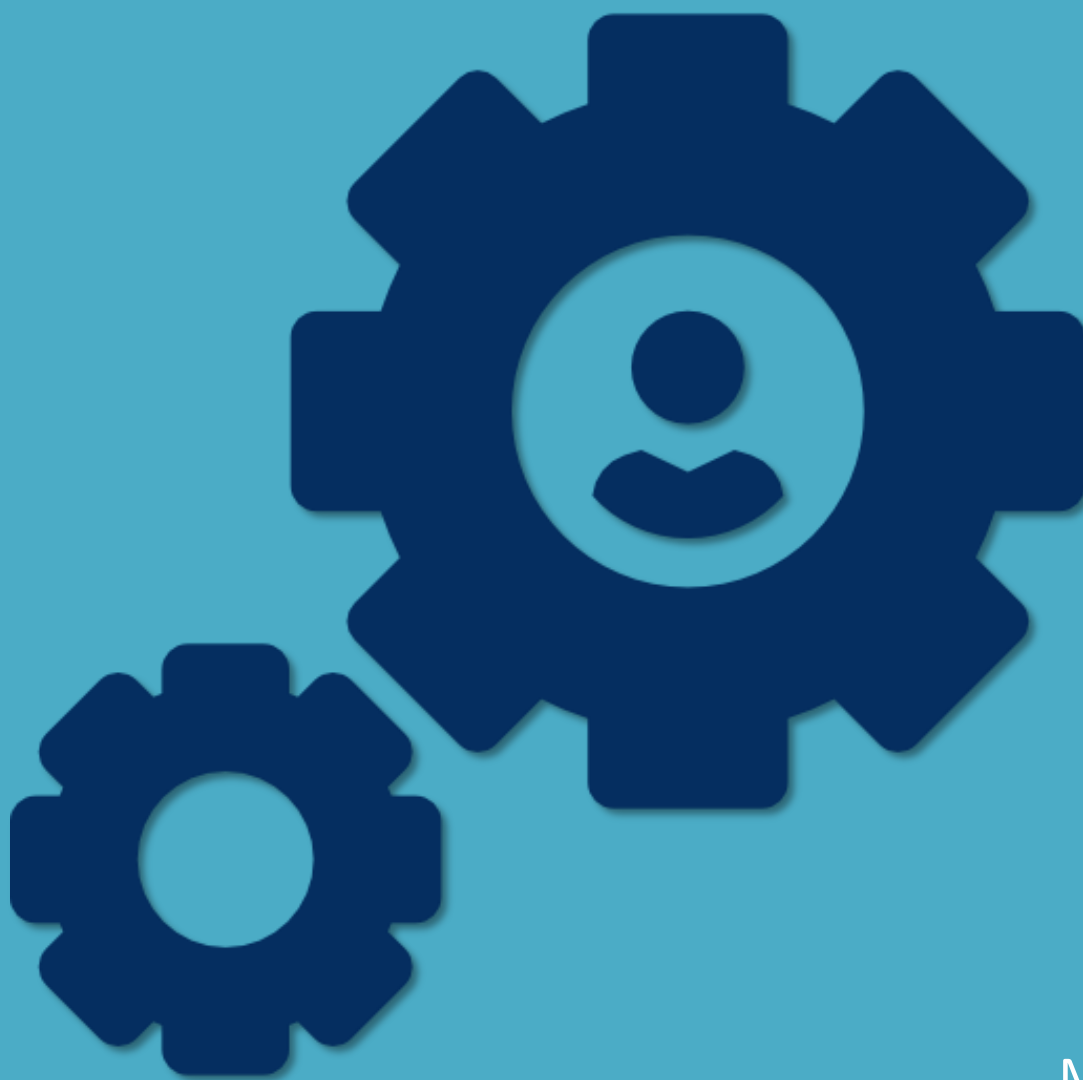




PUBLIC RISK MANAGEMENT ORGANIZATION

LE PLAN COMMUNAL DE SAUVEGARDE

Dossier thématique réalisé par PRIMO France



Mai 2016

LE PLAN COMMUNAL DE SAUVEGARDE

Ces dernières années, la France a connu une longue suite d'événements marquants en matière de catastrophes naturelles et technologiques : marées noires, tempêtes, canicules et explosions ont été autant de jalons entraînant une prise de conscience de la part des pouvoirs publics sur le manque de préparation du territoire face à ces incidents.



