

Par François  
GIANNOCCARO  
Directeur de l'Institut  
des Risques Majeurs de  
Grenoble<sup>(1)</sup>

# Le maire face à la crise : garantir le caractère opérationnel du plan communal de sauvegarde

Ces dernières années, de nombreux retours d'expérience de catastrophes naturelles mais aussi d'accidents ou d'incidents technologiques ont mis en exergue la nécessité pour les maires de se préparer à faire face à de telles situations de crise : anticipation des menaces existantes sur leur territoire, appréciation de l'ampleur des vulnérabilités exposées en particulier humaines, planification de la sauvegarde et en particulier des dispositifs d'alerte et d'information des populations. Depuis longtemps, les responsabilités du maire étaient définies dans ses pouvoirs de police générale, mais on ne lui disait pas comment se préparer à gérer la crise.

Pour remédier à cette situation, la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile est venue réaffirmer le rôle primordial de l'échelon communal dans la gestion d'une situation de crise, qu'elle soit d'origine naturelle ou technologique. En instituant à l'article 13 le plan communal de sauvegarde (PCS), elle a donné une base légale à des initiatives locales. La parution du décret d'application n° 2005-1156 du 13 septembre 2005 relatif au PCS est venue préciser aux communes concernées le contenu *par défaut* de cet outil opérationnel d'aide à la décision du maire pour faire face à une situation de crise. Le ministère de l'Intérieur a souhaité compléter ce décret par un guide méthodologique (MIAT / DDSC, Plan Communal de Sauvegarde - Guide pratique d'élaboration, 2005, 206 p.), dont la réalisation a été confiée à l'Institut des Risques majeurs, pour aider les communes à s'engager dans la « démarche PCS ». Car plus qu'une étude, dont la finalité serait documentaire, le guide méthodologique fait apparaître que la réflexion PCS nécessite l'engagement d'une véritable démarche de participation et de responsabilisation dans la collectivité à tous les niveaux, impliquant les élus, le personnel communal mais aussi les acteurs locaux jusqu'au citoyen. L'objectif est ici de promouvoir une véritable culture de la sécurité civile au niveau local. L'adhésion du maire au projet est capitale car elle est le symbole de la volonté politique mais encore de la légitimité des actions qui seront entreprises par les différents acteurs communaux.

## I – QUELLES SONT LES COMMUNES CONCERNÉES PAR LE DÉCRET PCS ?

L'article 13 de la loi de modernisation de la sécurité civile précise que le PCS est obligatoire dans les communes « (...) dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé ou comprise dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention (...) » (L. n° 2004-811, 13 août 2004, art. 13). Au total, près de 11 000 communes en France devaient réglementairement élaborer un PCS dans un délai de deux ans selon l'article 8 du décret d'application relatif au PCS. Force est de constater, selon les chiffres de 2012 de la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) du ministère de l'Intérieur, que les PCS peinent à se déployer sur le territoire national avec un taux de généralisation de 45,7 %. Le PCS permettant aux décideurs locaux de disposer d'un outil opérationnel d'aide à la décision permettant de gérer des situations de crise liées à tout type d'événement pouvant

survenir sur leurs communes (aléas climatiques, risque de pandémie, etc.), près de 1 300 communes qui n'en avaient pas l'obligation se sont lancées dans cette réflexion.

## II – LE CONTENU DU PCS

La gestion d'une situation de crise au niveau local est délicate car elle comporte une exigence d'anticipation et de coordination dépassant les frontières du fonctionnement habituel des services des communes, de leurs attributions et prérogatives respectives. Pour répondre à cette problématique, l'article 3 du décret est venu apporter un éclairage quant aux informations qui doivent être contenues dans le PCS.

*A priori*, le PCS s'adapte aux moyens humains et matériels dont dispose la commune. Son élaboration amène la collectivité à (non exhaustif) :

- réaliser un diagnostic des risques qui permet d'identifier les vulnérabilités humaines, économiques, environnementales et patrimoniales en s'appuyant notamment sur un examen de l'état de connaissance des phénomènes dommageables pouvant survenir sur le territoire communal (D. n° 2005-1156, 13 sept. 2005, art. 2) ;
- faire un inventaire des moyens communaux disponibles rapidement (humains et matériels) ;
- définir une organisation communale de gestion de la crise réactive ainsi que les modalités d'armement du dispositif ;
- mettre en place un règlement d'emploi des moyens de mise en vigilance et d'alerte des populations.

