

# Initiative commune de réalisation de plans de continuité d'activité (PCA) de collectivités du bassin de la Loire et ses affluents

Maxime LE SOMMER<sup>1</sup>, Sébastien RIMBERT<sup>2</sup>

<sup>1</sup> *Etablissement public Loire – 2, Quai du Fort Alleaume CS 55708 45057 ORLEANS – direction@eptb-loire.fr*

<sup>2</sup> *Ernst & Young Advisory – Tour First – 1 place des Saisons 92400 Courbevoie – sebastien.rimbert@fr.ey.com*

**RÉSUMÉ.** – Sur le bassin de la Loire et ses affluents, le risque d'inondation est bien réel. Toutes les collectivités territoriales situées en zone inondable sont donc concernées par un potentiel sinistre, pouvant occasionner de nombreuses perturbations de la continuité des services essentiels indispensables au bon fonctionnement et au développement du territoire.

C'est dans ce contexte que l'Etablissement public Loire, en partenariat avec le Centre Européen de Prévention des Risques d'Inondation et en collaboration avec notamment le Club de la Continuité d'Activité, l'IFFO-RME, l'ADEME et le CNFPT, a accompagné entre septembre 2012 et septembre 2014 des collectivités en leur apportant un appui méthodologique et technique pour l'élaboration de leur Plan de Continuité d'Activité.

Pour chacune des deux phases de l'Initiative, un seul prestataire (BRL Ingénierie pour la phase 1 et Ernst & Young pour la phase 2) a été sélectionné pour accompagner l'ensemble des collectivités. Cette mutualisation a permis de réaliser des économies d'échelle et de moyens. Ainsi, en seulement deux ans, les PCA de 14 services essentiels de collectivités en période de crise ont été construits.

Les collectivités ont été aidées d'une part, dans l'identification des vulnérabilités des missions essentielles de directions pilotes, et d'autre part, dans l'évaluation des risques associés à ces carences. Sur la base de ce travail, les collectivités ont pu établir leur stratégie de continuité de service et mettre en place les outils pour sa mise en œuvre. Ces dispositifs de gestion de crise ont ensuite été testés dans le cadre d'exercices.

Mots-clés : vulnérabilité, plan de continuité d'activité, gestion des crues

## Joint initiative for carrying out continuity plans of local and regional authorities on the Loire river basin

**ABSTRACT.** – On the Loire river basin, flood risk is a serious concern. All local and regional authorities located in flood prone areas are faced with a potential disaster, which could severely disturb the continuity of public services, essential in terms of territorial development.

From September 2012 to September 2014, the Loire River Basin Authority (Etablissement public Loire) has provided methodological and technical support for the development of local and regional authorities "Business" Continuity Plan (BCP). This has been done in partnership with the European Center for Flood Risk Prevention (CEPRI) and in collaboration with the National Business Continuity Club (CCA) together with other French organizations (IFFO-RME, ADEME and CNFPT).

For each one of the two phases of this Initiative, a single operator (BRL Engineering for Phase 1 and Ernst & Young for Phase 2) had been selected in order to provide the requested services for all the local and regional authorities involved. The pooling of resources and economies of scale have benefitted to all partners. This made it possible, within two years, to achieve "Business" Continuity Plans of 14 public services bound to play an essential role, should a crisis occur.

Local and regional authorities have received support: on the one hand, for identifying vulnerabilities of essential tasks performed in pilot directorate; on the other hand, for the assessment of risks associated with related deficiencies. On this basis, local and regional authorities were able to design their "business" continuity strategy and to put in place the corresponding implementation tools. The crisis management plans were then tested (exercises).

Key-words: vulnerability, Business continuity plan, flood management

## I. INTRODUCTION

De mars à août 2011, un travail d'enquête effectué auprès de 40 collectivités membres de l'Etablissement public Loire a permis d'apprécier leur intérêt à travailler sur l'amélioration de la résilience de leurs services publics.

Alors que 75% des missions du service public des collectivités interrogées étaient jugées moyennement à très fortement vulnérables, près de 85% des collectivités interrogées

affirmaient que le PCA est un moyen utile et efficace de réduire le risque de perturbation de leurs missions essentielles. Par ailleurs, selon cette enquête, plus de 70% des collectivités seraient dans l'incapacité d'assurer la continuité d'activité de leurs missions en cas d'occurrence d'une crue centennale.

