



Plan Communal de Sauvegarde

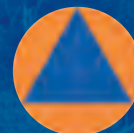
P.C.S.

*“S’organiser pour
être prêt”*

LA DÉMARCHE

2^{ème} édition

Octobre 2008



Direction de la Sécurité Civile



Plan Communal de Sauvegarde

P.C.S.

*“S’organiser pour
être prêt”*

LA DÉMARCHE

2^{ème} édition

Octobre 2008



Direction de la Sécurité Civile



REMERCIEMENTS

La Direction de la Sécurité Civile (DSC)

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 (DSC)

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 (DSC).

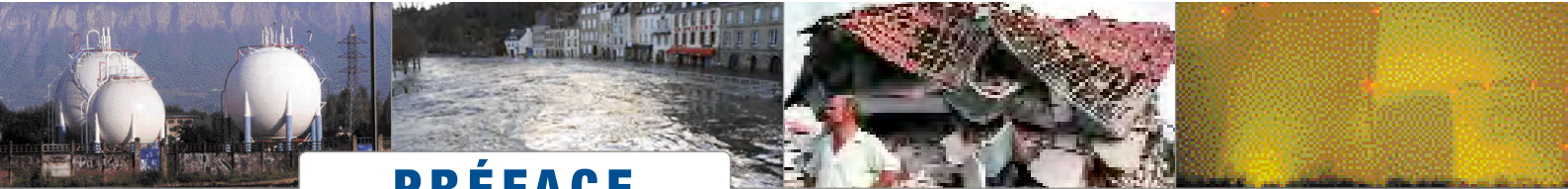
La Direction de la Sécurité Civile
et l'Institut des Risques Majeurs de Grenoble
remercient les personnes sollicitées pour la relecture de ce document.

Reproduction à but non commercial autorisé

2^{ème} édition

Dépôt légal - octobre 2008

I.S.B.N. 978-2-11-098530-9



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, mais aussi à tous les phénomènes climatiques extrêmes tels que la tempête de 1999, la canicule en 2003 ou les chutes de neige en 2005.

Dans tous les cas, le désarroi, les attentes des citoyens les amènent à interpellier 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, 2005), 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.

Depuis la parution, fin 2005, des textes réglementaires et des ouvrages d'accompagnement (mémento et guide pratique d'élaboration du PCS), le dispositif se développe progressivement, avec toutefois de fortes disparités selon les départements. C'est pourquoi, il m'a paru opportun d'engager l'élaboration et la diffusion de nouveaux documents destinés à accompagner les élus dans la préparation des événements de sécurité civile.



Le premier document est une version modifiée du memento PCS diffusé en 2005. Cette deuxième édition détaille le rôle du maire dans la protection des populations, la place du PCS dans l'organisation de sécurité civile et les partenaires sur lesquels s'appuyer pour l'élaborer. Les évolutions portent essentiellement sur la méthode d'élaboration qui est proposée sous une forme plus simple et exploitable directement par les communes de petite taille. Les élus, responsables territoriaux ou bénévoles en charge des PCS souhaitant disposer de davantage d'informations et d'illustrations sont invités à se reporter à la méthode plus complète développée dans le guide pratique d'élaboration du PCS de 2005.

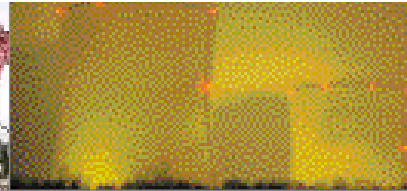
Le second document s'intitule "Plan Communal de Sauvegarde - S'entraîner pour être prêt : les exercices". Les communes qui ont mis en place leur PCS ont bien compris qu'une fois son élaboration aboutie, il reste un travail essentiel à mener sur le long terme pour garantir le maintien opérationnel du dispositif et le niveau d'appropriation des acteurs. En effet, l'efficacité avec laquelle l'organisation réagit face à une situation d'urgence dépend en grande partie de la politique instaurée de formation et d'entraînement. Les exercices sont la clé de voûte de ce processus en permettant la mise en œuvre pratique des dispositions prévues dans le PCS en simulant des événements réels. Le memento exercice présente les différents types d'exercices, la manière de les organiser et des exemples de simulations réalisés par des communes.

Ce n'est que grâce à l'acquisition des réflexes adaptés et à la diminution des vulnérabilités identifiées que l'on pourra réduire le nombre de victimes et de sinistrés en cas d'événements.

Le Préfet, Directeur de la Sécurité Civile

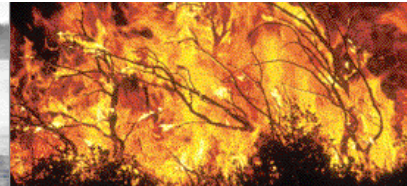


Alain Perret



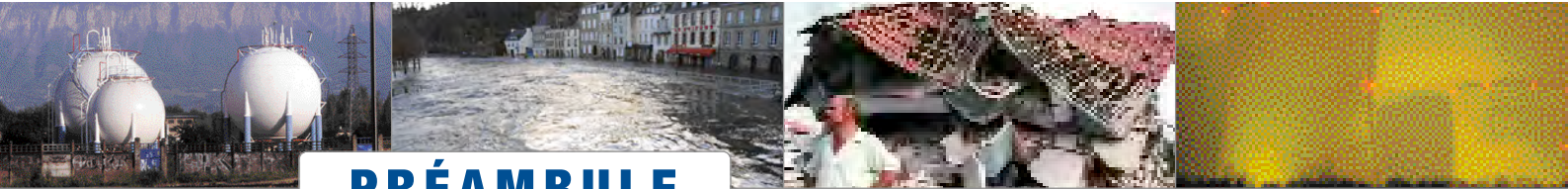
SOMMAIRE

1	Les grands principes du PCS	8
2	La méthode d'élaboration	20
3	Les appuis possibles	31
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 :	Organisation de Réponse de Sécurité Civile
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 :

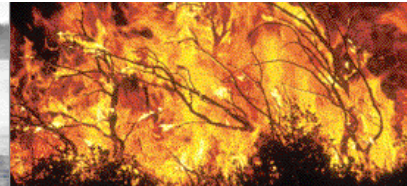
- catastrophe majeure,
- accident “courant” (transport, incendie...),
- dysfonctionnement des réseaux (transport, énergie, eau...),
- phénomènes climatiques,
- problèmes sanitaires (canicule, méningite, légionelloses...).

