

Le Plan Communal de Sauvegarde, garantir son caractère opérationnel



Francois GIANNOCCARO, Directeur de l'Institut des Risques Majeurs de Grenoble

Indonation, feu de forêt, avalanche, accident technologique... la gestion d'une situation de crise, quelle que soit son origine, exige une anticipation et une coordination dépassant les frontières du fonctionnement habituel des services communaux. En instituant le Plan Communal de Sauvegarde (PCS), le législateur a donné plus qu'une base légale aux initiatives locales : un véritable outil d'aide à la décision du maire pour faire face à la crise.

Le PCS permet à la commune d'optimiser sa capacité de réaction face à un événement de sécurité civile. Il organise la réponse de proximité en prenant en compte l'information, l'alerte et le soutien aux populations ainsi que la mise en œuvre des premières mesures d'urgence et l'appui aux services de secours jusqu'au retour à la normale. Le PCS est le maillon local de la sécurité civile qui permet aux élus de faire face à la crise.

En substance, la réalisation et la mise à jour d'un PCS - dispositif regroupant des composantes techniques, humaines et organisationnelles - génèrent un travail de fond pour une commune. Il nécessite l'engagement d'une véritable démarche de participation et de responsabilisation à tous les niveaux : élus, personnel communal, acteurs locaux, citoyens... Et les retours d'expérience démontrent que cette implication s'avère une condition nécessaire, mais non suffisante, pour maintenir dans le temps le caractère opérationnel d'un PCS.

Etablir et mettre à jour un PCS avec sa dimension opérationnelle

Le PCS d'une commune nourrit des objectifs généraux, comme la sauvegarde de vies humaines ou la protection des biens. Mais loin d'être une fin en soi, il s'agit plutôt de formaliser l'organisation à adopter par la collectivité en cas d'événement de sécurité civile ; et cette organisation doit être optimale, c'est-à-dire totalement opérationnelle. Le PCS et les mises à jour associées doivent donc s'adapter a priori aux moyens humains et matériels dont dispose la commune.

Maintenir un PCS opérationnel nécessite donc un vrai travail dans le temps et un suivi régulier du dispositif, notamment à l'issue de chaque échéance municipale. Le but de la démarche 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 au niveau de la planification de la sauvegarde.

Les différentes étapes de son élaboration

Elaborer un PCS, c'est d'abord prendre conscience que cela ne se résume pas à la production d'un document ! Il s'agit de mettre en place une véritable démarche participative, potentiellement longue (9 à 16 mois en moyenne), qui nécessite un investissement humain dans tous les sens



Exercice sur table 2015 - Ville de Saint-Egrève
© Saint-Egrève

du terme, notamment dans la conduite du projet. Autre contrainte, pour certains maires, le PCS ne correspond à aucune compétence existante au sein de leur collectivité. Pour autant, il est tout à fait possible d'obtenir un résultat très opérationnel. Tout est question de méthodologie et d'appropriation des informations traitées ! Pour aider les communes, différents guides méthodologiques utiles et très détaillés ont été édités sur le site du ministère de l'intérieur (www.interieur.gouv.fr).

Un PCS, pour toutes les communes où les risques ne sont pas exclus ?

Du point de vue strictement légal, seules deux catégories de communes, exposées à des risques majeurs identifiés, sont dans l'obligation de réaliser un PCS :

- celles qui disposent d'un Plan de Prévention des Risques naturels (PPR) approuvé,
- celles situées dans le champ d'application d'un Plan Particulier d'Intervention (PPI).

Pour autant, on ne saurait que trop conseiller à toutes les autres d'entreprendre une telle démarche. Car au-delà de satisfaire à une obligation, un PCS optimise

la réactivité d'une commune afin d'assurer la mise en sécurité de sa population.

Les conseils de l'IRMa pour élaborer et mettre à jour un PCS et garantir son caractère opérationnel (non exhaustif) :

Conduire une démarche de projet

S'il n'existe pas de recette toute faite pour élaborer un PCS opérationnel, il convient cependant d'insister sur la nécessité de mener une véritable démarche de projet, avec un management adapté et un élu « porteur de projet ». La méthodologie officielle préconise de mettre en place une équipe de travail, comité de pilotage et chef de projet, bien entendu adaptés à la taille de la commune. Mais la réussite du PCS passe par une implication large de tous les partenaires : élus, agents, citoyens... Elaborer un PCS offre l'occasion de développer une véritable approche participative autour du projet. Car le premier concerné par cette démarche reste le citoyen. C'est lui que la commune doit protéger, mais c'est également lui qui, par son comportement, doit participer à sa sécurité et celle de ses proches.

