

# Les PCS 10 ans après, point de vue du ministère de l'intérieur : Bilan, enseignements et pratiques. Quelles perspectives ?



Lieutenant-colonel Philippe BLANC  
Ministère de l'intérieur - Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises

**L**es plans communaux de sauvegarde (PCS) ont été créés par la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile. Cette loi s'inspirait de dispositifs novateurs créés, dans les années 1980, par certaines communes.

Dix ans après leur généralisation légale aux communes soumises à un plan de prévention des risques ou dans le champ d'application d'un PPI, quel bilan peut-on tirer de leur existence ?

Quelles mesures sont envisageables pour améliorer ce bilan ?

Quelles sont les perspectives de développement des PCS, en particulier dans un contexte de réorganisation des collectivités territoriales ?

## Un bilan encourageant...

Depuis 2005, les retours d'expérience de nombreux événements ont démontré l'utilité de la mise en œuvre des PCS. Entre autres exemples, nous pouvons citer les communes régulièrement exposées à des crues torrentielles, aujourd'hui dotées d'une organisation de suivi de ces phénomènes, d'alerte et de protection des populations particulièrement efficace. Citons encore les fortes chutes de neige qui ont entraîné le déploiement de mesures issues de nombreux PCS pour l'assistance aux personnes vulnérables ou l'hébergement d'urgence de naufragés de la route ...

## ... Mais un bilan contrasté

Les situations sont contrastées d'un département à l'autre. Si l'utilité des PCS n'est plus à démontrer, elle est à faire connaître auprès des communes qui n'en sont pas dotées malgré l'obligation légale. Au second trimestre 2015, sur 11 850 communes soumises à cette obligation, 8 014 soit 67,4 % sont dotées d'un PCS. Par ailleurs, 2 002 communes non soumises à l'obligation ont réalisé un plan. Les préfetures de département, qui sont réglementairement destinataires des PCS, observent que certains d'entre eux n'ont pas a priori le caractère opérationnel attendu, au moins sur le papier : schéma d'organisation inadapté à la commune, annuaire peu exploitable, absence de fiches synthétiques (ou réflexe), schéma d'alerte inopérant... Il apparaît également que certains PCS ne font pas l'objet d'exercices ou de tests réguliers. Enfin, le PCS ne bénéficie pas toujours du

portage politique au sein de la commune pourtant indispensable. Cela nuit à son appropriation par les acteurs communaux. Pourtant, le maire, ses adjoints et les conseillers municipaux sont en première ligne lors d'un événement obligeant à mettre en œuvre le PCS.

Face à ces constats non exhaustifs, le ministère de l'intérieur poursuit, par l'indispensable entremise des préfetures de département et le soutien d'un certain nombre d'associations, sa politique d'incitation au déploiement et à la pérennisation de PCS opérationnels. La gestion de crise, même si elle fait d'abord appel à des mesures de bon sens, ne s'improvise pas.

## Des efforts à poursuivre pour la réalisation des PCS

Le premier effort doit porter sur la réalisation effective des PCS obligatoires qui, à ce



Exercice communal de sécurité civile sur Givros (69)  
Mars 2015 © IRMa - F. Giannoccaro

jour, n'ont pas encore été réalisés (pour 3 836 communes soumises à obligation).

Il faut rappeler que, suite à la catastrophe Xynthia en 2010, le tribunal correctionnel des Sables-d'Olonne a rendu, en décembre 2014, un jugement qui condamne le maire de la Faute-sur-Mer à de la prison ferme. Cette condamnation a été motivée notamment par l'absence de PCS au sein de la commune.

Par instruction du ministre de l'intérieur relative aux orientations en matière de sécurité civile en date du 26 mai 2015, les préfets ont donc été invités à rappeler leurs obligations en matière de PCS aux communes et à encourager toute commune non astreinte à cette obligation à engager cette démarche vertueuse. Le ministère de l'intérieur privilégie ainsi une approche « incitative » à la coercition.

Outil à la disposition des maires, le PCS facilite l'exercice de leurs missions auprès des populations en situation de crise. Les préfets utilisent plusieurs leviers pour promouvoir les PCS dans cet esprit :

### **L'implication de services en appui des communes**

Des préfectures ont mis en place des équipes d'appui ou un référent PCS : agent de préfecture ou conseiller défense, par exemple. Le département du Var dispose ainsi d'une mission d'appui opérationnelle.

Dans cet esprit, l'engagement tripartite, entre le Ministre de l'intérieur, le Président de l'Assemblée des départements de France et le Président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, signé le 29 septembre 2015 relatif à la « consolidation et à la valorisation du modèle français de sécurité civile » incite les services départementaux d'incendie et de secours à apporter leur concours aux maires pour l'élaboration des PCS.

### **Le témoignage de maires**

Des réunions de sensibilisation au PCS avec des témoignages d'élus l'ayant mis en place ou mis en œuvre sont appréciables. Ce vécu permet de ne pas technocratiser le PCS : il est pratique,

proportionné à la taille et aux moyens de la commune, basé sur des réflexions simples : « que faire si tel événement survenait ? ».

