

Le Plan Communal de Sauvegarde (PCS), outil de gestion de crise et outil de structuration de l'organisation au quotidien ? Application au territoire de Nantes Métropole



Amandine BERGER-SABBATEL, chercheuse et consultante en organisation
Isabelle BESANÇON, responsable du secteur Prévention et Gestion des Risques
Nantes Métropole/Ville de Nantes

Entre 2009 et 2016, Isabelle Besançon et Amandine Berger-Sabbatel ont travaillé ensemble à la montée en compétence des 24 communes de Nantes Métropole sur l'organisation de la réponse à la crise. Le binôme entre la chef de projet et la chercheuse a permis un grand enrichissement mutuel, l'expertise technique et la connaissance du contexte local nourrissant les apports méthodologiques, et vice versa.

Le regard de Nantes Métropole sur son accompagnement des communes à la rédaction et à l'animation des PCS (et sur sa propre organisation de crise) a ainsi profondément évolué et « mûri ». Un bel exemple de complémentarité entre le monde de la recherche et celui des collectivités locales. Ce travail est l'objet de la thèse d'Amandine Berger « Organiser la montée en fiabilité d'un collectif d'organisations. Acteurs, outils et modes de management. Le cas des collectivités territoriales face à la crise », soutenue en octobre 2016 à l'université de Nantes.

Selon la manière dont on l'aborde, le PCS peut être un tracas administratif, ou bien un outil de management au service de la collectivité dans son ensemble. C'est dans ce cas qu'il révèle tout son potentiel, et son utilité dépasse alors largement les questions de risques et de crise.

Organiser la réponse à la crise, c'est accepter d'engager des ressources communales dans la préparation à un événement au caractère futur et incertain.

Or, dans un contexte où les ressources communales sont de plus en plus limitées, le caractère potentiel et indéfini de la crise entre en concurrence directe avec celui plus immédiat et tangible de la gestion du quotidien. Face à la liste toujours plus longue des urgences quotidiennes à gérer, il devient difficile pour les communes de faire de l'organisation de la réponse à la crise une priorité, alors même que se multiplient les menaces et les vulnérabilités.

S'il est difficile de mobiliser la collectivité sur le court terme pour élaborer le document PCS, il est encore plus laborieux de mobiliser sur le long terme afin de dépasser le stade du « plan-document » pour aller vers le « plan vivant ». Or, l'expérience montre que les démarches qui se focalisent sur une approche strictement documentaire conduisent à des PCS peu

opérationnels qui tombent rapidement dans l'oubli. Sans travail actif de diffusion et d'appropriation du PCS, la connaissance du plan reste entre les mains d'un petit nombre d'acteurs qui, bien souvent, ne sont pas ceux chargés de sa mise en œuvre en temps de crise. Petites ou grandes, toutes les communes se trouvent à un moment donné confrontées à la difficulté de mobiliser la collectivité autour du PCS, qu'il s'agisse de l'élaborer dans un premier temps ou de le faire vivre dans un second temps, à travers des tests ou des exercices ainsi que des retours d'expérience et des mises à jour.

PCS et perception de la crise

Le caractère réglementaire du PCS est à double tranchant. S'il facilite l'inscription



Inondation de la Chézine 2013 © Nantes Métropole

de la mission à l'agenda communal et légitime l'octroi de ressources, il limite aussi la durée de l'engagement dans le projet et peut ainsi favoriser une approche « documentaire » du PCS qui limite (restreint) l'efficacité de l'outil. En effet, il devient plus difficile de mobiliser des ressources supplémentaires une fois le document écrit et le devoir réglementaire accompli. Aller au-delà de l'élaboration du document dans la démarche PCS, c'est engager un travail qui peut être vécu comme « sans fin ». En plus de mettre à jour et d'enrichir régulièrement le document PCS, le travail de diffusion et d'appropriation du PCS doit régulièrement être recommencé, au gré des nombreux changements organisationnels qui rythment la vie de la collectivité. C'est d'ailleurs une source de frustration, parfois même de découragement, que l'on rencontre au sein des communes qui essaient de faire vivre leur PCS. Alors que le document PCS a une réalité concrète, le travail de diffusion et d'appropriation de celui-ci est un travail de fond, en grande partie invisible, et souvent repoussé « à plus tard ».

Bien que les directives de l'État mentionnent l'importance de s'approprier et de faire vivre le PCS, il n'existe pas de dispositif d'audit ou de contrôle qui contraigne les communes à vérifier l'opérationnalité de celui-ci dans la durée.

Si la question des ressources apparaît de prime abord centrale pour expliquer les difficultés d'engagement des communes dans l'organisation de la réponse à la crise, il nous apparaît que c'est l'éloignement – perçu – de l'univers de la crise avec celui du quotidien des collectivités qui en est le premier responsable.

