



LE PLAN COMMUNAL DE SAUVEGARDE

Dans l'histoire contemporaine, de graves catastrophes ont de par leur importance et de leurs dégâts marqué les esprits. Parmi les plus emblématiques, on peut citer les tempêtes de fin 1999, l'explosion de l'usine AZF à Toulouse en 2001 ou bien la tempête Xynthia en 2010.

Ces catastrophes majeures ne sauraient éluder le fait que chaque portion du territoire français quel que soit son emplacement et son environnement est soumis à des risques spécifiques. En effet, nombreux sont les risques naturels, technologiques ou sanitaires qui peuvent survenir à tout moment : tempête, fortes chutes de neige, pluies torrentielles, canicule, accident de grande ampleur, transports de matières dangereuses, séisme...

Certes à l'échelle locale, chaque commune est unique du fait de sa taille, de sa densité de population et de son environnement. De plus, il est indéniable qu'en raison de la situation géographique ou des infrastructures présentes sur le sol de la commune, certaines sont plus particulièrement soumises à des risques que d'autres (présence d'usine sur le terrain de la commune, proximité avec le littoral ou d'un massif montagneux...).

Néanmoins, le risque zéro n'existe pas et aucune commune n'est à l'abri d'une catastrophe majeure sur son sol. En d'autres termes, face à une situation de crise, une commune se doit de s'organiser en amont afin de mobiliser les moyens nécessaires pour résoudre la crise et ses conséquences.

I) Le PCS, un outil de prévention et de gestion pour éviter l'improvisation face à la crise

- **Un PCS comme réponse à la nécessité de développer un outil de gestion de crise sur le plan local**

Ce sont diverses catastrophes notamment l'explosion de l'usine AZF de Toulouse en 2001 qui ont conduit le législateur à réexaminer les instruments relatifs à la prévention et à la gestion de crises. En effet, dans le domaine de la gestion de crises, chaque crise doit faire l'objet d'une analyse a posteriori afin d'en tirer un enseignement sur ce qu'il faut changer ou améliorer. En l'espèce il était apparu pertinent de développer la prévention de crises au point de vue local c'est à dire communal.

Le PCS a fait son apparition avec la loi du 13 août 2004 dite de modernisation de la sécurité civile dans son article 13 (désormais article L731-3 du code de la sécurité intérieure) qui a rendu le PCS obligatoire dans les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRnp) ou qui se trouvent dans le champ d'application d'un Plan particulier d'intervention (PPI). Le décret d'application du 13 septembre 2005 précise que le PCS doit être réalisé dans un délai de deux ans pour les communes concernées par un PRP ou par un PPI ou bien de deux ans à compter de l'approbation du préfet du département de l'adoption d'un de ces deux plans.

En dehors de ces obligations spécifiques, le **PCS est facultatif pour les communes quoique fortement conseillé**. En outre, la **loi autorise et encourage l'élaboration de plan intercommunal de sauvegarde**. Cependant, le maire demeure l'autorité de police municipale sur sa commune ce qui signifie qu'il ne peut déléguer ses responsabilités au responsable du groupement de communes.

- **Un outil à la fois de prévision et de gestion de crise**

En réalité les différentes composantes du PCS peuvent être analysées au regard des trois termes qui forment le sigle.

- Tout d'abord le PCS à **un caractère communal**. Cette évidence est pourtant loin d'être anodine en ce qui concerne le rôle central que joue le maire dans le PCS.
- En outre, le mot **sauvegarde** dans le PCS renvoie à la fois au caractère préventif du plan et aux mesures immédiates de protection des personnes à prendre durant la crise.
- Enfin le terme **plan** démontre le fait que nécessairement plusieurs aspects sont à gérer lors du déroulé de la crise. Une fois ces trois éléments mis en exergue, une définition d'un PCS est possible.

On peut dire que le PCS est un outil réalisé à l'échelle communale dans le but **d'informer à titre préventif les populations et de les alerter** pour faire face aux situations d'urgence. Il permet ainsi de **planifier les actions des acteurs de la gestion du risque**, de protection et de soutien des populations sur le territoire communal lors de l'évènement.