## III – OPTIMISER LA RÉFLEXION SUR LE TRAITEMENT DE LA VIGILANCE ET DE L'ALERTE DES POPULATIONS

La vigilance et l'alerte sont deux procédures distinctes essentielles qu'il y a lieu de bien formaliser dans le PCS : chronologiquement, la première précède la seconde, qui constitue l'élément déclencheur de l'organisation de crise. Il est nécessaire pour les collectivités de bien les cerner et de s'organiser en amont pour savoir les mettre en œuvre de manière rapide et efficace. L'alerte est fondamentale. Une défaillance dans la suite des événements : retards dans la mise en œuvre des actions de sauvegarde, manque – voire absence – de préparation des populations, etc. Sa diffusion relève dans la majorité des cas de la responsabilité du maire, au titre de ses pouvoirs de police.

(1) Sur l'initiative conjointe du ministère en charge de l'Environnement et du Conseil général de l'Isère, l'Institut des Risques Majeurs (IRMa) a été créé il y a 25 ans. Cette association indépendante basée à Grenoble a pour mission de développer, avec notamment les soutiens du Conseil régional Rhône-Alpes, des actions de responsabilisation du grand public, des responsables et décideurs locaux dans les domaines de la prévention des risques majeurs d'origine naturelle ou technologique. Sensibiliser, informer, éduquer et former : l'objectif visé est de répondre au besoin d'information des acteurs du territoire, mais aussi à leur préoccupation de mise en sécurité.

L'accompagnement et la collaboration demandés dans ces domaines par les pouvoirs publics, les collectivités territoriales, les associations, les entreprises privées mais aussi et tout particulièrement le grand public et dans certains cas les ministères confirment la mission que l'Institut s'est assignée à sa création : favoriser la collaboration et la concertation entre tous les acteurs impliqués dans la prévention des risques et être le relais entre les parties prenantes et le grand public.

#### IV – FAIRE DU CITOYEN UN ACTEUR MAJEUR DE LA SÉCURITÉ CIVILE

L'article 3, I., a) du décret d'application n° 2005-1156 du 13 septembre 2005 est venu préciser que l'information préventive des populations, en vertu de l'article 125-2 du Code de l'environnement, était le moyen de compléter l'organisation des secours et les actions de prévention par une sensibilisation adaptée des administrés aux réflexes de sécurité. Pouvoir compter sur le comportement de citoyens informés et responsables, préparés à affronter les risques par une connaissance des dangers et des consignes de prévention et de protection, et capable de s'intégrer utilement dans l'organisation de crise communale nécessite de mettre en place au niveau local une véritable politique d'information préventive durable dans le temps.

Pour apporter une réponse de proximité à la crise et dans un souci de rechercher des solutions rapides, les communes peuvent également créer des « réserves communales de sécurité civile » (Circ. 12 août 2005, pour connaître les dispositions) regroupant les habitants souhaitant apporter un concours au dispositif communal de traitement de la crise. Le PCS fixe les modalités de mise en œuvre de ces réserves quand elles existent.

#### V – MAINTENIR LE CARACTÈRE OPÉRATIONNEL DU PCS

Les récentes expériences de mise en place des PCS par les communes font apparaître la réelle difficulté qui existe à garantir le caractère opérationnel des dispositifs de gestion de crise établis. Au-delà des catastrophes majeures, les PCS observés ne répondent pas à tous les types de crise ou d'urgence pouvant survenir (risques pandémiques, risques climatiques, etc.). L'engagement d'une véritable démarche de participation et de responsabilisation dans la collectivité à tous les niveaux impliquant les élus, le personnel communal mais aussi les acteurs locaux jusqu'au citoyen, semble être une condition nécessaire mais non suffisante pour maintenir dans le temps le caractère opérationnel des PCS établis. De plus en plus de grandes communes dédient un agent à plein temps à la gestion du PCS quand ce n'est pas une direction qui se voit officiellement missionnée pour gérer « les risques majeurs et la sécurité civile » à moins qu'elle ne soit créée de toute pièce. Les collectivités les plus avancées dans l'intégration de la gestion des risques majeurs en arrivent à réfléchir à des systèmes intégrés de gestion de la sécurité et des risques (SGS) du même ordre que les industriels Seveso seuil haut qui se sont vus imposer (Arr. 10 mai 2000, NOR : ATEP0090167A, modifié relatif à la prévention des accidents majeurs impliquant des substances ou des préparations dangereuses présentes dans certaines catégories d'ICPE soumises à autorisation) une telle approche, il y a quelques années sur leurs installations. Dans ce sens, la norme ISO 31 000 (Les cahiers de la sécurité – ICSI – La norme Iso 31 000 en 10 questions – 2009 – 05) fournit des principes et des lignes directrices générales sur le management du risque qui peuvent utilement orienter les réflexions en la matière au sein des collectivités. Selon les dernières réflexions de notre Institut, il apparaîtrait également nécessaire d'analyser dans leur préparation ex/ante la robustesse (Karagiannis, Piatuszek, Flaus, Méthodologie pour l'analyse de robustesse des plans de secours industriels, nov. 2010) des PCS en se basant sur une évaluation des risques de défaillance des fonctions principales du dispositif communal de gestion de crise ; d'en rechercher les causes et de connaître les facteurs aggravants qui peuvent venir perturber le système organisationnel durant la gestion de la crise. À l'heure actuelle, peu de travaux de recherche se sont intéressés à ces questions au niveau des collectivités