Créer un outil documentaire opérationnel mis à jour régulièrement

L'outil documentaire, qui n'est pas la finalité en soi de la démarche PCS mais bien le moyen d'accompagner les décideurs dans la prise de décision, prend souvent la forme d'un ou plusieurs classeurs quand la tendance, pour les grosses collectivités, n'est pas à l'informatisation des données opérationnelles (attention dans ce cas à pouvoir y accéder par des serveurs informatiques sécurisés extérieurs à la commune et à considérer l'autonomie énergétique en situation dégradée) ! Les données et informations qui y sont répertoriées devront permettre par leur traitement (approche cartographique, logigrammes, schémas photos, tableaux de bord, check-list, etc.) d'aider à la prise de décision face à des situations à risque dont il faut également pouvoir permettre l'appréhension (caractérisation spatiale, identification des incertitudes, etc.). Le traitement des infor-

mations peut par exemple répondre aux interrogations suivantes partant du cadre commun « objectifs, hommes (femmes), missions, moyens » :

- qui fait quoi ? (sous-entendu l'organisation du dispositif communal) selon quelle coordination avec les acteurs du secours ;
- comment ? (sous-entendu le fonctionnement du dispositif) et selon quel ordre de priorité au regard des renseignements provenant du terrain (identifier les stratégies opératoires et développer l'approche par tableaux de bord selon les situations à risques) ;
- avec quoi ? (sous-entendu les moyens matériels et techniques pouvant être rapidement disponibles notamment en situation dégradée).

Optimiser la mise en vigilance et l'alerte de la responsabilité du maire

L'idée est bien d'optimiser la capacité de réaction communale au niveau des personnes « clés » du dispositif communal mais également auprès des habitants et des acteurs locaux (responsables des établissements recevant du public, des entreprises vulnérables...). Il s'agit de mettre en place des procédures de veille en cascade avec si possible une surveillance sur le terrain, un système de veille municipale ou d'astreinte associée avec un numéro exclusivement dédié à l'alerte et aux situations d'urgence, et des schémas d'alerte privilégiant les circuits courts sur les événements dommageables à cinétique rapide. 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 procédure peut avoir de lourdes conséquences sur 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. La mise en place du « règlement d'emploi des moyens d'alerte » ressort parfois parmi les difficultés rencontrées dans la démarche PCS. Pour autant, le soin apporté à son élaboration est un gage de la future opérationnalité du dispositif.

Prévoir des moyens alternatifs et complémentaires de télécommunication

Les réseaux habituels de communication sont très souvent mis à mal. Ils peuvent être saturés et/ou certaines lignes peuvent être partiellement détruites. Il convient donc de prévoir des moyens alternatifs : talkies walkies, radios privées, médias sociaux pour la gestion des urgences (#MSGU). Le principe de redondance des moyens devra guider dans tous les cas la réflexion en la matière. Parmi les partenaires opérationnels, il en est un important dont il faut se rapprocher au niveau local qui peut accompagner les communes en situation de télécommunications dégradées, lorsque par exemple en secteur rural il n'y a plus d'électricité ou encore lorsque les réseaux sont saturés. C'est bien l'Association départementale des radioamateurs (ADRASEC) dans chaque département, agréée par le Ministère de l'Intérieur, qui gagne à être connue et auprès de laquelle il faut se rapprocher.

Planifier l'évacuation (préventive) des habitants

Le DICRIM (document d'information communal sur les risques majeurs) pourra apporter le cas échéant des informations concrètes en cas d'évacuation anticipée (les risques, les délais, les lieux de regroupement, les affaires à emporter). 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 action durable dans le temps d'éducation et d'information préventive. Les gens n'évacuent pas comme ça sur un simple claquement de doigts ! A ce titre, le PCS doit planifier l'évacuation préventive sur des événements anticipés, recenser les Centres d'Accueil et de Regroupement (CARE) ainsi que les équipements nécessaires au confort et au ravitaillement des personnes sinistrées. Un grand nombre de communes disposent des ressources permettant d'assurer ces missions de sauvegarde : salles des fêtes, gymnases, matériels techniques. Ces moyens doivent être identifiés et répertoriés pour être utilisés en cas de nécessité.

Gérer la communication de crise

La communication reste un paramètre essentiel de la gestion d'une situation accidentelle. Trop de maires ou d'élus se trouvent régulièrement désarmés pour communiquer lorsqu'un événement majeur se produit brutalement. Souvent par manque de préparation ! La communication s'organise, dans la mesure du possible, avant que la crise ne survienne. Il est important de se préparer en définissant une stratégie de communication adaptée aux différents publics cibles (habitants, médias, parents d'élève, associations locales...). Représentant de l'autorité de police, le maire est indéniablement perçu comme le responsable qui devra communiquer. Selon sa compétence et son aptitude à communiquer, un porte-parole (l'expert, l'opérationnel...), désigné par le maire, peut venir consolider et crédibiliser un message. Trois principes sont à respecter : ne pas mentir, s'en tenir aux faits et ne pas essayer de les cacher, vérifier les informations pour éviter les rumeurs et la désinformation. Il est possible d'utiliser les #MSGU de manière proactive, mais comme complément aux autres moyens de communication. Pendant la crise, la communication doit contribuer notamment à un objectif : contrôler la situation et le faire savoir.