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 est un document de sensibilisation destiné à un large public. Il présente le rôle du maire dans l’organisation de la sécurité civile et l’outil PCS. La méthode d’élaboration proposée est une forme plus simple que celle développée dans le guide pratique d’élaboration du PCS de 2005. Elle est **exploitable directement par les communes de petite taille**. Pour plus d’informations et d’illustrations il convient de se reporter au guide pratique de 2005.

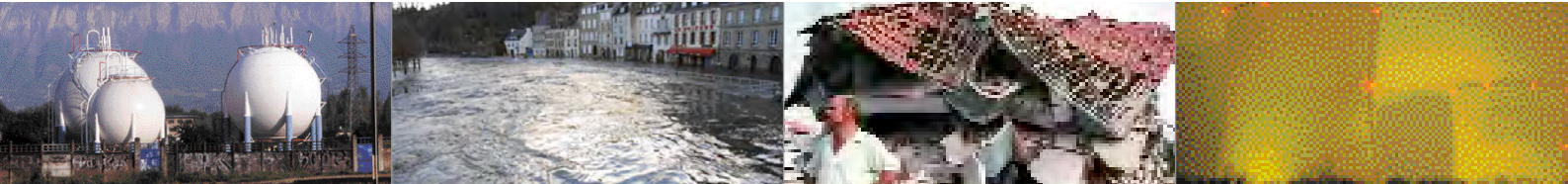
Une fois le plan élaboré, il est **nécessaire de maintenir dans le temps son caractère opérationnel**. Cela passe par la réalisation **d’exercices**. Un document “PCS - S’entraîner pour être prêt : les exercices” détaille la manière d’organiser ces exercices.



1 Les grands principes

Le PCS

1.1. ne modifie pas les bases juridiques du partage de compétence entre le maire et le préfet pour la direction des opérations de secours	9
1.2. est le maillon local de l'organisation de la sécurité civile	11
1.3. est l'outil opérationnel pour gérer un événement de sécurité civile	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 adapté à la taille et aux moyens de la commune	17
1.8. doit permettre de tendre vers une culture communale et citoyenne de sécurité civile	18



Certaines communes soumises à des risques majeurs localisés ont l'obligation d'élaborer un Plan Communal de Sauvegarde. Il s'agit des communes dotées d'un Plan de Prévention des Risques Naturels (PPRN) prévisibles approuvé ou comprises dans le champ d'application d'un Plan Particulier d'Intervention (PPI). La réalisation de ce plan est cependant **fortement conseillée pour toutes les municipalités** car la commune est un maillon essentiel de l'organisation générale de la sécurité civile. Le PCS est un **outil utile au maire dans son rôle d'acteur majeur de la gestion d'un événement de sécurité civile**. Son élaboration doit donc dépasser l'obligation réglementaire pour **développer une véritable culture de sécurité civile dans les communes**.



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-.

Important

Rôle du Directeur des Opérations de Secours

- ◆ Dirige et coordonne les actions de tous les intervenants.
- ◆ Assure et coordonne la communication.
- ◆ Informe les niveaux administratifs supérieurs.
- ◆ Anticipe les conséquences.
- ◆ Mobilise les moyens publics et privés sur son territoire de compétence.

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. Ainsi, le maire, en lien étroit avec le commandant -COS- chargé de la conduite opérationnelle des secours, met en œuvre les premières mesures d'urgence et de sauvegarde.



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.

Cas particulier : pour Paris et les départements de la petite couronne, la direction des opérations de secours est assurée en permanence par le préfet de police, qui peut la déléguer aux préfets des départements concernés.

Important

Le préfet -DOS- s'appuie donc sur :

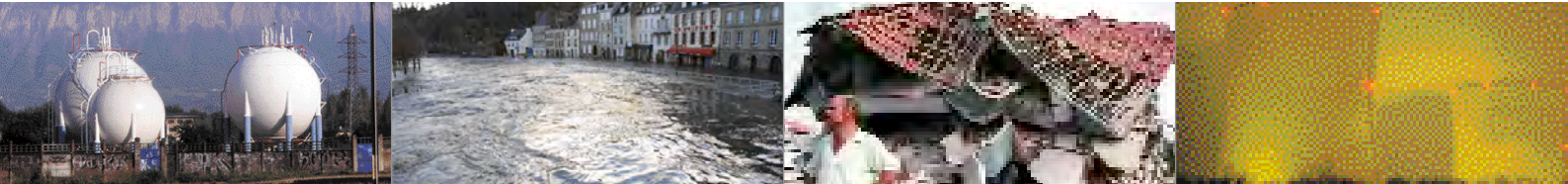
- ◆ le commandant -COS- pour la conduite des opérations de secours,
- ◆ **le maire qui assume toujours, sur le territoire de sa commune, ses obligations de mise en œuvre des mesures de sauvegarde** vis à vis de ses administrés (alerte, évacuation...) ou des missions que le préfet peut être amené à lui confier (accueil éventuel de personnes évacuées...) dans le cadre d'une opération de secours d'ampleur.



Les responsabilités du maire en matière de sécurité civile sont définies notamment par les articles L.2211-1, L.2212-2, L.2212-4 et L.2215-1 du Code Général des Collectivités Territoriales. Ces fondements juridiques sont anciens puisqu'ils remontent pour l'essentiel à la loi municipale de 1884.

La fonction de directeur -DOS- est 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".



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 de la Réponse de Sécurité Civile) 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.

Important

Rôle des communes dans le dispositif ORSEC.

Les missions qui relèvent de la compétence des communes dans le cadre ORSEC sont :

- ◆ l'alerte et l'information des populations,
- ◆ l'appui aux services de secours,
- ◆ le soutien des populations (hébergement , ravitaillement...),
- ◆ l'information des autorités...

La réalisation d'un PCS est donc **fortement conseillée pour toutes les communes** pour prendre en compte leurs missions ORSEC.

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.



