

Plans Communaux de Sauvegarde : Quelle évaluation de leur performance ?



Clément GIRARD, Ingénieur en prévention des risques et Docteur en sciences et génie de l'environnement, ayant mené une réflexion sur l'analyse des Plans Communaux de Sauvegarde.

Contexte

Les Plans Communaux de Sauvegarde (PCS) sont des outils complexes de gestion d'événements de sécurité civile. En effet, ils mobilisent différents types de ressources (Humaines, Techniques, Organisationnelles, Informatiques...). Ces ressources sont réparties sur tout le territoire communal et même au-delà et sont détenues par divers acteurs (Collectivités, Sociétés Privées, Organisations non-gouvernementales, Particuliers). La difficulté de l'évaluation des PCS réside dans le fait qu'il s'agit d'évaluer des documents statiques décrivant des situations dynamiques et bien souvent imprévisibles. Ils doivent s'adapter à toutes les situations menaçant la sécurité de la population.

Tous ces éléments font qu'il est difficile de pouvoir tester et évaluer les PCS avant leur mise en œuvre.

Le meilleur moyen de tester l'efficacité d'un plan et des procédures décrites, et de réaliser des exercices et/ou des simulations. Ces procédés d'évaluation sont longs et fastidieux à mettre en place, ils coûtent souvent chers en terme de temps d'organisation, de réalisation et de moyens financiers. Ils ne sont vraiment utiles que si un débriefing est réalisé, et des actions correctives sont prévues au regard des dysfonctionnements observés.

Le retour d'expérience est aussi un bon outil d'évaluation post événement, mais n'est pas systématiquement réalisé. De même, il doit mener à un plan d'actions avec désignation de responsables pour la réalisation des actions.

Pour pallier la difficulté d'évaluer les plans a priori, il existe plusieurs démarches. Citons par exemple la grille d'audit de l'IRMa qui s'attache à vérifier la conformité des actions menées par

rapport au référentiel de la sécurité Civile relatif au PCS ; Le Pavillon Orange du HCFDC qui gratifie les collectivités locales dans leur démarche de gestion d'événement de sécurité civile ; au Canada, une démarche est proposée sur la base d'une grille d'évaluation mettant en évidence les carences en terme de procédures pour les 4 phases de gestion d'un événement (préparation, mitigation, réponse, restauration). Cette grille permet de mesurer avec différents niveaux la qualité des procédures nécessaires à la gestion d'événements.

Il est primordial de pouvoir évaluer les PCS afin de pouvoir les comparer, mettre en avant les carences, promouvoir la gestion d'urgence, renforcer la crédibilité et surveiller la performance. La description du

PCS selon un formalisme systématique est nécessaire afin d'appréhender au mieux les ressources mises en œuvre dans le plan et de visualiser les interactions entre ces ressources. Les démarches citées précédemment sont à un niveau supérieur de détail et ne permettent pas nécessairement aux collectivités d'avoir un niveau de détail suffisant pour agir sur les éléments névralgiques de leur organisation. C'est-à-dire de mettre en évidence les ressources qui contribueraient à un mauvais déroulement du plan.

Pour cela, il est possible d'utiliser la méthode illustrée dans la figure 1 et reprenant les points essentiels du processus de management des risques de la norme **ISO 31000** sur le management des risques :

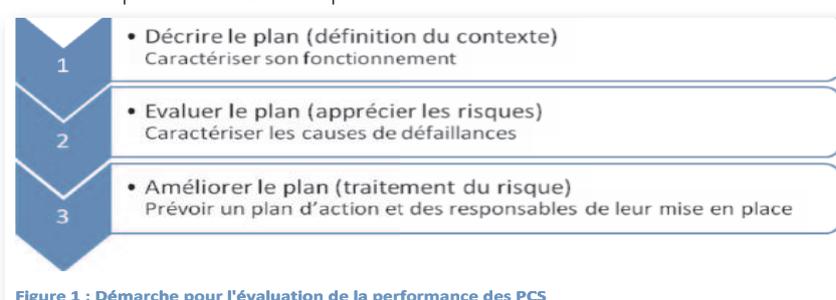


Figure 1 : Démarche pour l'évaluation de la performance des PCS

Chacune de ces étapes seront détaillées dans les sections suivantes de cet article.