### **Des actions de sensibilisation régulières**

Les contacts du préfet ou des sous-préfets d'arrondissement avec les élus sont l'occasion de rappeler les obligations en matière de PCS et l'intérêt d'en disposer. Des commissions ou des réunions préfectorales relatives à la sécurité permettent aussi de procéder à ces rappels.

### **Des efforts à poursuivre pour la réalisation des PCS**

Le second effort doit porter sur la dynamique d'appropriation du PCS par les acteurs locaux. L'élaboration du PCS n'est pas une fin. Le PCS ne constitue que le socle d'une démarche permanente de sauvegarde des populations.

Il aboutit à la mise en place d'une organisation opérationnelle de gestion de crise, préparée, régulièrement rodée, évaluée ou révisée suite à des tests, des mises en situation ou des exercices. Plusieurs outils incitant à pérenniser ce caractère opérationnel sont déployés dans les départements :

### **La participation aux exercices départementaux**

L'implication des communes dans les 600 exercices préfectoraux de sécurité civile organisés chaque année est indispensable.

Le retour d'expérience de l'exercice doit comprendre un focus sur la mise en œuvre du PCS afin de l'évaluer. Pour les communes non encore dotées de PCS, cette participation permet de les sensibiliser à la nécessité de disposer d'une organisation de gestion de crise. Ces exercices mettent en exergue que le PCS est l'indispensable complément du dispositif ORSEC (organisation de la réponse de sécurité civile).

### **Le PCS point d'entrée des dispositifs de sécurité civile**

Le PCS doit constituer le point de recueil des dispositifs que les communes mettent en place pour la protection des populations à la demande des préfectures : registre des personnes vulnérables, recensement des sites pouvant servir de centres d'accueil et de regroupement... Le PCS est un instrument de gestion de crise polyvalent.

Par ailleurs, la mise en place de dispositifs intégrés pour coordonner les actions de l'ORSEC et celles des PCS, doit être poursuivie (exemple des postes de commandement communs prédéfinis pour des secteurs à risques). Le prochain guide ORSEC consacré aux inondations (tome S3 à paraître) développera cette répartition des missions.

### **Les réserves communales de sécurité civile (RCSC)**

La mise en place de réserves communales de sécurité civile offre des possibilités de pérennisation des PCS. La création des RCSC n'a aucun caractère obligatoire. Elles sont aujourd'hui peu nombreuses et peu connues : il en existe moins de 600 (données du ministère de l'intérieur). La constitution d'une équipe motivée par la protection des populations crée une dynamique pour le maintien du PCS en condition opérationnelle.

L'absolue nécessité d'entraîner les membres de la RCSC sur des scénarios d'événements pouvant frapper la commune oblige à mettre régulièrement en œuvre le PCS.

### **La constitution d'un réseau**

La réunion régulière des responsables communaux des PCS par la préfecture constitue un lieu d'échanges de bonnes pratiques locales et de coordination avec le dispositif ORSEC.

La préfecture des Hauts-de-Seine s'est ainsi dotée d'un « club PCS ». Par ailleurs, le changement de municipalité, à la suite des élections oblige à une appropriation du PCS par la nouvelle équipe. C'est l'occasion pour les préfectures de procéder à des rappels sur ces plans.

Enfin, en termes d'appui méthodologique, le ministère de l'intérieur a produit, en 2014, un dernier document d'aide à l'élaboration des PCS pour les micro-communes.

En 2016 un nouveau document de témoignages et de bonnes pratiques sur la « gestion d'une inondation avec un PCS » sera également publié.

## La réorganisation territoriale et les PCS

La réorganisation territoriale actuellement en cours (regroupement de communes et nouvelles intercommunalités notamment) va, dans nombre de situations, restructurer le cadre des PCS.

À quel(s) échelon(s) territoria(ux) pertinent(s) le dispositif de sauvegarde doit-il

être placé ? Quels appuis ou collaborations doivent exister entre les différents niveaux territoriaux ?

Le PCS est d'abord une réponse de solidarité de proximité, adaptée au terrain et aux capacités locales.

Mais on ne doit pas se priver des capacités des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

La loi avait d'ailleurs prévu des plans intercommunaux de sauvegarde.

Ils sont actuellement très peu développés.

L'EPCI peut offrir :

- Un cadre de mutualisation des moyens des communes membres de l'EPCI ou de mise à disposition des moyens intercommunaux en situation de crise ;
- Un cadre favorisant la mise en place des

PCS (par la création d'une équipe d'appui dédiée au sein de l'établissement).

Par ailleurs, les compétences propres des EPCI doivent aussi être réalisées en mode dégradé (inondations, tempêtes...) : gestion des transports publics, des réseaux d'eau ou d'assainissement, entretien de la voirie... Cela oblige l'établissement à se doter d'une organisation de gestion de crise dans le cadre minimum de la continuité d'activité.

Le champ intercommunal en matière de sauvegarde est donc, au-delà de rares expériences de terrain diverses et intéressantes, un sujet novateur et un enjeu que la réforme territoriale oblige à aborder.



Inondations dans le Var - Juin 2010 - © Photothèque IRMa - S. Gominet