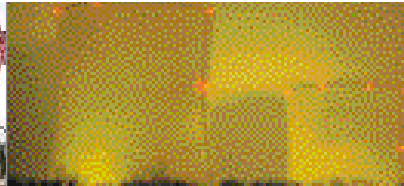
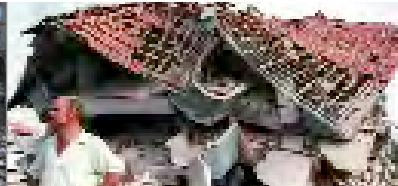
Article 1^{er} du décret n° 2005-1157 du 13 septembre 2005 relatif au plan ORSEC pris en application de l'article 14 de la loi.

“Chaque personne publique ou privée recensée dans le plan ORSEC :

- a) est en mesure d'assurer en permanence les missions qui lui sont dévolues dans ce cadre par le préfet de département, le préfet de zone ou par le préfet maritime ;
- b) prépare sa propre organisation de gestion de l'événement et en fournit la description sommaire au représentant de l'Etat ;
- c) désigne en son sein un responsable correspondant du représentant de l'Etat ;
- d) précise les dispositions internes lui permettant à tout moment de recevoir ou de transmettre une alerte ;
- e) précise les moyens et les informations dont elle dispose pouvant être utiles dans le cadre de la mission de protection générale des populations relevant du représentant de l'Etat et des mission particulières qui lui sont attribuées par celui-ci”.

CARTE DES ZONES DE DÉFENSE





1.3. Le PCS est l'outil opérationnel pour gérer un événement de sécurité civile

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.

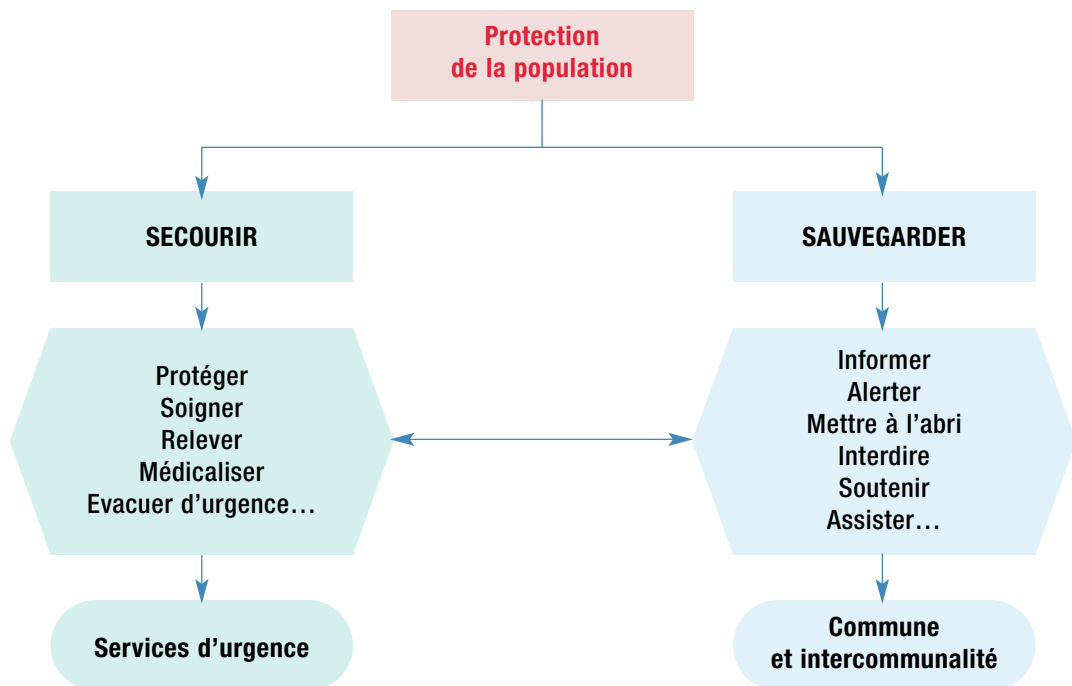
Intervenants : commune, assureurs, services de l'Etat et du conseil général...



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 la mobilisation des ressources de la commune pour assurer l'alerte et l'information, l'appui aux services de secours, l'assistance et le soutien de la population.

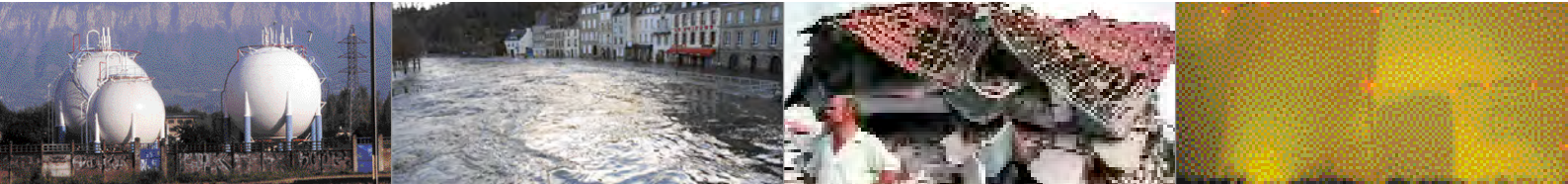
CES MISSIONS DISTINCTES, DE SECOURS ET DE SAUVEGARDE ONT UN OBJECTIF COMMUN :



La distinction entre sauvegarde et secours est assez claire du point de vue des missions. Cependant, sur le terrain, cette distinction peut être plus délicate à faire car elle est intimement liée à l'événement en cours (sa nature, son évolution ou sa cinétique).

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 forêt 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.

Cet exemple illustre bien la nécessité d'une coordination entre tous les acteurs afin que chacun assume les missions qui relèvent de ses compétences selon les circonstances.

Important

Actions réflexes de la commune

1. **Evaluer la situation** : que se passe-t-il sur le terrain ? Les évolutions possibles ?
2. **Alerter** : les services de secours, la préfecture, la population concernée.
3. **Mobiliser** : les équipes municipales pour assurer les actions urgentes.
4. **Mettre en sécurité** : participer à la mise en place des périmètres de sécurité, à la diffusion des consignes et l'évacuation de la population si nécessaire...
5. **Héberger et ravitailler** : préparer les bâtiments municipaux pour recevoir les personnes déplacées...
6. **Renseigner les autorités** : rester en relation avec la préfecture.
7. **Communiquer** : participer à l'information permanente de la population, répondre aux sollicitations des médias...