Etape 1 Décrire le plan

Cette première étape consiste à décrire les éléments fonctionnels du PCS. Le plan peut être décrit en plusieurs phases (figure 2) :



Figure 2 : Phases du PCS

Pour chacune de ces phases, un logigramme est défini pour identifier les missions à réaliser. Celles-ci sont scindées en deux groupes. Le premier groupe décrit les missions de décision (effectuées la plupart du temps au PCC), qui permettent selon le dépassement de seuils dit de « criticité » et/ou d'ordre, de déclencher des missions d'actions (décrivant le second groupe), bien souvent mises en œuvre par les acteurs terrain. Pour chaque mission les ressources nécessaires doivent être identifiées et catégorisées en ressources humaines, techniques, organisationnelles et informationnelles. Les liens entre les missions véhiculent alors les ressources informationnelles, comme des ordres dans le cas d'une décision vers une action ou d'une d'information dans le cas contraire. Un exemple de logigramme décrivant les relations des fonctions de décision avec leurs ressources est présenté à la figure 3.

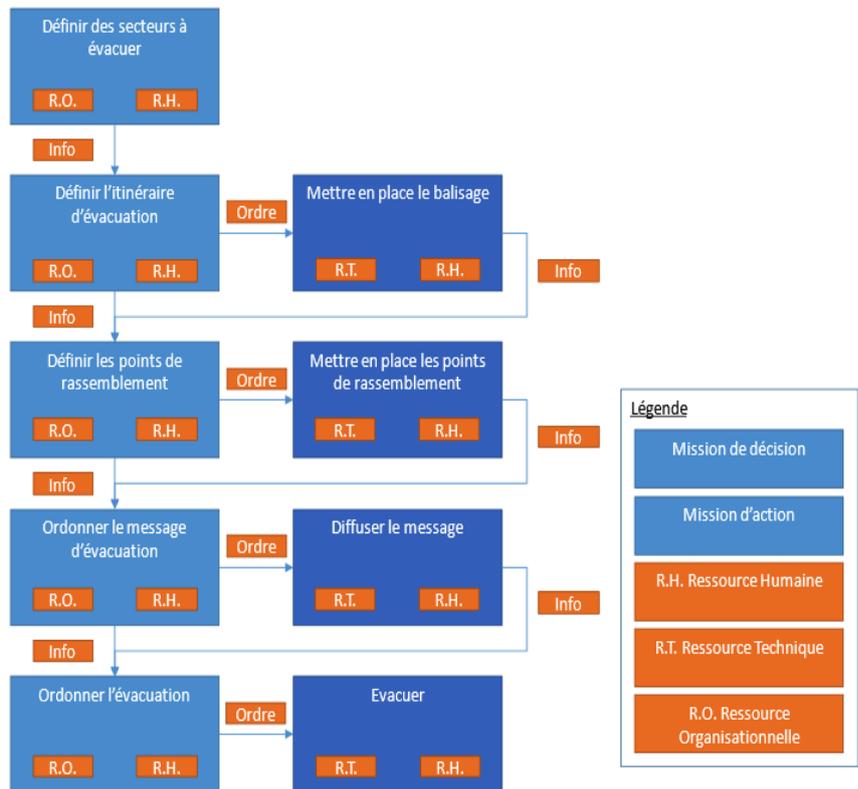


Figure 3 : Logigramme (simplifié) des missions pour assurer l'évacuation

Etape 2 Evaluer le plan

La seconde étape est d'évaluer le plan. Cela passe d'abord par une identification du risque et des causes de dysfonctionnement puis par l'évaluation à proprement parlé : la quantification.

