris, par le préfet de police. Le document est consultable à la mairie.

Article 7

La mise en œuvre du plan communal ou intercommunal de sauvegarde relève de la responsabilité de chaque maire sur le territoire de sa commune. Le maire met en œuvre le plan soit pour faire face à un événement affectant directement le territoire de la commune, soit dans le cadre d'une opération de secours d'une ampleur ou de nature particulière nécessitant une large mobilisation de moyens.

Article 8

Les communes pour lesquelles le plan communal de sauvegarde est obligatoire doivent l'élaborer dans un délai de deux ans à compter de la date d'approbation par le préfet du département du plan particulier d'intervention ou du plan de prévention des risques naturels, ou à compter de la date de publication du présent décret lorsque ces plans existent à cette date.

Les dispositions du présent décret sont applicables aux plans communaux de sauvegarde élaborés, à son initiative, par le maire d'une commune pour laquelle l'élaboration d'un tel plan n'est pas obligatoire.

Article 9

I - Les dispositions du présent décret sont applicables à la collectivité départementale de Mayotte, sous réserve des adaptations suivantes :

- a) Les mots : "préfet de département" ou "préfet du département" sont remplacés par les mots : "préfet de Mayotte",
- b) A l'article 2, les mots : "du dossier départemental sur les risques majeurs établi par le préfet" sont supprimés,
- c) A l'article 3, le deuxième alinéa n'est pas applicable.

II - Pour l'application du présent décret à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, les mots : "préfet de département" ou "préfet du département" sont remplacés par le mot : "préfet".

Article 10

Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, et le ministre de l'outre-mer sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 13 septembre 2005.

Dominique de Villepin

Par le Premier ministre :

Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire,
Nicolas Sarkozy

Le ministre de l'outre-mer,
François Baroin



4.3. Les textes juridiques de référence

Loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, notamment les titres I^{er} et II et les décrets d'application :

- n°2005-1269 du 12 octobre 2005 relatif au code d'alerte national et aux obligations des services radio et de télévision et des détenteurs de tout autre moyen de communication au public,
- n° 2005-1156 du 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde pris pour application de l'article 13 de la loi 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile,
- n° 2005-1157 du 13 septembre 2005 relatif au plan ORSEC et pris pour l'application de l'article 14 de la loi 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile,
- n° 2005-1158 du 13 septembre 2005 relatif aux plans particuliers d'intervention concernant certains ouvrages ou installations fixes et pris en application de l'article 15 de la loi n°2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile.

Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages et les décrets d'application :

- n° 2005-134 du 15 février 2005 relatif à l'information des acquéreurs et des locataires de biens immobiliers sur les risques naturels et technologiques majeurs,
- n° 2005-233 du 14 mars 2005 du 14 mars 2005 pris pour l'application de l'article L. 563-3 du code de l'environnement et relatif à l'établissement des repères de crues.

Code de l'environnement : L.125-2 sur le droit à l'information.

Code général des collectivités territoriales : articles L.1424-3, L.1424-4, L.2211-1, L.2212-2, L.2212-4 et L.2215-1.

Décret n°90-918 du 11 octobre 1990 relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques pris en application de l'article L.125-2 du code de l'environnement modifié par le décret n° 2004-554 du 9 juin 2004.

Décret n°2005-542 du 19 mai 2005 relatif aux modalités de la rémunération ou de la compensation des astreintes et des permanences dans la fonction publique territoriale.

Circulaire ministérielle INTE 0500080C du 12 août 2005 relative aux réserves communales de sécurité civile.



5 Documentation de référence

PLAN MUNICIPAL DE SECURITE, "LOIRET SUR"

juillet 1996 - Préfecture du Loiret

www.loiret.pref.gouv.fr

POUR PLANIFIER LA REPONSE AU SINISTRE, GUIDE A L'INTENTION DES MUNICIPALITES

janvier 1997 - Ministère de la sécurité publique du Québec

www.gouv.qc.ca

GUIDE POUR UNE ORGANISATION COMMUNALE DE SECOURS

octobre 1998 - Direction de la Défense et de la Sécurité Civiles, non diffusé

www.interieur.gouv.fr

LE DECIDEUR FACE A UNE POLLUTION ACCIDENTELLE DES EAUX

*2001 - Centre de Documentation, de Recherche et d'Expérimentations
sur les pollutions accidentelles des eaux*

www.cedre.fr

LA DEMARCHE PLAN COMMUNAL D'ACTION, LIVRET METHODOLOGIQUE

décembre 2002 - Institut des Risques Majeurs de Grenoble

www.irma-grenoble.com

PLAN LOCAL DE GESTION DE CRISE VOLET INONDATION

décembre 2002 - DIREN Midi-Pyrénées

www.midi-pyrenees.environnement.gouv.fr

L'ORGANISATION COMMUNALE DES SECOURS, GUIDE METHODOLOGIQUE A L'USAGE DES MAIRES

février 2003 - Préfecture du Doubs

www.franche-comte.pref.gouv.fr

PLAN D'URGENCE COMMUNAL

avril 2003 - Préfecture de Vaucluse

www.vaucluse.pref.gouv.fr



MAQUETTE DE PLANS COMMUNAUX DE SAUVEGARDE

janvier 2004 - Préfecture de la Seine-Maritime

www.haute-normandie.pref.gouv.fr

GUIDE PLAN DE SECOURS COMMUNAL (PSC)

mars 2004 - Préfecture d'Indre et Loire

www.indre-et-loire.pref.gouv.fr

**LE MAIRE ET LES RISQUES MAJEURS GUIDE PRATIQUE
et PLAN DE SECOURS COMMUNAL**

juin 2004 - Préfecture de la Drôme

www.drome.pref.gouv.fr

**DOCUMENT D'INFORMATION COMMUNAL SUR LES RISQUES MAJEURS
et PLAN COMMUNAL DE SAUVEGARDE,
GUIDES DE RÉDACTION POUR UNE RÉALISATION EN RÉGIE
PAR UNE COMMUNE EN UTILISANT DES INFORMATIONS
SUR LA LOIRE MOYENNE**

*Juin 2004 - MB Management – Agence de l'eau Loire Bretagne, disponible par téléchargement
sur le site portail*

www.inondation-loire.fr

AUTRE SITE SUR LES RISQUES :

www.prim.net

Crédits photo

- © Joachin Bertrand / DDSC – communication
Couverture fond et gauche bas, bandeau n°1, 2, 4, 6, 7, et p 8, 10, 15, 22, 29
- © Jérôme Huyet / DDSC – communication, Bandeau n°8
- © Sébastien Gominet / IRMa, Couverture gauche n° 2, bandeau n°5
- © Yves Bobinet / DDSC – ESOL nord, p 25
- © Comformisc / DDSC, Couverture gauche haut
- © DDE du Jura, Couverture gauche n° 3, bandeau n°3

Cet ouvrage a été réalisé par la Direction de la Défense
et de la Sécurité Civiles / sous-direction de la gestion des risques
avec l'Institut des Risques Majeurs de Grenoble

Novembre 2005

Réalisation NAVIS Imprimeur-Conseil à Paris
avec la collaboration du studio B&B Graphic
N° d'imprimeur : 3309
Imprimé en France