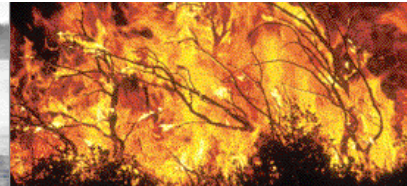
1.5. Le PCS est un outil support pour la phase "post-urgence"

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.



Important

Actions de la commune pendant la phase post-urgence

1. **Evaluer** les dégâts, estimation des besoins, définir les priorités.
2. **Remettre en état les infrastructures** : voirie, réseaux, écoles...
3. **Reloger** sur une plus longue durée les sinistrés...
4. **Soutenir les sinistrés** : information, mise en place de points de rencontre, orientation sur des structures spécialisées...
5. **Faciliter les démarches administratives** : aide financière, remplacement de papiers perdus, déclaration aux assurances...
6. **Aider 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 considérable 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, et devenir ainsi "le premier acteur de la sécurité civile" en étant responsable de sa sécurité (conformément au principe défini par l'article 4 de la loi de modernisation de la sécurité civile).

L'information préventive des populations sur les risques majeurs est une obligation (articles L.125-2 et R.125-9 à R.125-14 du Code de l'Environnement). Les communes concernées par cette réglementation doivent notamment élaborer un **Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM)**. Le maire réalise son DICRIM à partir des documents transmis par le préfet et des informations locales dont il dispose.

L'information préventive est une des composantes obligatoires du PCS. Le DICRIM fait donc partie du contenu minimum du PCS.

Le DICRIM informe 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. Il doit intégrer des informations très précises sur les mesures prévues par le plan impliquant la population, comme par exemple :

- 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...



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..."

Cet article impose aussi 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.

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

Le PCS organise la mobilisation et la coordination des ressources (humaines et matérielles) de la commune en situation d'urgence pour protéger la population. La complexité du plan est donc intimement liée aux caractéristiques de la commune (son nombre d'habitants, ses moyens, ses risques...).

Le PCS d'une petite commune est donc bien plus simple que celui d'une collectivité plus importante.

Le décret PCS définit le contenu minimum du plan , à savoir :

- le Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM),
- l'identification des risques et des vulnérabilités locales,
- l'organisation assurant la protection et le soutien de la population...

Cette base s'appuie donc notamment sur les obligations d'information préventive existantes (DICRIM) et a comme objectif d'inculquer les actes réflexes indispensables de la phase d'urgence : alerte de la population et application par celle-ci des consignes de protection.

Le PCS est constitué par le DICRIM et un document opérationnel. Pour les petites communes, ce document opérationnel peut être simplement composé de quelques fiches.

Cette base minimale peut être complétée par :

- l'organisation du Poste de Commandement Communal,
- les actions devant être réalisées par le personnel de la commune,
- l'inventaire des moyens propres de la commune, ou pouvant être fournis par des personnes privées implantées sur le territoire communal (hébergement, ravitaillement, transport...),
- les mesures spécifiques pour faire face aux risques recensés,
- le recensement des dispositions déjà prises en matière de sécurité civile par toute personne implantée sur le territoire...

Ces dispositions sont nécessaires lors de la gestion d'un événement pour permettre au maire d'assurer sa fonction de Directeur des Opérations de Secours - DOS et mettre en œuvre les actions réflexes de la commune (Cf. paragraphes 1.1 et 1.4).



Pour les petites communes, ces mesures peuvent n'être développées que dans un deuxième temps. Cependant elles ne nécessitent pas un travail important dès lors que les moyens internes humains et matériels disponibles sont plus réduits.

Important

Le PCS est un "instrument" à géométrie variable.
Il ne crée pas de nouveaux moyens mais organise l'existant.



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.

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.



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



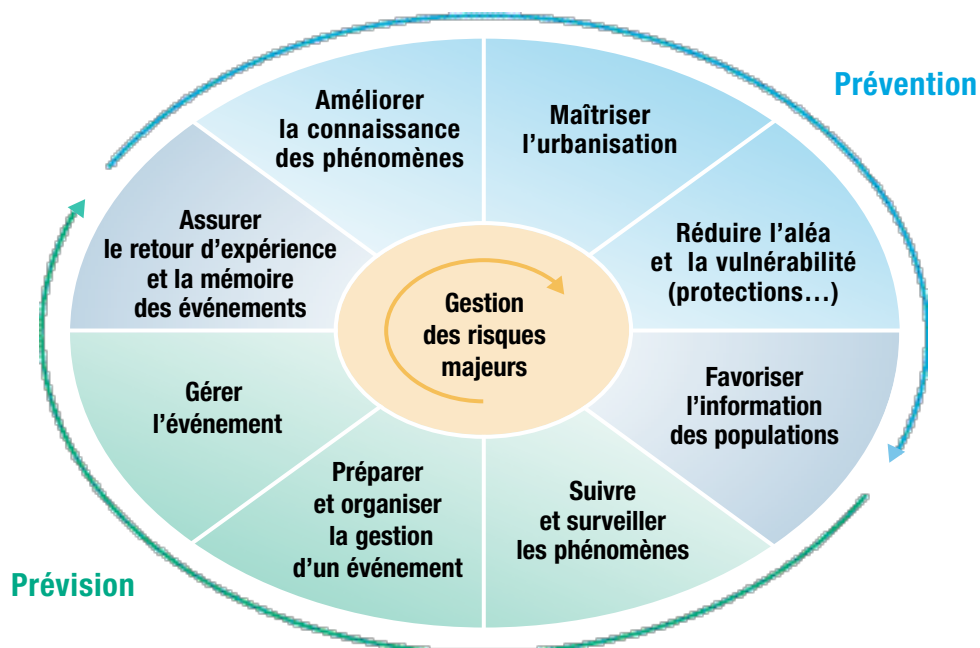
Approche globale de gestion des risques majeurs

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

Il convient au préalable de démystifier l'élaboration d'un PCS. Le volume de travail est proportionnel au nombre d'habitants. En effet, il est plus simple d'identifier tous les enjeux exposés aux risques et d'organiser la mobilisation de ses ressources pour une petite collectivité que pour des collectivités plus importantes.

