

Evaluer l'opérationnalité du Plan Communal de Sauvegarde : est-ce possible ?

Marion Rousselon, ingénieur en prévention des risques, Institut des Risques Majeurs

Les plans communaux de sauvegarde sont par nature des dispositifs complexes regroupant des composantes techniques, humaines et organisationnelles.

Ces derniers peuvent être réalisés en interne ou via un prestataire de service, et peuvent en fonction des spécificités de la commune (taille, risques,...) aller du petit document jusqu'à une dizaine de classeurs. Ils sont éventuellement complétés par des dispositifs techniques (moyens d'alerte, matériel d'urgence, outils pour armer le dispositif de crise,...). Face à cette diversité dans le contenu, la forme, l'organisation et les outils connexes au Plan Communal de Sauvegarde, est-il pour autant possible d'évaluer, sur la base d'un référentiel ou à dire d'expert, le caractère opérationnel voire la robustesse d'un tel dispositif ?

Face à cette problématique, on peut appréhender cette évaluation sous deux angles :

L'évaluation de la conformité du Plan Communal de Sauvegarde au regard des référentiels existants

S'il n'existe aujourd'hui pas de « norme PCS », il existe néanmoins différents référentiels :

■ Le décret du 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde, précisant les éléments que doit contenir le PCS (référentiel réglementaire)

■ Le guide « Plan communal de Sauvegarde », réalisé par l'IRMa pour le compte de la Direction de la Sécurité Civile (DSC) en 2005 (référentiel méthodologique).

Le référentiel « Plan Communal de Sauvegarde, guide pratique d'élaboration » définit la démarche à suivre pour mener à bien ce projet, et détaille les étapes incontournables. Il établit également pour chacune des phases d'élaboration, un ensemble de recommandations et de bonnes pratiques. Enfin, il reprend bien entendu les exigences réglementaires du décret relatif au plan communal de sauvegarde.

Ainsi, on peut considérer que le PCS d'une collectivité, s'il est réalisé en suivant la démarche du guide, doit aboutir à un outil répondant à la fois à la réglementation, et à l'objectif de pouvoir faire face à un événement majeur en s'appuyant sur un document opérationnel.

C'est pourquoi un guide d'évaluation de la démarche PCS, réalisé par l'IRMa en mai 2008, a été élaboré. Son but est de constituer un outil simple permettant d'apporter une assurance de cette conformité. Il est composé :

■ d'une **liste de spécifications techniques** (résumé des recommandations énoncées dans le guide, sorte de référentiel d'audit)

■ d'une **grille d'audit**, sous forme de questions, qui doivent permettre par les réponses ou vérifications formulées de s'assurer de la conformité de la démarche aux préconisations. Cette grille porte tant sur la démarche du

projet PCS (ex : un comité de pilotage a-t-il été constitué ? des partenaires extérieurs ont-ils été sollicités ?...) que sur le fond du document (ex : à partir des aléas, des scénarios d'événements ont-ils été réalisés ? la commune a-t-elle recensé les moyens dont elle dispose pour répercuter l'alerte à la population ? des exercices ont-ils été faits ? la procédure pour le maintien à jour du PCS a-t-elle été fixée ?)

Ces éléments peuvent être une aide précieuse tant dans le cadre de l'élaboration du PCS qu'à son terme. Néanmoins, ils ne présument ni de la structure opérationnelle et fonctionnelle du PCS, ni de la structure documentaire.

Or, si l'on s'arrête de plus prêt sur la notion d'audit, et notamment la définition qu'il en est faite pour l'audit qualité, il est précisé « qu'un audit doit être conçu pour s'approcher des objectifs suivants :

■ déterminer la conformité des éléments du système aux exigences spécifiées,

■ déterminer l'aptitude du système mis en œuvre à atteindre les objectifs spécifiés,

■ donner à l'audit la possibilité d'améliorer son système et son efficacité. »

Si l'on tente d'appliquer cette définition au PCS, alors on comprend bien que l'audit documentaire peut certes répondre en partie à certains objectifs (conformité des éléments, amélioration du système documentaire), mais non à l'aptitude du PCS à pouvoir faire face à un événement majeur. C'est pourquoi des outils complémentaires doivent être mis en œuvre de manière à s'assurer notamment de l'opérationnalité du PCS.