Etape 2.1 Identification du risque

Pour chaque type de ressource, il est possible de caractériser des causes probables de dysfonctionnement. Ces causes sont décrites dans le tableau suivant (tableau 1) :

Ces défauts peuvent être évalués sur plusieurs niveaux :

1. Niveau I : Dégradation nulle
2. Niveau II : Dégradation partiellement nulle
3. Niveau III : Dégradation partiellement complète
4. Niveau IV : Dégradation complète

Par exemple pour une cause de dysfonctionnement concernant la disponibilité, cela se traduit par :

1. Niveau I : La disponibilité du moyen est assurée en totalité (le moyen n'est sollicité par aucune autre mission)
2. Niveau II : La disponibilité du moyen est assurée en majeure partie (le moyen peut-être requis par une autre mission, mais cette fréquence est rare)

Tableau 1 : Causes probables de dysfonctionnement en fonction du type de ressource

Cause de dysfonctionnement	Définition	RH	RT	RO	RI
Défaut d'identification	La ressource n'est pas mentionnée dans le plan (exemple : liste des ressources)	X	X	X	
Défaut de localisation	La ressource n'est pas localisée sur le territoire, dans les services de la collectivité ou dans les entreprises du secteur privé (exemple : cartographie de ressources)	X	X	X	
Défaut de disponibilité	La ressource n'est pas disponible pour la mission qui la sollicite (exemple ressource utilisée par plusieurs missions simultanément)	X	X	X	X
Défaut de joignabilité	Il est impossible de joindre la ressource (exemple : route impraticable, défaut des moyens de communication)	X	X	X	
Défaut de mobilité	La ressource ne peut pas se déplacer (exemple : atteinte physique de la ressource)	X	X		
Défaut d'autonomie	La ressource ne dispose pas de suffisamment d'énergie (exemple : panne d'électricité, panne d'essence)		X		
Défaut de dimensionnement	La ressource n'est pas suffisamment dimensionnée pour répondre aux besoins de la mission (exemple : capacité des moyens d'évacuation inférieure à la population à évacuer)	X	X	X	X
Défaut de formation	La ressource n'est pas formée à la réalisation de la mission (exemple : formation à l'évacuation)	X			
Défaut de maintenance	La ressource n'est pas maintenue à jour selon le planning de maintenance (exemple : contrôle technique des véhicules)		X		
Défaut de mise à jour	La ressource n'est pas maintenue à jour selon le planning de mise à jour			X	X
Défaut de diffusion	La ressource n'est pas diffusée (exemples : alerte non donnée, procédure non diffusée)			X	X
Défaut de redondance	La ressource ne dispose pas de ressources auxiliaires en cas de défaillance (exemple : alimentation secondaire)	X	X	X	
Défaut de mise en œuvre	La ressource n'a jamais été mise en œuvre en situation réelle	X	X	X	X

3. Niveau III : La disponibilité du moyen n'est pas assurée en majeure partie (le moyen peut-être requis par une autre mission, mais cette fréquence est élevée)

4. Niveau IV : La disponibilité du moyen n'est pas assurée en totalité (le moyen est en permanence requis par une autre mission)

Etape 2.2 Evaluation

Il est alors possible d'établir une carte d'identité pour un couple de missions de décision et d'action. Un exemple est illustré (tableau 2) pour les missions liées à la définition des points de rassemblement (décision) et de mise en place des points de rassemblement (action).

Une indication sur le fonctionnement global de la mission concernant les points de rassemblement peut être donnée suite à cette évaluation. Avec une approche simpliste, il est possible de déterminer les proportions pour une mission d'être dans chacun des niveaux évalués.

Avec l'exemple précédent il est possible d'établir les proportions décrites dans la figure 4 :).

Tableau 2 : Carte d'identité du couple de missions (décision et action) concernant les points de rassemblement

Mission	Ressource	Cause	Niveau I	Niveau II	Niveau III	Niveau IV	
Définir les points de rassemblement	Moyens organisationnels (cartes scénarios)	La ressource est-elle disponible ?	1				
		La ressource est-elle joignable	1				
		La ressource est-elle identifiée dans le plan ?	1				
		La ressource est-elle localisée sur le territoire ?	1				
	Acteurs de décision (cellule évacuation PCC)	Les acteurs sont-ils disponibles ?	1				
		Les acteurs sont-ils joignables ?	1				
		Les acteurs sont-ils identifiés dans le plan ?	0.6	0.3	0.1		
		Les acteurs sont-ils localisés sur le territoire ?	0.8	0.2			
		Les acteurs sont-ils formés ?	0.7	0.15	0.15		
Mettre en place les points de rassemblement	Moyens techniques (panneaux, marquage)	La ressource est-elle disponible ?	1				
		La ressource est-elle joignable ?	1				
		La ressource est-elle identifiée dans le plan ?	1				
		La ressource est-elle localisée sur le territoire ?			0.25	0.75	
		La ressource est-elle joignable ?			0.25	0.75	
		La ressource est-elle maintenue ?	1			1	
	Acteurs d'action (cellule évacuation terrain)	Les acteurs sont-ils disponibles ?	1				
		Les acteurs sont-ils joignables ?					
		Les acteurs sont-ils identifiés dans le plan ?	1				
		Les acteurs sont-ils localisés sur le territoire ?				1	
		Les acteurs sont-ils formés ?	0.8	0.2			