Quelle que soit la taille de la collectivité, il est nécessaire de prendre le temps nécessaire pour réaliser le plan car pour être efficace dans l'action, il faut s'y être préparé.

La méthode décrite dans ce chapitre reprend les principes développés dans le guide pratique d'élaboration d'un PCS¹ de 2005 mais elle les présente d'une manière plus synthétique, mieux adaptée aux petites communes. Elle ne nécessite aucune maîtrise technique particulière, seulement la connaissance de la commune, de sa population et des risques qui peuvent la menacer.

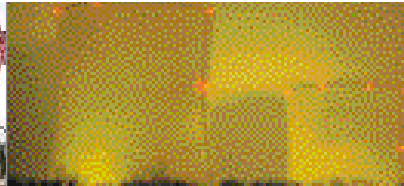
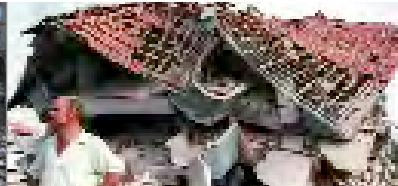
Le point de départ de la réflexion est le suivant :
“lors d'une situation d'urgence, comment, en tant que maire, réagir pour assumer mes responsabilités de Directeur des Opérations de Secours et comment organiser la mobilisation et l'action de l'équipe municipale ?”

Répondre à ces questions en mettant au point une organisation fonctionnelle et réactive pour être mesure d'agir à tout moment (24h/24 h et 365 jours par an), tel est l'objectif du PCS.

En cas d'événement soudain, il faut réagir dans l'urgence

Que dois je faire ?	Comment faire ?
Actions réflexes de la commune	C'est l'objet du PCS
<ol style="list-style-type: none"> 1. Evaluer 2. Alerter 3. Mobiliser 3. Mettre en sécurité 4. Héberger et ravitailler 5. Renseigner les autorités 6. Communiquer 	<p>Utiliser des fiches réflexes pour mettre en place une organisation prédéfinie mobilisant les ressources de la commune pour protéger et soutenir la population</p>

¹ Le guide pratique d'élaboration du Plan communal de Sauvegarde - 2005 de la direction de la sécurité civile a été diffusé sous forme de CD-ROM par les préfetures à toutes les communes à la fin de l'année 2005. Il est téléchargeable sur le site Internet du ministère de l'intérieur (www.interieur.gouv.fr) à la rubrique sécurité civile.



2.1. Comment conduire le projet : du bon sens et une technique simple	22
2.2. Comment formaliser le PCS pour être efficace : les outils d'aide à la gestion d'un événement	24
2.3. Comment se répartir efficacement les rôles : l'organisation communale de gestion d'un événement	25
2.4. Quelles sont les priorités du PCS : l'alerte et l'information de la population	27
2.5. Avec quels outils faire face : le recensement des moyens	28
2.6. Comment faire face aux risques identifiés : les mesures spécifiques	28
2.7. Comment être toujours opérationnel : la formation, l'information, les exercices et le retour d'expérience	29

Ces étapes sont reprises, détaillées et illustrées par des conseils pratiques et des exemples dans le document "Plan Communal de Sauvegarde - Guide pratique d'élaboration Novembre 2005".



2.1. Comment conduire le projet : du bon sens et une technique simple

L'élaboration du PCS est un **projet transversal**. Il nécessite la mobilisation de l'ensemble des ressources de la commune et l'établissement de relations avec les acteurs qui seront impliqués lors de la gestion d'un événement.

Un soutien politique fort doit donc être apporté à la conduite du projet. 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**. Même avec des moyens limités, il est possible d'élaborer des outils opérationnels très performants.

La participation des acteurs locaux (citoyens, associations, professionnels...) facilite l'élaboration du PCS et son appropriation.

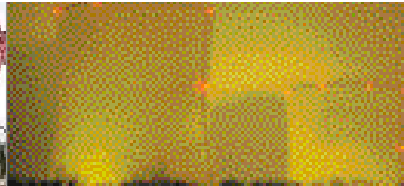
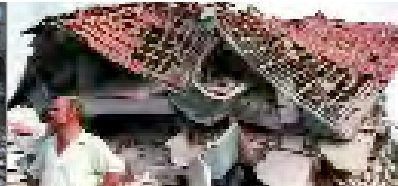
La première étape consiste à **réaliser un bilan des capacités actuelles** de la commune à gérer un événement et de l'état de connaissance du sujet. Cet état des lieux sert de base pour définir le travail à accomplir. La commune peut ainsi rédiger son plan d'actions. Il est conseillé à toutes les communes de ne pas négliger cette étape, ne serait-ce que pour formaliser leur démarche. Ce plan d'actions peut se résumer à un **planning prévisionnel et une répartition des tâches** entre les acteurs impliqués dans l'élaboration du PCS.

Important

Les questions principales constitutives de l'état des lieux

- ◆ Connaissons-nous les phénomènes menaçant le territoire et leurs impacts potentiels sur la commune ?
- ◆ Quels sont les documents (réglementaires, études...) dont nous disposons sur le sujet ?
- ◆ Quel sont les mesures prévues (permanence, annuelle, répartition des rôles, inventaires...) pour réagir à un événement ?
- ◆ Quelle est la capacité actuelle pour diffuser une alerte à la population ?

Pour les communes ne disposant pas ou peu de personnel, **une technique simple de mise en situation** peut être utilisée pour élaborer le PCS. Elle consiste à proposer à l'occasion d'une réunion des élus municipaux, **un thème de réflexion très concret**, par exemple : "la préfecture vient d'alerter l'élus de permanence, comment fait-il pour relayer cette alerte à la population ?". Les divers aspects du PCS peuvent être ainsi abordés au cours de quelques réunions.



Exemples de thèmes pouvant être soumis à la réflexion :

- une simulation d'une coupure générale et prolongée d'électricité.
Quelles seraient les conséquences d'une telle coupure dans la commune pendant plusieurs jours en hiver ? Comment assister les personnes vulnérables ? Quel en serait l'impact sur le fonctionnement de l'école, des commerces (boulangerie notamment) ?
- une coupure générale et prolongée sur le réseau d'eau potable,
- une tempête avec obstruction des routes et chemins permettant d'accéder à la commune,
- un sinistre dans un bâtiment communal,
- ...