C'est dans ce contexte que l'Etablissement public Loire a engagé en décembre 2011, une initiative commune de réalisation de plans de continuité des équipements et services essentiels de collectivités du bassin de la Loire et

ses affluents. Le Plan de Continuité d'Activité (PCA) est un dispositif visant, d'une part, à maintenir les missions du service public prioritaire d'une collectivité tout en protégeant les personnels exposés lors d'un évènement, et d'autre part, de faciliter le redémarrage de son territoire d'intervention et de limiter l'impact de l'inondation sur sa compétitivité et son attractivité.

Au-delà du caractère novateur et expérimental de ce projet, cette initiative apparaît également complémentaire d'autres actions conduites par l'Etablissement telles que l'appui technique aux communes dans l'élaboration de leur Plan Communal de Sauvegarde (PCS), la mission d'assistance pour le recensement et la matérialisation des repères de crue, ou encore la démarche « industrielle » de réduction de la vulnérabilité aux inondations des activités économiques du bassin de la Loire et ses affluents.

Sur la base des collectivités concernées par le risque inondation à l'échelle du bassin de la Loire et ses affluents, 15 d'entre elles (3 Régions, 4 Départements, 3 Agglomérations et 5 Villes) ont participé à l'Initiative PCA collectivités. L'Etablissement public Loire a par ailleurs saisi cette opportunité pour élaborer le plan de continuité d'activité de son Service Barrages de Villerest et de Naussac (SBVN).

## II. LES OBJECTIFS

L'objectif de cette approche exploratoire a été d'avancer auprès de collectivités volontaires, dans l'élaboration de plans de continuité d'activité, dans un souci d'amélioration de la résilience de leurs territoires exposés au risque d'inondations.

A ce titre un appui technique et méthodologique a été apporté aux collectivités volontaires dans la réalisation des grandes étapes de l'élaboration d'un PCA inondation.

Ce dispositif vise à permettre d'améliorer la gestion de la crise en apportant de la valeur ajoutée pour la collectivité. Cohérents et complémentaires avec le système existant de gestion des risques et des crises, les plans de continuité d'activité permettent de répondre à un principe fondamental du droit français : la continuité de service public.



Figure 1 : Collectivités parties prenantes dans l'Initiative PCA

## III. UNE DÉMARCHE COMMUNE ET MUTUALISÉE...

Une action publique d'envergure dans le domaine de la réduction de la vulnérabilité aux inondations d'un territoire comme le bassin de la Loire et ses affluents consiste nécessairement en une série d'opérations complémentaires rassemblant une multitude d'acteurs et intégrant différents champs d'intervention, justifiée par l'économie qu'en retirera la « collectivité » au sens large, et par l'accroissement de compétitivité qui en résultera.

### III.1. ...Optimisée par des partenariats forts...

Dans un souci d'homogénéité et de complémentarité des actions réalisées dans le cadre de la démarche d'élaboration des Plans de continuité d'Activité de collectivités, un projet commun et mutualisé a été mené à l'échelle du bassin de la Loire et ses affluents.

Les interventions de cette envergure présentent l'intérêt fondamental d'obtenir une économie par effet d'échelle et synergies en relais. Par ailleurs, ce type de projet est de nature à favoriser une mobilisation interrégionale forte de la maîtrise d'ouvrage, avec des réalisations effectives et des résultats tangibles en quelques années.

C'est dans cette perspective que l'Initiative PCA collectivités a été menée en partenariat avec le Centre Européen de Prévention des Risques d'Inondation (CEPRI) et en collaboration avec notamment le Club de la Continuité d'Activité (CCA), l'Institut Français des Formateurs aux Risques Majeurs et protection de l'Environnement (IFFO-RME), l'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) et le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT). Ces partenaires ont constitué avec l'Etablissement, le comité de pilotage chargé notamment de suivre le déroulement général de cette démarche collective. Sur toute la durée du projet, ce partenariat a pris notamment la forme d'un partage d'expériences, d'un appui méthodologique et/ou d'avis rendus sur les actions menées.

Afin d'assurer la cohérence de la démarche d'élaboration de PCA sur le bassin et compte tenu de la complexité de l'étude, de son champ relativement large, ainsi que de l'important travail de traitement et d'analyse de données et d'informations, l'Etablissement public Loire a eu recours pour chacune des deux phases à la sélection d'un seul partenaire technique qui a accompagné l'ensemble des collectivités concernées.