Créer une réserve communale et promouvoir la participation habitante

La création d'une réserve communale de sécurité civile s'inscrit pleinement dans la démarche PCS. Constituée de citoyens volontaires et bénévoles pouvant être mobilisés en appui des pouvoirs publics, placée sous l'autorité du maire, elle permet d'optimiser la réponse communale face à une situation de crise. Les habitants mobilisés viennent renforcer les services municipaux et permettent ainsi aux services de secours de se concentrer sur leurs missions.

Autre avantage : la réserve communale offre un cadre organisationnel pour préparer les bénévoles à intervenir en cas de crise ; quelle que soit la taille de la commune, partout où elle est mise en place, elle s'avère un instrument de mobilisation civique et de responsabilisation, de valorisation et de développement des solidarités locales ainsi qu'un vecteur efficace de diffusion de la culture du risque.

Maintenir le caractère opérationnel du PCS par la formation et les entraînements

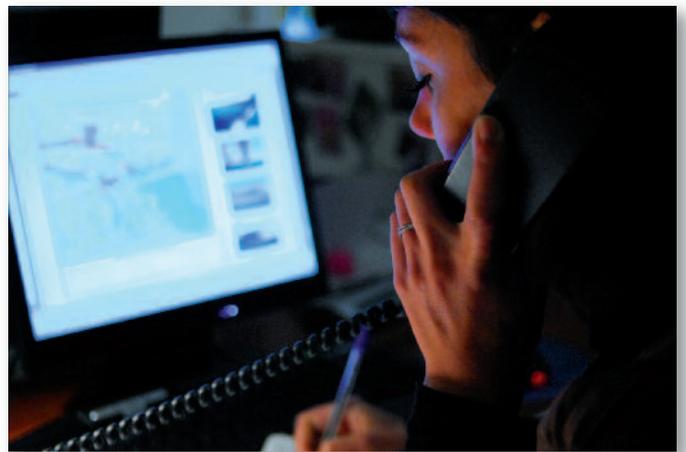
Dispositif aux composantes techniques, humaines et organisationnelles, un PCS ne peut prouver son efficacité que s'il est soumis à l'épreuve du terrain.

Mais les situations conduisant à son activation sont fort heureusement rares ! Les retours d'expérience démontrent pourtant qu'il importe d'évaluer la robustesse et l'opérationnalité de son PCS, notamment par des entraînements, exercices ou tests réguliers.

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

- entraînements sur table moins lourds à mettre en place que des exercices et tout aussi profitables voire plus ;
 - exercices de cadres ;
 - exercices de simulation partiels où une partie précise du dispositif est testée ;
 - exercices grandeur nature où l'ensemble du dispositif est testé ainsi que les interfaces opérationnelles associées.
- Quel que soit le choix des entraînements et des exercices, tous sont nécessaires notamment pour :
- tester le caractère opérationnel de l'organisation et faire émerger les éventuels dysfonctionnements ;
 - maintenir un état de veille et la compétence des hommes dans l'organisation ;
 - améliorer le dispositif par un travail d'analyse des points faibles à l'issue de l'entraînement (retour d'expérience) ;
 - suivre la « démarche PCS » et identifier les mises à jour nécessaires des documents opérationnels ;
 - faire participer occasionnellement certains acteurs de la commune (communauté scolaire, entreprises...) jusqu'aux habitants en cas d'évacuation simulée par exemple.

Les formations sont particulièrement indiquées à la suite d'exercices de simulation. Elles donnent lieu à des changements et permettent aux participants d'intégrer les modifications, de se recycler et de rester mobilisés !



Evaluer le caractère opérationnel du PCS

Auditer ou faire auditer les outils d'un PCS permet d'analyser la robustesse de son organisation et son caractère opérationnel. En d'autres termes, il s'agit d'évaluer les risques de défaillance des fonctions principales du dispositif communal PCS, en rechercher les causes et connaître les facteurs aggravants pouvant venir perturber le système organisationnel durant la gestion de la crise.

Favoriser le retour d'expérience

Démarche d'analyse, le retour d'expérience permet d'apprendre, de progresser, de renforcer les liens opérationnels entre acteurs concernés et la population, de lancer la mise en œuvre d'actions correctives. Il pourra par exemple s'attacher à :

- analyser la gestion de la crise dans ses diverses composantes (techniques, humaines, organisationnelles) ;
- construire des scénarii d'actions alternatives permettant de mieux gérer ces situations si elles doivent se reproduire.

Etudier si possible la solidarité et l'entraide intercommunale

L'expérience des catastrophes récentes a montré qu'il était indispensable de faire appel à la solidarité et l'entraide intercommunale pour mettre en œuvre les premières mesures d'urgences sur les communes les plus démunies, point crucial lorsque dans certaines situations les secours départementaux ont du mal à atteindre les zones sinistrées.