Cette méthode a l'avantage :

- d'être très concrète pour les participants,
- de développer leur expérience des raisonnements opérationnels,
- de favoriser leur appropriation du PCS car ils participent directement à son élaboration.

En savoir

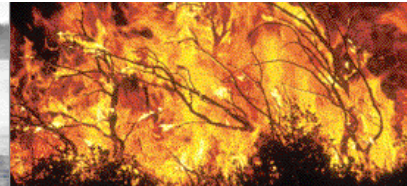


"Guide pratique d'élaboration du PCS"

- Fiche n° 3 : l'état des lieux initial.



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



2.2. Comment formaliser le PCS pour être efficace : les outils d'aide à la gestion d'un événement

L'objectif de ce document opérationnel est d'être un aide mémoire permettant de savoir "qui va faire quoi et comment". L'essentiel n'est pas la forme de l'outil mais sa capacité à répondre aux besoins des intervenants le jour de l'événement. En effet, les personnes qui auront à mettre en œuvre le PCS n'auront pas forcément participé à son élaboration.

Dans les petites communes, ce document opérationnel peut être simplement composé de quelques fiches regroupées dans un classeur de permanence ou détenues par le maire et chacun de ses adjoints.

Le document opérationnel doit être constitué de **fiches simples, concises** voire schématiques ou illustrées (photos, dessins, modes d'emploi...) car dans l'urgence, les intervenants ne disposent pas de temps pour lire un texte.

Important

Les informations indispensables devant figurer dans le document opérationnel concernent :

◆ **l'organisation du PCS :**

- la liste des personnes devant prendre part au dispositif, leurs coordonnées personnelles (annuaire opérationnel régulièrement mis à jour) et leurs responsabilités sous forme éventuelle d'un organigramme,
- les modalités pour les contacter rapidement (schéma d'appel en cascade, utilisation d'un automate d'appel...),
- les actions que chacune de ces personnes (ou groupes de personnes) doivent réaliser,
- le lieu dans lequel le Poste de Commandement Communal va se réunir et les modalités de sa mise en œuvre (liste du matériel nécessaire...).

◆ **les informations "techniques" nécessaires pour la mise en œuvre des missions de terrain :**

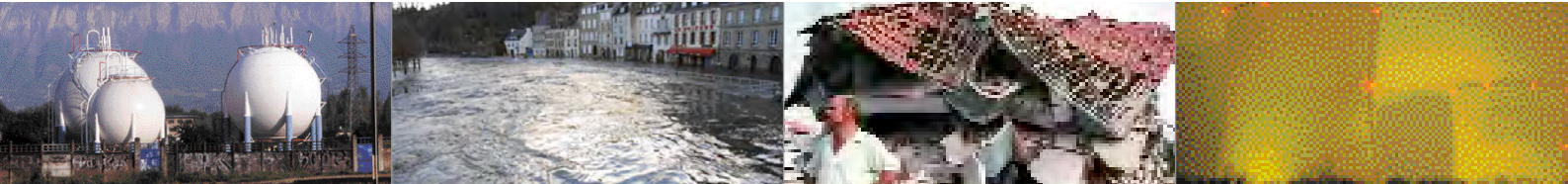
- la liste des moyens d'alerte et les modalités de leur utilisation pour assurer une diffusion rapide de l'alerte à la population,
- la liste des bâtiments pouvant servir au relogement, leurs capacités, les modalités pour les utiliser,
- la liste des moyens matériels disponibles sur la commune et les modalités de leur mise en œuvre,
- les risques identifiés sur la commune, les différents enjeux menacés (écoles...), la liste des personnes vulnérables, les mesures particulières à mettre en œuvre...

En savoir



"Guide pratique d'élaboration du PCS"

- **Fiche n° 23 :** les fiches action.
- **Fiche n° 24 :** les autres types outils.
- **Annexe 1 :** annuaires.
- **Annexe 2 :** tableau de recensement des moyens.
- **Annexe 5 :** exemples de fiches actions.
- **Annexe 6 :** exemples de supports pour l'élaboration d'astreinte.
- **Annexe 8 :** exemples d'arrêté de réquisition, d'interdiction de circuler.



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

Le but du PCS est de créer une organisation communale de gestion des situations d'urgence adaptée aux capacités réelles de réponse de la collectivité. Elle doit permettre 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.

Cette organisation doit prévoir deux grandes fonctions et ce, quelle que soit la taille de la commune :

- la direction et coordination de l'action communale, assumées par un Poste de Commandement Communal,
- la mise en œuvre des missions de sauvegarde c'est-à-dire l'action de terrain.

Le cœur de l'organisation est le Poste de Commandement Communal (PCC). C'est l'organe relais du maire pour piloter le dispositif. Toutes les décisions doivent partir ou transiter par lui et toutes les actions mises en œuvre doivent y être relatées et consignées. Il assure le recueil et la circulation des informations provenant aussi bien du terrain que de l'extérieur. Son fonctionnement, comparable à celui d'un état-major, est une priorité.

Le maire doit pouvoir être libre de se déplacer en fonction des besoins et pour assurer la communication vis à vis de la population. Cette liberté n'est garantie que s'il est secondé avec certitude par une personne chargée de 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 municipale de commandement 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) et le pilotage du PCC.

Pour les plus petites communes, le PCC peut être constitué, en plus du maire, par au minimum un binôme d'élus. Pour fonctionner dans des conditions favorables, une équipe de quatre personnes est cependant souhaitable, par exemple :

- un élu faisant office de Responsable des Actions Communales (le maire si personne d'autre n'est disponible),
- un responsable des actions de protection connaissant parfaitement la commune et ses habitants pour s'occuper de
 - la diffusion de l'alerte, de l'application de mesures de protection préconisées, de l'évacuation si nécessaire...
 - des lieux publics et ERP,
- un responsable des actions de soutien connaissant les moyens de la commune pour s'occuper de :
 - la voirie (faciliter la mobilité des services de secours, assurer la viabilité ou la fermeture des axes...),
 - la logistique (rechercher et fournir les moyens demandés...),
- une personne faisant fonctionner le PCC (tenue de la main-courante, circulation des informations, accueil téléphonique...).