Enfin, cette initiative commune a également bénéficié, dans le cadre du plan Loire III, d'un cofinancement de l'Europe (FEDER) à hauteur de 40%.

### III.2. ...Dans une logique d'information et de concertation de l'ensemble des parties prenantes

La mise en réseau des collectivités et experts de la continuité d'activité a été effectuée au travers l'organisation de réunions d'information et de sensibilisation et la mise à contribution à cet égard du plateau collaboratif d'échange Intranet/Internet du plan Loire, avec un espace de travail et de partage de connaissances dédié à « l'Initiative PCA collectivités ».

Ainsi, au titre de la création d'un environnement favorable, s'est tenue en début de projet une 1<sup>ère</sup> réunion d'information et de sensibilisation, à destination des collectivités membres de l'Etablissement public Loire, sur la continuité de services publics prioritaires en période d'inondation. L'objectif était d'informer et de sensibiliser sur la continuité

d'activité des missions de services publics en présentant d'une part, ce qui existe en matière de standardisation de la continuité d'activité et d'autre part, en partageant les retours d'expérience de collectivités.

Afin de renforcer les synergies entre toutes les collectivités parties prenantes de l'Initiative PCA et la mutualisation de leurs expériences, l'Etablissement public Loire a organisé au 2/3 du projet, une réunion d'échange et de discussion sur différentes thématiques en lien avec l'élaboration d'un Plan de Continuité d'Activité (actions menées, problématiques rencontrées, solutions envisagées, apports du projet).

L'ensemble des parties prenantes dans l'Initiative PCA, ainsi que d'autres collectivités du ou hors bassin de la Loire, intéressées par la problématique de continuité d'activité ont été invitées à participer à l'ensemble des réunions organisées dans la cadre du projet.

Par ailleurs, des points d'étapes formalisés ont été organisés lors de chacune des phases de la démarche PCA. Au total, plus d'une dizaine de réunions d'information et de travail se sont déroulées dans chaque collectivité et le comité de pilotage s'est réuni 6 fois.

En septembre 2013, une plaquette d'information (Actu PCA) a été conçue pour sensibiliser les acteurs du bassin à l'intérêt d'assurer la continuité de service public en cas d'inondation, et les informer sur l'Initiative PCA collectivités proposée par l'Etablissement. En octobre 2014, une nouvelle Actu PCA, ciblée cette fois sur la restitution des résultats a également été publiée. Ces supports de communication ont été largement diffusés auprès de nos collectivités membres et des acteurs concernés du bassin.

Le plus grand soin a été apporté à ce que les données et informations recensées et/ou élaborées dans le cadre de l'initiative PCA soient diffusées et mises à disposition le plus largement possible, notamment par le biais des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Ainsi, le plateau collaboratif d'échange Intranet/Internet du plan Loire a-t-il été utilement mis à contribution à cet égard, avec un espace de travail collaboratif dédié à « l'Initiative PCA collectivités » : [www.plan-loire.fr/initiative-pca](http://www.plan-loire.fr/initiative-pca)

#### IV. LES DIFFÉRENTES ÉTAPES DE L'ÉLABORATION D'UN PCA

Le travail réalisé dans le cadre de la 1<sup>ère</sup> phase du projet a permis d'une part, d'obtenir une image de l'exposition de la collectivité (service par service) en fonction de l'inondabilité de ses sites, du domicile de ses agents et de leurs trajets domicile/travail, et d'autre part, de sensibiliser et d'aider la collectivité dans le choix de ses services pilotes pour l'élaboration de plans de continuité d'activité dans le cadre de la 2<sup>ème</sup> phase de la démarche.

C'est dans ce cadre qu'un outil permettant de visualiser sur un support 3D les données issues du travail d'analyse réalisé, ainsi que d'autres informations SIG annexes qui ont été fournies tout au long de l'étude, a été développé en complément de la cartographie 2D.

Celui-ci a été une opportunité pour développer au sein de la collectivité un argumentaire de sensibilisation au risque d'inondation et à la problématique de la continuité d'activité et une aide dans le choix des missions de service public qu'elle souhaite maintenir en priorité en cas d'inondation.

Dans la continuité de l'analyse de l'exposition des enjeux de leurs services publics, les collectivités volontaires ont été accompagnées pour ce qui concerne le lot 2 dans l'identification des vulnérabilités des missions essentielles des directions pilotes choisies, également dans l'évaluation des risques associés à ces carences, via la réalisation d'études de vulnérabilité (Bilan d'Impacts sur Activité). Sur la base de ce travail, les collectivités ont pu établir leur stratégie de continuité de service et mettre en place les outils pour sa mise en œuvre.