Afin d'assurer une réponse efficace aux situations d'urgences, le maire et le préfet se partagent les responsabilités quant à la planification des secours et des mesures de prévention. Au préfet incombent l'élaboration du plan d'Organisation de la Réponse de Sécurité Civile, dit plan ORSEC et, le cas échéant, la prescription d'un Plan de Prévention des Risques Naturels prévisibles (PPRN), Technologiques (PPRT) ou Miniers (PPRM). Il informe également les maires des risques majeurs présents sur leurs territoires via les Portés à Connaissance (PAC) et le Dossier départemental des Risques Majeurs (DDRM). Le maire élabore quant à lui le Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM) qui dresse une synthèse des phénomènes naturels ou technologiques potentiels et de leurs conséquences sur le territoire. C'est alors que doit intervenir la conception du Plan Communal de Sauvegarde, pour assurer la sauvegarde de la population en organisant la mobilisation des ressources humaines et matérielles en cas d'événement majeur.



Compte tenu des responsabilités légales du maire en matière de prévention et de sauvegarde, il est dans son intérêt de procéder à l'élaboration d'un PCS, dont l'efficacité n'est plus à mettre en doute lorsqu'il est correctement réalisé. C'est pourquoi une circulaire¹ du Ministre de l'Intérieur Bernard Cazeneuve, en date du 26 mai 2015, demandait aux préfets de s'assurer de la bonne mise en place des Plans Communaux de Sauvegarde.

¹ Circulaire relative aux orientations en matière de sécurité civile, 26 mai 2015, NOR : INTK1512505C

QU'EST-CE QU'UN PCS ?

Le PCS est un outil réglementaire fondamental dans l'amélioration de la prévention et de la gestion de crise, faisant de la sécurité civile, l'affaire de tous.



L'article L. 731-3 du Code de la sécurité intérieure le définit comme suit : « 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 œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population ».



En cas d'événement majeur, le PCS se présente comme le tout premier maillon de la gestion de crise et offre une aide incontournable aux services municipaux. Faisant intervenir à la fois des moyens techniques, humains, matériels et organisationnels, il constitue un référentiel efficace pour identifier les principales actions à mener et les personnes ressources en cas de crise et est, par nature, un projet transversal.

Une dynamique de conduite de projet doit être mise en place, avec à sa tête un élu porteur dynamique et engagé. Tous les services doivent être mobilisés dans la réalisation du PCS, qui demande une forte implication du maire et des acteurs concernés. En effet, le PCS se juxtapose, sans les remplacer, aux dispositifs départementaux (ORSEC, PPI...) et ne mobilise que les compétences et les moyens communaux. Il est donc nécessaire que ce document soit pleinement approprié par les acteurs qui y tiennent un rôle, ainsi que par la population elle-même.



UN OUTIL POLYMORPHE ET COLLABORATIF

Le PCS peut être utile pour gérer des événements autres que les seuls cas de catastrophes. Les processus envisagés peuvent être enclenchés afin de gérer, à des degrés variables, des événements qui sortent simplement de l'ordinaire : accidents de la circulation, manque d'eau potable... C'est un outil modulable en fonction du personnel de la commune, du type d'événement et de son niveau de gravité. Dans tous les cas, le Plan Communal de Sauvegarde permettra de préparer la continuité des activités de la commune et instaurer un système d'entraide efficace pour les habitants des communes les plus petites et disposant de peu de ressources.