En fonction des ressources de la collectivité, des personnes supplémentaires peuvent intégrer le PCC pour prendre en charge une mission précise. Dans les communes plus importantes, les principaux responsables de services font partie du PCC.

Pour l'ensemble des actions de terrain, il est préférable de se concentrer sur celles qui sont prioritaires : l'alerte, la mise en place de périmètres de sécurité, l'hébergement, le ravitaillement.

Le dispositif peut être conçu de deux manières en fonction des effectifs qui pourraient être mobilisés dans la collectivité :

- pour les communes avec peu de personnels : les missions ne pourront être assumées que successivement. La commune s'attachera donc plutôt à établir des priorités dans le traitement de ces missions ;
- pour les collectivités disposant de moyens humains et matériels plus importants, 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 bien définir la répartition des tâches pour faire en sorte que rien ne soit oublié et qu'il n'y ait pas de redondance inutile.

Important

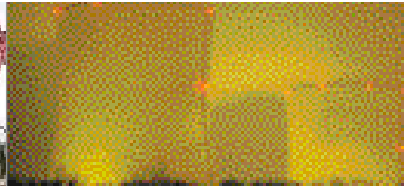
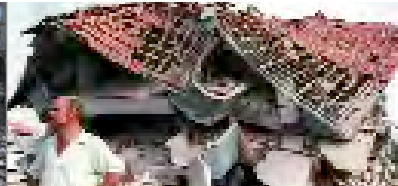
Le PCS peut être activé à tout moment. La commune doit être à la fois en mesure de recevoir une alerte des autorités et capable de mobiliser ses équipes. Il faut donc réfléchir à la manière dont est assurée la permanence dans la collectivité et l'alerte des personnels.

En savoir



“Guide pratique d'élaboration du PCS”

- Fiche n° 19 : direction et coordination de l'action communale.
- Fiche n° 20 : les missions de terrain à assurer.
- Fiche n° 21 : formalisation de l'ensemble du dispositif.
- Annexe 3 : complément sur le PCC.
- Annexe 4 : exemple de main courante.
- Annexe 9 : évacuation.
- Annexe 10 : accueil - hébergement - ravitaillement.
- Annexe 11 : information des familles et des personnes impliquées.



2.4. Quelles sont les priorités du PCS : l'alerte et l'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,
- les informer de l'évolution de la situation pour qu'ils sachent ce qui se passe et respectent 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...).

Important

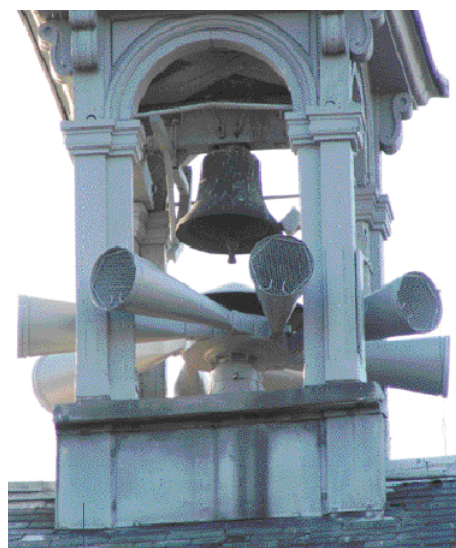
L'alerte est prioritaire. Elle doit être performante et fiable. Le maire doit utiliser tout moyen disponible sur le territoire de sa commune pour garantir l'efficacité de l'alerte. Les communes ne disposant pas de moyens techniques peuvent y pallier par une organisation humaine efficace (relais de quartiers, porte à porte...). En outre, 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.

En savoir



“Guide pratique d'élaboration du PCS”

- **Fiche n° 12** : donner du sens à l'alerte.
- **Fiche n° 13** : élaborer une “cartographie” de l'alerte.
- **Fiche n° 14** : le règlement d'emploi des moyens d'alerte.



Dispositif d'alerte : les sirènes



2.5. Avec quels outils faire face : le 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.

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

Important

L'inventaire des moyens propres de la commune doit être complété par le recensement des moyens privés. En effet, le maire dispose d'un pouvoir de réquisition sur le territoire de sa commune qu'il exerce en cas de nécessité.

En savoir



“Guide pratique d'élaboration du PCS”

- Fiche n° 15 : description générale des moyens à recenser.
- Fiche n° 16 : recensement des moyens privés.
- Fiche n° 17 : recensement des moyens humains.
- Fiche n° 18 : les réserves communales de sécurité civile.

2.6. Comment faire face aux risques identifiés : les mesures spécifiques

L'objectif du PCS 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 l'Etat.

L'analyse des risques doit permettre d'anticiper les mesures de sauvegarde nécessaires en cas de survenue du phénomène. Cette analyse permet d'acquérir une connaissance précise du territoire exposé au phénomène étudié (inondation, feux de forêt...) et d'identifier les lieux sensibles concernés (écoles, les maisons de retraites...).



Important

Outre les risques “majeurs” cartographiés, la commune peut être confrontée à diverses situations nécessitant son intervention : phénomènes météorologiques dangereux, canicule, pandémie... **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. Les autres événements peuvent être étudiés dans le cadre du PCS.**

En savoir



“Guide pratique d’élaboration du PCS”

- Fiche n° 9 : le diagnostic des aléas.
- Fiche n° 10 : le recensement des enjeux.
- Fiche n° 11 : la cartographie des risques et les stratégies d’action.

2.7 Comment être toujours opérationnel : la formation, l’information, les exercices et le retour d’expérience

La mise en forme des outils d’aide à la gestion de l’événement n’est pas l’aboutissement du travail de préparation. Au contraire, c’est le début de la période de vie du PCS avec les **phases de formation, de test, de mise à jour, d’amélioration continue des outils...**

La **dynamique d’élaboration du PCS doit perdurer**. Des actions doivent être menées pour 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.