Le PCS n'est pas le seul document préventif de sécurité mais ne constitue pas pour autant un doublon. En effet, le PCS **complète et appuie** les actions des services de secours, de sécurité et de santé publique de l'Etat et du département, et organise les **actions de solidarité communale**.

II) Une élaboration du PCS en plusieurs étapes sous la direction du maire de la commune

- **Une phase d'élaboration pensée pour préparer tous types de crise**

L'élaboration d'un PCS suppose de commencer par identifier les vulnérabilités et localiser les risques présents sur le territoire communal. Cette identification doit comporter aussi bien les risques potentiels que les risques à venir. Puis ce diagnostic doit s'accompagner d'un recensement des moyens matériels et humains dont la municipalité dispose et qu'elle pourra mobiliser lors de la crise. Toutes ces informations permettent ensuite d'adopter des procédures claires et intelligibles de gestion de crise. De même, il faut prévoir des mesures de prévention possibles et déterminer les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes à prendre lors de la survenance de la crise.

De surcroît, il faut mettre en place le dispositif de diffusion de l'alerte. En effet, pour qu'un PCS puisse être appliqué rapidement, il convient de mettre en place une procédure de réception de l'alerte au niveau de la commune et de prévoir un dispositif efficace de diffusion de l'alerte des populations. Peu importe les moyens employés (porte à porte, mégaphones, radio...), le plus important est que la commune soit en capacité de diffuser l'alerte à l'ensemble de ses concitoyens. Enfin le PCS doit prévoir une fonction de commandement du dispositif. Le but est ici d'assurer pendant la catastrophe un suivi de la situation, de centraliser les informations et les décisions mais également à maintenir un lien permanent avec les autres intervenants. En pratique cela signifie guider la population vers des lieux stratégiques, informer les autorités et les secours via l'annuaire de crise ou de coordonner l'éventuelle réserve communale de sécurité civile. Cette réserve communale de sécurité civile peut être créée à l'initiative du maire et permet de solliciter les citoyens lors de la survenance de la crise.

Un autre enjeu majeur du PCS est celui de l'information préventive des populations. L'article 3 du décret d'application du 13 septembre 2005 relatif au Plan Communal de Sauvegarde dispose que le PCS comprend le Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM). Dans ce cadre, le DICRIM précise certaines dispositions prises par le Maire dans la démarche

PCS (par exemple les lieux d'hébergement de la population). Si ce document peut apparaître au premier abord comme dispensable il est en réalité un outil essentiel. En effet, plus une population est informée des risques pesant sur la commune et des attitudes à adopter en cas de problème majeur, plus il y a de chance de limiter les pertes sur le plan humain.

- **La place centrale du maire dans la réalisation et l'exécution du PCS**

En vertu du CGCT, le maire est le premier garant de la sécurité de sa population. Par les articles L2212-2 et L 2212-4 du CGCT, les pouvoirs de police du maire impliquent le « *soin de prévenir, par des précautions convenables, [...] les accidents et les fléaux calamiteux* » et il doit « *en cas de danger grave ou imminent, [...] prescrire l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances* ». Ainsi, il est à la fois tenu d'informer ses administrés de la crise et de la gérer. C'est donc logiquement que le PCS doit être créé à l'initiative du maire et que la gestion de crise se fait sous son commandement. Par conséquent, le maire assure la direction des opérations de secours sur sa commune jusqu'à ce que, s'il y a lieu, le préfet assume cette responsabilité.

Comme le dispose l'article L731-3 du code de la sécurité intérieure « *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 fait de ne pas élaborer un PCS pourra être constitutif d'une faute dans certains cas particuliers. En témoigne la condamnation du maire de Faute-sur-Mer -commune la plus touchée lors de la tempête Xynthia de 2010 - qui a été condamné pour ses nombreuses fautes dont celle de ne pas avoir élaboré un PCS pour sa commune pourtant située dans une zone à risques.

Au titre de son pouvoir de police, c'est le maire qui prend la décision de diffuser l'alerte après l'évaluation de la situation. L'alerte peut concerner, selon le risque : **toute la population** : (tempête, canicule, nuage toxique...) ou **une partie de la population** (inondation, incendie, explosion). Le maire a également un **pouvoir de réquisition** si les circonstances l'exigent. Ce pouvoir de réquisition du maire ne fait pas l'objet d'un texte spécifique contrairement au pouvoir de réquisition du préfet.