La définition même de la crise par les institutions marque une frontière nette sur le plan temporel entre l'univers de la crise, de l'ordre de l'exceptionnel, et celui de la gestion quotidienne de l'organisation. Elle est désignée comme un « événement » brusque et soudain, qui vient bouleverser le fonctionnement normal de l'organisation. Ainsi, pour y faire face, on « déclenche » le plan, un signal fort qui marque l'entrée dans l'univers perturbé de la crise, on est déjà en situation d'urgence. Cette approche pose un certain nombre de problèmes, et la plupart des élus se trouvent confrontés à la question de savoir «

quand » déclencher le plan (où mettre le curseur entre le trop tard et le trop tôt ?), c'est à dire, quand prendre la décision de rompre avec la gestion quotidienne de l'organisation pour basculer vers un mode de gestion de crise.

La gestion de crise souffre alors du caractère d'« exception » qui lui est attribué. Elle est isolée du quotidien de la collectivité sur un plan temporel, mais elle l'est aussi sur un plan spatial. D'une part l'élaboration du PCS repose souvent sur un nombre très restreint d'individus, parfois extérieurs à l'organisation, et d'autre part, ceux qui élaborent le PCS ne sont pas ceux qui sont chargés de son exécution. Ce cloisonnement nuit à l'appropriation de l'outil PCS par les acteurs communaux, et ainsi à l'efficacité de la réponse à la crise sur le long terme. Dans ce cadre, il est difficile de construire un PCS qui dépasse le stade du recueil de procédures et de directives techniques, pour proposer une réponse portée par l'organisation dans son ensemble.

Or, la préparation de la réponse à la crise ne se limite pas à des aspects techniques mais est aussi – et avant tout – une question à traiter sur le plan organisationnel. C'est pourquoi le dispositif ORSEC nouvelle génération tend à s'éloigner d'une approche de la crise centrée sur l'événement à caractère exceptionnel et propose d'intégrer la notion de crise dans le quotidien de l'organisation. Dans cette approche, la gestion de la crise n'induit plus une rupture avec le fonctionnement normal et quotidien, elle est une modalité possible de l'organisation. Il n'y a pas de basculement brutal entre le quotidien et l'entrée en crise mais une montée en puissance progressive. Au niveau temporel, le plan ne se « déclenche » plus, l'organisation maintient un état de veille permanent qui facilite la détection de ce qu'on appelle les « signaux faibles », ainsi qu'une adaptation continue et évolutive de la réponse à la crise, ce qui correspond à un modèle fondé sur la résilience organisationnelle. Sur un plan spatial, la vigilance s'exerce au quotidien à travers l'ensemble de l'organisation, ce qui facilite alors l'alerte et la circulation de l'information. Le caractère modulaire et évolutif de l'organisation de crise a ainsi pour vocation de permettre la gestion de tout type de situation qui sort des schémas habituels de réponse de la

collectivité. On n'est alors plus dans la gestion de l'exceptionnel, mais dans la prise en compte par l'organisation de toutes les situations imprévues que rencontrent fréquemment les collectivités, et pas seulement dans le domaine des risques majeurs. Il est important que cette approche en « continuum » se diffuse jusqu'à l'échelon local pour fiabiliser la réponse à la crise sur l'ensemble du territoire. La sémantique d'ORSEC a d'ailleurs évolué du terme de « plan » vers celui de « dispositif » afin de marquer la distinction entre une perception très technique et une vision plus organisationnelle de la réponse à la crise. Malgré sa dénomination de « plan », le PCS n'est pas un outil figé et peut être un support efficace pour développer cette seconde approche, à condition de valoriser son processus d'élaboration.

Le PCS, du plan de gestion de crise à l'outil de management pour la commune ?

Le PCS est un outil qui doit donc être rapproché du quotidien des collectivités pour garantir son opérationnalité. L'expérience de Nantes Métropole qui accompagne depuis 2005 ses 24 communes membres pour écrire puis animer leur PCS permet d'illustrer ce point de vue à travers quelques idées fortes.

- Le document papier n'est pas une fin en soi, il n'est **qu'une première étape dans la montée en maturité** de la commune dans la gestion des risques, presque un **prétexte au travail collectif** sur le sujet. On constate d'ailleurs fréquemment en exercice de crise, que le document papier n'est que peu voire pas consulté du tout ! Par ailleurs, on peut s'affranchir de la logique linéaire qui veut que l'on attende d'avoir arrêté son plan pour le tester. Des tests (voire des exercices !) effectués durant sa phase d'élaboration permettent à la fois de travailler sur l'opérationnalité du plan dès sa conception, et favorisent aussi l'engagement des acteurs communaux autour du PCS en leur permettant de prendre conscience des enjeux et faiblesses de l'organisation de crise.
- C'est le **processus de planification** en lui-même, par le **travail continu et transversal** qu'il exige, qui est le garant de l'opérationnalité de l'organisation de

crise et qui va permettre de générer des effets induits très positifs pour les maires et directeurs généraux des services (DGS) conscients de cette réalité, qui dépasse largement la thématique des risques et des crises. Ce processus repose parfois sur des pratiques informelles auxquelles il faut ménager un espace d'existence, car elles permettent aux acteurs de prendre du recul sur le plan. C'est le cas par exemple des retours d'expérience oraux, partagés en dehors du compte-rendu officiel, sous forme de récits. Nantes Métropole a créé un espace d'échanges régulier pour les responsables PCS, sous la forme d'un groupe de travail, qui permet le partage des expériences mais aussi des difficultés rencontrées dans leurs missions. Les membres du groupe apprennent autant en écoutant les récits de leurs collègues qu'en partageant les leurs. Ils développent avec le temps une certaine réflexivité dans leur pratique.