Les actions possibles pour garantir cette mobilisation sont :

- l’organisation de réunions d’information périodiques,
- la diffusion d’articles dans la revue de la commune destinée aux administrés ou dans le journal interne destiné au personnel,
- la sensibilisation régulière des personnes qui détiennent de l’information devant être maintenue à jour (liste de moyens matériels, par exemple),
- ...

Par ailleurs, pour les collectivités disposant de nombreux agents, le renouvellement régulier du personnel peut parfois entraîner une perte de connaissance de l’outil. 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 et être prêt, est de s'entraîner en réalisant des 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, au partage des cultures et des informations en situation d'urgence.

Certes, les impératifs quotidiens des communes (et intercommunalités) sont tels qu'il est souvent difficile d'effectuer fréquemment des exercices. Toutefois, c'est la périodicité de ces entraînements qui conditionne l'efficacité de l'organisation. Idéalement, un exercice tous les six mois ou chaque année doit permettre un bon maintien à niveau de l'organisation.

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.

Pour les communes de petite taille, les exercices peuvent prendre des formes simples et pratiques, par exemple la simulation d'une alerte pour un risque donné. Le test va consister à alerter les habitants de la zone concernée en mobilisant l'équipe municipale chargée d'aller au contact des habitants. Cela permet :

- d'évaluer le temps nécessaire et les difficultés pratiques de cette mission,
- d'informer en même temps les habitants de la procédure qui se mettrait en place en situation réelle et de répondre à leurs questions,
- de tirer les enseignements de ce test et d'améliorer si nécessaire la procédure.

Important

La DSC a élaboré un document s'intitulant "Plan Communal de Sauvegarde – S'entraîner pour être prêt : les exercices". Il présente les différents types d'exercices, la manière de les organiser et des exemples de simulation réalisés par des communes de toutes tailles.

En savoir



"Guide pratique d'élaboration du PCS"

- Fiche n° 27 : le maintien à jour des données.
- Fiche n° 28 : les actions de formation/information.
- Fiche n° 29 : les entraînements – exercices de simulation.



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)...

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.

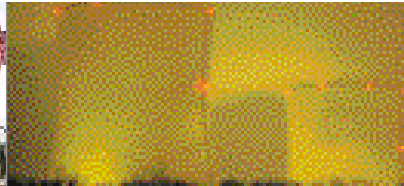
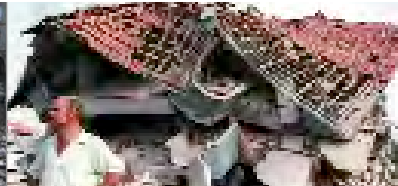
3.3. L'intercommunalité

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).



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

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.

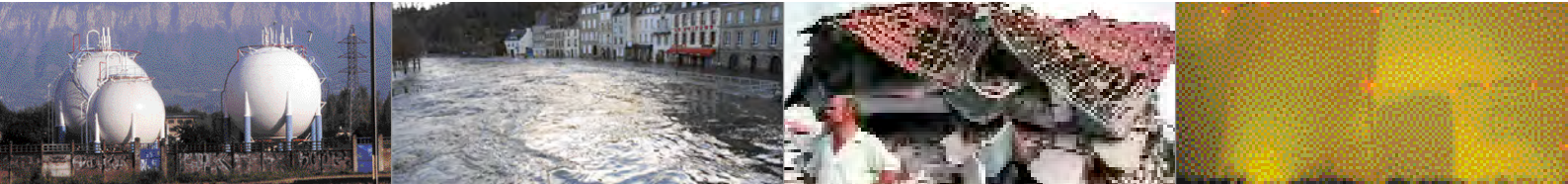
Il est obligatoire dans les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé ou comprises dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention.

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,

Décrète :

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.

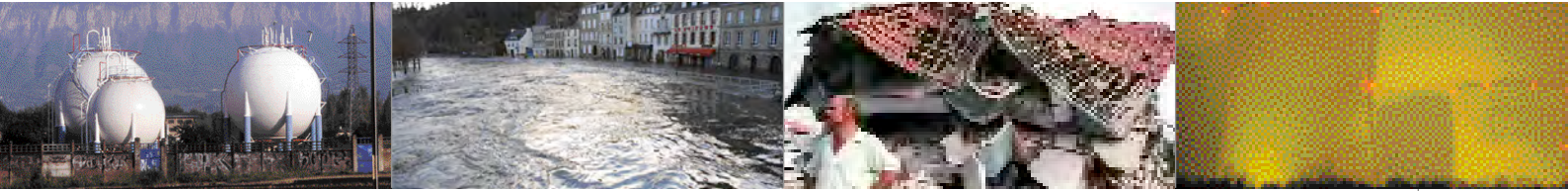
Article 5

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.

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.

Code de l'environnement, les articles :

- L.125-2 et R.125-9 R.125-14 sur le droit à l'information ;
- L.563-3 et R.563-11 à R.563-15 qui prescrivent 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.125-5 et R.125-23 à R.125-27 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.

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

POUR PLANIFIER LA RÉPONSE AU SINISTRE, GUIDE A L'INTENTION DES MUNICIPALITÉS

Mis à jour 2008 - Ministère de la sécurité publique du Québec

www.gouv.qc.ca

LE DÉCIDEUR 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

PLAN LOCAL DE GESTION DE CRISE VOLET INONDATION

décembre 2002 - DIREN Midi-Pyrénées

www.midi-pyrenees.environnement.gouv.fr

PLAN D'URGENCE COMMUNAL

avril 2003 - Préfecture de Vaucluse

www.vaucluse.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 télé-
chargement sur le site portail*

www.inondation-loire.fr

AUTRES SITES SUR LES RISQUES :

www.prim.net

www.irma-grenoble.com

Crédits photo

- © Joachim Bertrand / DDSC – communication
Couverture fond et gauche bas, bandeau n°1, 2, 4, 6, 7, et p 18, 23, 33
- © Jérôme Huyet / DDSC – communication, Bandeau n°8
- © Sébastien Gominet / IRMa, Couverture gauche n° 2, bandeau n°5
- © Yves Bobinet / DDSC – ESOL nord, p 27
- © 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 Sécurité Civile /
sous-direction de la gestion des risques
avec l'Institut des Risques Majeurs de Grenoble

Octobre 2008

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



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