QUEL CADRE RÉGLEMENTAIRE ?

La loi 2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile définit le PCS dans son article 13. Ce texte donne une assise légale à la réalisation des PCS et lui confère une valeur juridique, l'imposant aux maires des communes dotées d'un PPRN, PPRT ou PPRM approuvé dans un délai de deux ans après l'approbation, ou entrant dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention (PPI).



Le décret n°2005-1156 du 13 septembre 2005 vient appuyer le premier rôle joué par le PCS dans l'organisation générale des secours et de la sécurité civile : le PCS devient alors un outil complémentaire au dispositif ORSEC, afin d'aider la commune à répondre rapidement à tout événement de sécurité civile. Le maire est désigné comme le maître d'œuvre du PCS qui doit être transmis au préfet du département. Ce décret précise encore que le Plan Communal de Sauvegarde doit contenir le Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM), informant des risques et des consignes de sécurité afin d'informer la population locale, l'incluant ainsi dans le processus de gestion de crise ; c'est pourquoi le PCS doit être consultable librement en mairie.



La loi permet également l'élaboration d'un Plan Intercommunal de Sauvegarde (PICS) par les EPCI à fiscalité propre. Le PICS est arrêté par le président de l'intercommunalité et par chacun des maires dont le territoire est concerné. Il comprend les mêmes éléments que le PCS et il appartient à chaque maire de le mettre en œuvre sur le territoire de sa commune. Le PICS définit une organisation de gestion pour chacune des communes concernées et une autre pour l'intercommunalité. Cette disposition de la loi permet une mutualisation efficace des services et des moyens nécessaires en cas de gestion de crise.



UN OUTIL À ACTUALISER

Le PCS doit être mis à jour régulièrement, en fonction de l'évolution des risques sur le territoire communal, et en mettant à jour l'annuaire opérationnel, au minimum tous les 5 ans. Par ailleurs, même si aucune contrainte réglementaire ne concerne la mise à l'épreuve du PCS et les exercices, il est fortement conseillé d'y procéder au moins une fois par an.

QUEL RÔLE POUR LE MAIRE ?

Le maire est tenu légalement de prendre toutes les mesures nécessaires en matière de sécurité civile. Il doit mettre en place des actions visant à réduire les risques, se traduisant dans les faits par des mesures de prévention, de précaution et d'information des populations.



Dans le cadre de son rôle de police instauré par le Code Général des Collectivités Territoriales, le maire a le soin de « prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure »¹.



Le Code de l'urbanisme met l'accent sur le rôle central du maire dans la « prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature »². Par ailleurs, le Code de l'environnement précise que « les citoyens ont un 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 »³, soulignant ainsi le rôle de relai d'informations des autorités municipales et la nécessité d'un document clair et accessible.



LE MAIRE, DIRECTEUR DES OPÉRATIONS DE SECOURS

De plus, tant qu'un plan départemental n'est pas déclenché par le préfet, le maire est désigné *de facto* comme le Directeur des Opérations de Secours (DOS), le plaçant ainsi à l'avant-garde de la gestion de crise. Le PCS apparaît alors comme l'outil privilégié du maire pour organiser, en cas de survenance d'un risque, le soutien aux populations et ainsi compléter les compétences des services de secours (pompiers, SAMU...). En 2014, un maire de Vendée a d'ailleurs été condamné à quatre ans de prison ferme pour avoir manqué à ses obligations en matière de prévention des risques⁴.

¹ Art. L. 2212-2-5, Code général des collectivités territoriales

² Art. L. 121-1-3, Code de l'urbanisme

³ Art. 125-2, Code de l'environnement

⁴ http://www.lepoint.fr/societe/xynthia-les-ex-elus-de-la-faute-sur-mer-condamnes-a-de-la-prison-ferme-12-12-2014-1889131_23.php

FAIRE APPEL À UN PRESTATAIRE ?