Indicateurs

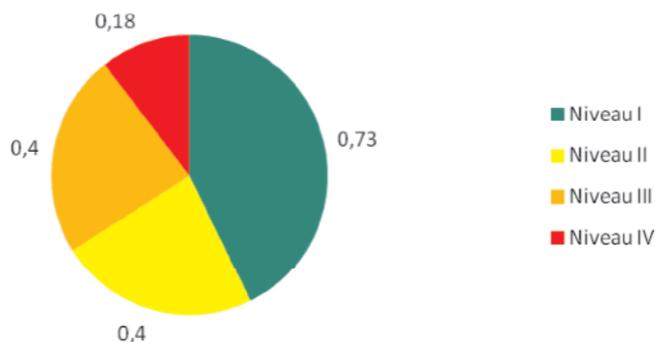


Figure 4 : Exemple de résultats pour la carte d'identité des missions de points de rassemblement

Etape 3 Améliorer le plan

Grâce à l'indication donnée par les cartes d'identité des missions, il est possible de pouvoir les comparer entre elles et de pouvoir déterminer une priorisation des actions à mener.

Ces améliorations doivent être consignées afin de pouvoir en mener un suivi. Des responsables de leur mise en œuvre doivent être nommés. Comme tout processus de management des risques, ces étapes sont itératives, c'est-à-dire qu'elles doivent être revues selon une périodicité déterminée et nécessitent l'implication de toute la chaîne de l'organisation, des décisionnaires aux acteurs terrain. Bénéficier d'un outil comme celui décrit permet également de pouvoir plus facilement communiquer sur le plan, sa performance, son efficacité, les actions

en cours... et ainsi pouvoir répondre aux attentes de l'évaluation présentée en introduction (comparer les plans, mettre en avant les carences, promouvoir la gestion d'urgence, renforcer la crédibilité et surveiller la performance.

Conclusion

La démarche proposée pour évaluer la performance des plans a été menée par plusieurs collectivités locales. Celles-ci ont vu dans cette démarche un outil complémentaire aux démarches existantes (*Grille d'audit de l'IRMa, Pavillon Orange*). En effet, au-delà même de l'évaluation à proprement parlé et du résultat, cela a permis aux acteurs de se réunir pour échanger sur les vulnérabilités de leurs plans. Elle permet aux acteurs en charge du PCS de réaliser des audits en autonomie et de consigner les

résultats dans un document afin de mener des améliorations dans l'organisation et de communiquer sur la performance du plan. Cette démarche est également complémentaire des exercices et simulations, et peut servir lors de ces situations. Cela permet de comparer l'évaluation à des situations pratiques et de l'ajuster au besoin. De même, l'évaluation peut être utilisée post-événement pour consigner un retour d'expérience. Cela permet une comparaison avec la situation comme se l'étaient représentés initialement les acteurs, lors de l'évaluation en phase pré-événement.

La démarche détaillée, un exemple complet d'application (sur la mission d'évacuation) et les références utilisées pour la rédaction de cet article sont disponibles en suivant ce lien (<http://www.theses.fr/2014EMSE0763>).

Remerciements

La démarche présentée dans cet article a été menée à bien à l'aide du soutien financier de la Région Rhône-Alpes. Ces travaux ont trouvé leur application au sein de cette région, mais également au-delà de ces limites. Ils ont été réalisés grâce au partenariat entre l'Institut Fayol de l'École des Mines de Saint-Étienne et le laboratoire G-SCOP (Université Grenoble Alpes).