- Porter une attention particulière au processus d'écriture du PCS permet de « tirer vers le haut » toute l'organisation communale : le diagnostic des moyens humains et techniques en prévision de la crise va par exemple **mettre en lumière les dysfonctionnements et manques du quotidien. Il s'agit là d'une opportunité à saisir pour améliorer l'organisation communale dans son ensemble.**
- La transversalité de la démarche d'élaboration du PCS, **effectuée en mode projet**, peut également être **un moyen de faire remonter des probléma-**

tiques rencontrées par la commune qui ne sont pas liées directement au risque, car il y a peu de lieux d'échanges qui réunissent les acteurs communaux sur des problématiques aussi transversales. Écrire le PCS donne alors une occasion supplémentaire de décloisonner les services, autour d'un sujet très fédérateur (nous n'avons pas rencontré d'agents non motivés par la perspective de venir en aide à la population en cas de crise !). Pour faciliter ce management en mode projet, il est par exemple possible de faire figurer la mission « organisation de la réponse à la crise » sur les fiches de poste d'un ou plusieurs agents au sein de chaque service, mais (et ou mais aussi) – pourquoi pas ? – d'en faire une responsabilité partagée dans les attributions de l'ensemble des élus.

Le PCS devient alors un outil de management très intéressant, créateur de liens entre les agents, entre les élus et entre élus et agents : une condition de réussite le jour où la crise sera à gérer.

Un cercle vertueux se met en place : l'organisation de la réponse à la crise sert la performance quotidienne de la collectivité.

En retour, l'univers de la crise s'éloigne d'une perception axée sur l'événement et sur l'exceptionnel qui nuit à l'engagement des acteurs et des ressources sur ces problématiques.

Ainsi, c'est le travail d'animation du processus de planification qu'il est

essentiel de valoriser, car il est au centre de cet usage vertueux de l'outil PCS. Or, ce travail est en grande partie invisible et repose parfois sur des pratiques informelles.

Il doit être mis au jour afin de soutenir le travail des gestionnaires de risques et responsables PCS. Cette réflexion a été au cœur de la construction d'un outil de mise en visibilité destiné aux référents-risques des communes de Nantes Métropole (voir encart).

Conclusion

La démarche PCS porte ainsi en germe des gains multiples que maires et DGS peuvent faire fructifier :

- création de liens et décloisonnement des services
- amélioration du fonctionnement des services au quotidien
- professionnalisation progressive des agents et des élus par une opérationnalité quotidienne pour gérer les petits événements, qui garantiront plus d'efficacité le jour de la crise importante.

Il est temps de sortir la gestion de crise de sa vision encore trop manichéenne du « tout ou rien », d'inscrire ces problématiques à l'agenda du quotidien – et dans toutes les fiches de poste – et non comme un sujet « en plus » à la probabilité infime de survenue. À condition de changer le regard encore trop « réglementaire » du PCS et d'élargir les angles de vue.

Rendre visible pour valoriser le processus de planification

Une version pilote d'outil de mise en visibilité a été développée par Amandine Berger-Sabbatel en collaboration avec un groupe de responsables PCS et d'acteurs intercommunaux. Cet outil a pour finalité de permettre la montée en maturité des communes en révélant la face cachée de l'iceberg, à savoir tout le travail de management nécessaire pour faire vivre un PCS au quotidien. Il a un double objectif :

- sensibiliser les élus
- permettre aux responsables PCS d'identifier les faiblesses et les marges de progression de l'organisation de crise.

Il permet de générer des tableaux de bord très visuels qui rendent compte de l'activité « réelle » des responsables PCS. En plus de révéler les pratiques, il permet aussi d'identifier (il aide à identifier) le réseau d'acteurs interne et externe qui se construit autour de l'organisation de la réponse à la crise. L'outil permet (favorise) ainsi l'enrichissement mutuel et la progression collective en offrant aux communes une base d'échanges fournie dans laquelle petites et grandes communes peuvent trouver leur compte. Encore une fois, ce travail de mise en visibilité des pratiques de management a été rendu nécessaire par l'organisation de la réponse à la crise, mais le principe de l'outil peut aussi profiter à l'ensemble de la collectivité, ainsi qu'en témoigne l'intérêt qui lui a été porté dans d'autres services.