La commune peut recourir à l'aide d'un prestataire pour s'assurer une force de travail et un regard extérieur sur les risques de son territoire.



L'élaboration d'un PCS peut parfois être un véritable obstacle pour les communes, car il ne correspond à aucune compétence présente dans la collectivité, comme le souligne François Giannocaro ¹, directeur de l'Institut des Risques Majeurs (IRMa). Avoir recours à un prestataire extérieur peut être une bonne solution. Cependant, comme recommandé par le Ministère de l'Intérieur ², le prestataire ne doit en aucun cas prendre le rôle de la commune : il doit se comporter en animateur et apporter des méthodologies de travail, tout en maintenant le plein engagement de l'équipe communale.



NABIL HOMSI, RESPONSABLE DES MISSIONS DE CONTINUITÉ D'ACTIVITÉ AU SEIN DE LA SOCIÉTÉ MARSH

« Le prestataire apporte une expérience, que les mairies n'ont pas forcément en interne, dans la mise en place de ce type de dispositifs. Les prestataires retirent eux-mêmes des retours précieux des villes qu'ils ont déjà accompagnées, et capitalisent ainsi cette expérience pour les futures collaborations. Le prestataire apporte également de la ressource pour mener ces travaux : il existe rarement dans une commune du personnel disponible et dédié, avec une expertise suffisante sur le sujet. Les personnes responsables cumulent souvent cette charge avec leurs missions initiales. Mettre en place un PCS prend du temps, ce dont ne disposent pas forcément les agents. Le prestataire va pouvoir mener cette action en mode gestion de projet et animer les ateliers, gérer les délais, remonter les informations et les alertes au comité de pilotage, pour faciliter la mise en place.

Enfin, il assure un rôle d'accompagnement a posteriori, en cas de crise : gestion de la réputation, conseils sur l'approche en communication, sans pour autant faire de média training. L'échange ici est profitable à chacun : la commune est solidement accompagnée et le prestataire en retire un retour supplémentaire ».

Aussi, le prestataire pourra aider la commune, selon ses besoins, dans la collecte des informations, la mise en forme des outils opérationnels, en apportant des études complémentaires ou encore en traduisant les études en scénarios de risques. Il peut également fournir des synthèses des travaux élaborés par les acteurs communaux, et les aider dans la conduite de projet en dessinant les grandes étapes et en animant les réunions.

¹ François Giannocaro, « Le Plan Communal de Sauvegarde, garantir son caractère opérationnel », Risques Infos n°34, novembre 2015, Institut des risques majeurs

² MIAT, DDSC, *Plan communal de Sauvegarde – Guide pratique d'élaboration*, 2005, p. 41.

QUE CONTIENT LE PCS ?

« Il contient un grand nombre d'informations fondamentales mais pour être très synthétique, le maître mot est la préparation : le PCS permet de mettre en place une bonne résilience pour faire face aux risques que l'on connaît et à ceux que l'on ne connaît pas. »



L'AVIS DES EXPERTS EN CONTINUITÉ D'ACTIVITÉ

On peut résumer le contenu du PCS en trois volets :

1) La stratégie de sauvegarde : il s'agit de mesurer le niveau de préparation actuel et les moyens disponibles ; a-t-on des moyens suffisants, ou bien au contraire, doit-on envisager de mutualiser les ressources avec une autre collectivité ? Il faut également définir quels types de risques doivent être pris en compte, à ce stade, dans le PCS et surtout mettre en place une politique de maintenance et de mise-à-jour.



2) L'organisation : cette partie du PCS vise à identifier les personnes ressources, les rôles et les responsabilités de chacun. En somme, cette partie va répondre à la question : comment doit-on s'organiser pour faire face à la crise ? Pour ce faire, le PCS va répondre à un ensemble de questions : qui y participe ? Où est la cellule de crise ? Quelles sont les différentes stratégies en fonction d'un événement ? Comment les différents corps mobilisés doivent interagir entre eux ?