III) Le PCS : un dispositif efficace sous certaines conditions

- **Un dispositif qui souffre d'un trop faible taux d'adoption dans les communes**

Malgré les catastrophes qui ont été bien gérées grâce à l'existence d'un PCS et l'incitation des pouvoirs publics à faire en sorte que les communes l'adoptent, force est de constater que ce n'est pas un document présent dans toutes les communes de la France.

En effet, mi-2015 on estimait que seuls les deux tiers des communes soumises à obligation l'ont adopté.

Or, l'absence de PCS peut avoir des lourdes conséquences. La tempête Xynthia en a donné un exemple éloquent. En effet, lorsque la tempête est survenue, il fallut seulement une heure pour évacuer une commune pourvue d'un PCS tandis que plusieurs heures ont été nécessaires pour une commune dépourvue de PCS. Cet exemple en plus de prouver une fois de plus l'utilité du PCS met en valeur les problématiques du PCS.

En effet, le PCS est un document communal, or, c'est cela qui peut constituer sa principale limite dans la mesure où par définition, les catastrophes quelques soient leur nature ne connaissent pas de frontières délimitées. Il est absurde d'imaginer une tempête ou un séisme qui s'arrêterait pile aux limites des communes limitrophes.

Pourtant lorsque sur un territoire homogène, il y a une disparité d'adoption du PCS et une absence de plan intercommunal, l'efficacité du système en pâtit.

Le PCS ne souffre donc pas de vices propres, mais au contraire d'un manque d'application sur le territoire.

Conscient de ce problème, le ministre de l'intérieur, Bernard Cazeneuve, a demandé, en juin 2015 dans une circulaire du 17 juin 2015 aux préfets de contribuer à améliorer la culture du risque et d'accélérer la mise en œuvre des PCS.

De surcroît, la même année, le ministère de l'Intérieur a aussi mis en ligne un « *PCS prêt à l'emploi* » pour aider les communes rurales.

Enfin, de manière plus directe, l'État français a conditionné ses aides à la réalisation d'un programme d'actions de prévention des inondations (Papi) à la réalisation d'un PCS.

Il est intéressant de souligner cette **évolution plus coercitive** d'adoption du PCS.

Cette évolution peut être considérée comme souhaitable dès lors qu'une application sur toutes les communes permettrait une effectivité complète du PCS et de combler les carences des communes. En outre, cela n'exige pas un effort considérable pour la commune puisqu'une trame simplifiée a été rédigée pour aider les maires à produire leur plan.

- **Une révision nécessaire pour s'assurer de l'efficacité du PCS**

En aucun cas l'adoption du PCS ne doit être considérée comme un aboutissement. C'est plutôt la naissance d'un outil qui doit évoluer avec la commune. C'est le maire qui a la responsabilité de maintenir l'opérationnalité du PCS de sa commune.

Le PCS doit être à minima relu une fois par an pour ajuster au mieux l'action de la commune. De plus, tous les cinq ans le PCS doit être entièrement révisé et faire l'objet d'un nouvel arrêté municipal d'approbation.

Enfin, l'Institut des risques majeurs (Irma) estime qu'il faut tester ces plans par le biais d'exercices de crise et s'assurer que l'équipe municipale, les agents et les habitants se saisissent bien du dispositif.

L'information préventive et l'organisation d'exercice sont essentielles justement car elles permettent d'éviter que des situations d'urgence ne dégénèrent en crise.

Par ailleurs, un exercice grandeur nature, peut permettre d'identifier des points de faiblesse, des oublis ou des incohérences dans la gestion de crise adoptée.

Pour conclure, le PCS est un outil qui a su trouver sa place par rapport aux autres outils de prévention des risques.

En matière de gestion de crises, le PCS est une bonne application du principe de subsidiarité en conférant au maire une place centrale.

Finalement la principale limite du PCS est sa non adoption par l'ensemble des communes.

Sur ce point, la solution pourrait être de développer les plans de sauvegarde intercommunaux. En somme, hormis quelques corrections mineures, on peut considérer que le PCS est promis à un bel avenir.