L'évaluation de l'opérationnalité ou de la robustesse du Plan Communal de Sauvegarde

L'objectif véritable du PCS n'est pas d'être un document en réponse à une exigence légale mais de bâtir un dispositif opérationnel et de former les intervenants pour qu'ils puissent réagir de manière adaptée et rapide en cas d'événement. Les situations conduisant à l'activation du PCS sont fort heureusement rares, mais de ce fait ce dernier n'est pas régulièrement mis en œuvre sur le terrain. De plus, ces situations peuvent être d'origine variées (inondation conduisant à une évacuation préventive, pollution du réseau d'eau nécessitant l'information de la population et la distribution d'eau potable, accident de transport de matières dangereuses à cinétique rapide avec mise à l'abri...) et conduire au déclenchement de tout ou partie du plan. Enfin, la composante humaine (disponibilité, compétences, habitudes de travail au sein de la commune) tient un rôle prépondérant dans la bonne mise en œuvre des procédures de protection de la population. C'est pourquoi, la mise en œuvre du dispositif au travers d'**entraînements** est un élément indispensable d'évaluation.

En effet, les exercices sont l'occasion de valider dans des conditions proches de la réalité certains aspects du dispositif. Ils favorisent aussi par la répétition l'acquisition par les acteurs de réflexes opérationnels. Ils mettent en évidence quantité de dysfonctionnements et de pistes d'amélioration qui n'auraient pu être détectés sur le papier (par exemple : une mauvaise répartition des missions, une salle de commandement inadaptée, un message d'alerte par haut-parleur non audible par la population,...).

De la simple étude de cas en salle à l'exercice général impliquant tout le dispositif et faisant participer la population, les simulations sont donc un moyen permettant de s'assurer de l'opérationnalité du PCS.

Néanmoins, ils nécessitent que les observateurs ou évaluateurs de l'exercice disposent des connaissances (fonctionnement du PCS, organisation concrète, moyens techniques...), des compétences, et d'outils d'évaluation adaptés. En ce sens, des grilles d'évaluation sont proposées dans le guide « exercice PCS, s'entraîner pour être prêt ».

Différents outils existent ainsi pour tenter d'évaluer le PCS. Il reste néanmoins des axes de travail à développer ou des réflexions à engager pour conforter ces derniers :

- l'habilitation et les compétences de l'auditeur ou de l'évaluateur d'un exercice
- compléter la grille d'audit de l'IRMa de manière à allier les vérifications d'ordre documentaire, fonctionnelle et humaine. Cet outil pourrait être utilisé de manière inopinée ou non (en interne ou en externe) et combiner une analyse du contenu et une analyse du fonctionnement communal par des questions appropriées à différents acteurs du plan. Par exemple :
 - des questions ciblées pour le DOS, le standard, l'astreinte, ... sur la réception des alertes, le traitement des appels téléphoniques
 - des questions pour les cellules opérationnelles avec vérifications sur le terrain concernant l'ouverture d'un lieu d'accueil, l'utilisation des systèmes d'alerte,...
 - une visite de la salle du PCC avec des points clés à vérifier,....

Cette grille doit pouvoir s'appuyer sur le retour d'expérience des bonnes pratiques opérationnelles de PCS, des exercices et



© IRMa

études réalisées sur le sujet (robustesse des PCS)

- la mise en place de grilles d'évaluation plus précises pour les observateurs des exercices, déclinées éventuellement selon différents postes d'observation (PCC, accueil, évacuation, communication,...)
- la mise en place d'outils de simulation de crise, qui permettraient de rendre plus accessible et plus fréquent les entraînements, et permettraient la formation des acteurs.

Pour conclure, l'évaluation du PCS est en partie possible au travers de dispositifs d'audits et d'exercices, mais ces derniers doivent être précisés, complétés et approfondis au regard du recul aujourd'hui possible à la fois sur le PCS et les outils. Cependant, il faut rappeler que le PCS est avant tout un outil d'aide à la décision et non une réponse exacte face à un événement. La composante humaine prenant largement l'avantage sur la composante technique et documentaire, ces outils doivent donc être conçus avec comme objectif sous-jacent l'information, la formation et l'appropriation par tous les acteurs (personnel communal, élus, services de l'état, population,...).



Pour en savoir +

Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales/Direction de la Sécurité Civile, Plan Communal de Sauvegarde : "S'organiser pour être prêt" : les exercices, 2008, 87 p.

http://www.irma-grenoble.com/PDF/05_documentation/brochure/memento_PCS_Exercices_2008.pdf

Institut des Risques Majeurs, Guide d'évaluation de la démarche Plan Communal de Sauvegarde, « Grille d'audit » et spécifications techniques, 2008, 22 p.

http://www.irma-grenoble.com/PDF/05documentation/00dossiers/03PCS/Guide_EvaluationPCS.pdf