3) Les ressources : enfin, il est nécessaire de dresser l'inventaire de toutes les ressources dont dispose la commune, sur toutes les thématiques de risque abordées : est-on équipé pour déneiger, pour déblayer, pour faire face à une inondation ? Quels sont les prestataires qui peuvent être utiles en cas de besoin ? C'est également le moment de lister les lieux disponibles pour l'accueil des populations. Des fiches reprenant les différents scénarios de risques avec les rôles, responsabilités et actions de chacun sont d'une aide précieuse : elles permettent de ne pas avoir à se poser de question le moment venu, même si les événements ne se déroulent jamais comme prévu ! C'est pourquoi les entraînements sont nécessaires pour pouvoir réagir avec souplesse en cas d'imprévu.



Bien-sûr, c'est ici une vision très simplifiée du PCS qui, en réalité, est un outil à adapter au contexte et aux moyens de la commune en question, et qui mérite une vraie étude du sujet en amont.

ET APRÈS ?

Tout l'intérêt du PCS réside dans le caractère opérationnel qu'il doit revêtir. C'est pourquoi il est nécessaire de procéder à des exercices et à des mises à l'épreuve des plans d'actions élaborés pour le PCS, comme le recommande le Ministère de l'Intérieur¹.



Les études de cas peuvent représenter un premier niveau de test du PCS. Faire travailler les nouveaux agents de la commune sur un scénario envisagé dans le PCS, ou faire réfléchir des participants issus de différents services sur telle ou telle procédure permet d'abord une appropriation du scénario ainsi que le développement d'éventuels axes d'améliorations.



Les exercices peuvent être généraux ou partiels. Ces derniers consistent à mettre à l'épreuve une partie du PCS à la fois afin d'en évaluer le caractère opérationnel, c'est-à-dire soit le bon déploiement des moyens techniques et humains, soit les délais réels de mise en œuvre de ces moyens dans le temps. Il s'agit de déterminer quels services seront les « joueurs » et quels agents seront les « animateurs », qui adapteront le scénario en fonction du déroulement et des réactions des joueurs. Les évaluateurs quant à eux n'interviennent jamais dans le déroulement du scénario ; ils doivent disposer d'une bonne connaissance du PCS testé et disposer d'une grille d'évaluation adaptée au scénario et aux dispositifs prévus par le PCS.



Les exercices généraux impliquent, comme leur nom l'indique, un plus grand nombre d'acteurs et demandent par conséquent une préparation plus lourde et plus rigoureuse. Plus proches d'une situation réelle, ils nécessitent cependant un plus grand nombre de ressources, de temps et d'évaluateurs, tant dans la préparation que dans le déroulement. Malgré tout, ils sont le meilleur moyen de faire ressortir des difficultés pratiques et des détails qui pourraient ralentir une procédure pourtant bien établie.



NABIL HOMSI, RESPONSABLE DES MISSIONS DE CONTINUITÉ D'ACTIVITÉ AU SEIN DE LA SOCIÉTÉ MARSH

« Nous considérons qu'après 18 mois, un PCS est obsolète s'il n'a pas été maintenu et mis à l'épreuve. En effet, la différence se fait parfois sentir entre la théorie et la réalité, lors des entraînements ! Les mises en condition permettent de retirer quantité d'exemples de grosses erreurs, de réactions trop rapides ou d'une distribution des rôles mal comprise dès le départ ; chacun doit s'entraîner à trouver sa place, à savoir passer le relai et à interagir avec les secours. L'exercice permet de huiler les rouages pour un fonctionnement amélioré des mesures préétablies ».

¹ Plan Communal de Sauvegarde. S'entraîner pour être prêt. Les exercices, Ministère de l'intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales, Direction de la Sécurité Civile, Octobre 2008, p. 7.