territoriales (Berthelier, Flaus, Giannoccaro, Modélisation de systèmes organisationnels pour l'analyse des défaillances : application au Plan Communal de sauvegarde, mai 2010). À moyen terme, il s'agirait pour les collectivités les plus importantes qui mettent en place des PCS de s'intéresser à la modélisation de leur organisation de crise dans le but d'en réaliser une analyse de défaillances *a priori* en tentant de caractériser les aspects fonctionnels, structurels et organisationnels du dispositif établi.

Selon la taille de la commune, les PCS sont par nature des dispositifs qui peuvent être complexes regroupant des composants techniques, humaines et organisationnelles. Les retours d'expériences et l'actualité nous montrent qu'une évaluation dans le temps de ces plans est aujourd'hui nécessaire pour s'assurer de leur efficacité en cas d'activation. Plusieurs aspects sont à évaluer :

- la robustesse du dispositif opérationnel préétabli ;
- le niveau d'appropriation du PCS par l'ensemble de la communauté communale ;
- le caractère opérationnel (IRMa, Comment garantir le caractère opérationnel du plan communal de sauvegarde, Risques infos n° 29, 2012, 27 p.) des dispositifs mis en place notamment par des entraînements et des exercices ou tests.

Dans cet esprit, l'article 6 du décret PCS a donné une importance particulière à la mise à jour de l'ensemble des informations formalisant le dispositif opérationnel dont le délai de révision ne peut excéder cinq ans. À l'expérience, un tel délai est bien trop important et il conviendrait de le réduire à un an au moins pour les éléments essentiels du plan (annuaire opérationnel, astreinte, alerte, etc.).

#### VI – LES EXERCICES COMMUNAUX : S'ENTRAÎNER POUR ÊTRE PRÊT

Outre la mise en place des PCS, la loi de modernisation de la sécurité civile a rappelé que, pour être efficace, tous les échelons de la sécurité civile et en particulier les collectivités se devaient de s'entraîner régulièrement pour tester le caractère opérationnel de leurs dispositifs de secours et de sauvegarde. Car la planification (élaboration de l'outil d'aide à la décision) est une étape préalable indispensable mais qui ne trouve de réel intérêt que dans sa mise en œuvre régulière au travers de simulations.

En effet, le contenu de l'outil PCS et son utilisation potentielle dans l'aide à la décision en cas d'événement de sécurité civile, entraîne souvent une appréhension légitime de la part des responsables et décideurs locaux devant prendre part à la crise. D'autant que le renouvellement régulier du personnel communal voire des élus génère nécessairement une perte de réactivité.

Ces mises en situation peuvent se concrétiser au travers de divers types d'exercices :

- exercices de cadres (simulations du traitement des informations entrantes au sein de l'organe décisionnel) autrement appelés « jeux de rôles » visant à tester les capacités de réflexion des encadrants ;
- exercices de simulation partiels où une partie précise du dispositif est testé (le commandement plus une des cellules opérationnelles d'aide à la décision) ;
- exercices grandeur nature où l'ensemble du dispositif est testé, pour vérifier les rouages d'une organisation complexe et les interfaces opérationnelles associées.

Quel que soit le choix d'exercice, tous sont nécessaires notamment pour :

- tester le caractère opérationnel de l'organisation et faire émerger les éventuels dysfonctionnements ;