#### Témoignages de collectivités :

Saumur Loire Développement : « *Le Plan de Continuité est avant tout un outil de sensibilisation des agents au risque inondation, par la mise en avant des impacts potentiels d'une crue exceptionnelle. Cette démarche a également permis de poser à plat l'organisation de la collectivité, et d'en identifier les vulnérabilités. L'attente principale de cette initiative est une trame de travail reproductible, qui puisse s'adapter facilement aux évolutions de la communauté d'agglomération* ».

Ville d'Olivet : « *Le PCA est un complément au Plan Communal de Sauvegarde. Il permet d'identifier les risques et les activités essentielles en période post-crise, et d'assurer une reprise d'activité dans les meilleures conditions. L'initiative PCA nous apporte une méthode, des professionnels, des outils et une mise en réseau des collectivités. Cette approche doit permettre aux équipes de bien intégrer le PCA, de pouvoir en parler et l'expliquer aux usagers le cas échéant* ».

On peut espérer que les plans de continuité d'activité élaborés ne soient pas déclenchés dans les semaines suivant leur validation. Afin de maintenir le document en condition opérationnelle et que chaque collectivité puisse réagir rapidement et efficacement en cas d'inondation, il convient donc de faire vivre le plan et d'en assurer des mises à jour régulières.

Cette veille active du PCA passe notamment par l'information de tous, la formation des agents chargés de son application, le test et l'amélioration par la réalisation d'exercices.

C'est dans ce cadre que des exercices PCA ont été organisés à l'automne 2014. Ces premiers tests poursuivaient le double objectif de donner à la cellule de crise l'occasion de cristalliser sa connaissance du PCA et de vérifier sa capacité



Figure 2 : Réunions de concertation et du comité de pilotage



Figure 3 : Vue de l'outil 3D Terra Explorer



Figure 4 : 14 services stratégiques accompagnés par l'Etat-bblissement public Loire et ses partenaires

à déployer le dispositif, ainsi que de prendre conscience, le cas échéant, des difficultés occasionnées par les modalités de ce déploiement, afin de les résoudre. Ces simulations ont été suivies de debriefings à chaud permettant aux participants

d'exposer d'une part, ce qui a fonctionné, et d'autre part, les points à améliorer.

**Témoignages de collectivités :**

Conseil général du Cher : « L'exercice s'est rapproché de la réalité de ce que les services pourraient vivre en cas d'inondation exceptionnelle : un peu de pression, un zest d'énervement, mais surtout une prise de conscience de ce que cette situation pouvait impliquer. Ce type d'exercice permet de mieux se rendre compte de l'envergure d'un tel événement et de «tester» la réactivité de chacun face à une situation qui évolue d'heure en heure. Cela permet aussi d'impliquer les directions fonctionnelles dont l'appui est nécessaire. Le Conseil général va étudier la possibilité de prolonger cette action à d'autres directions et ainsi de diffuser la culture du risque au sein de la collectivité ».

Nantes Métropole : « L'exercice a permis la mise en œuvre concrète du PCA de la direction déchets, et la sensibilisation des acteurs de la cellule de crise et des opérateurs de collecte. Celui-ci a été une opportunité de former les acteurs à la gestion de crise. Il a permis une meilleure appréhension des missions de chacun et de l'ampleur de la tâche en cas d'inondation majeure. Au sein de la direction, nous envisageons de finaliser le PCA inondation et pour Nantes Métropole, nous souhaitons engager le PCA inondation dans sa globalité ».

Ville de Bourges : « L'essentiel de cet exercice était avant tout de donner du sens au travail accompli en abordant concrètement le sujet pour mieux s'approprier le PCA, mieux comprendre son intérêt et la nécessité absolue de se préparer à l'inattendu. C'est un bon outil de sensibilisation pour la collectivité. Il apparaît maintenant crucial de dupliquer ce travail à l'ensemble de la collectivité. En cherchant à jouer pleinement leur rôle, les participants ont pu pleinement cerner leur place dans le dispositif ».

**V. LA VALEUR AJOUTÉE DE LA DÉMARCHE**

L'Initiative PCA est remarquable du fait du nombre de collectivités impliquées et du territoire qu'elle couvre. Ainsi, cette démarche qui vient en complément des plans déjà en vigueur (Organisation des SECours, Plan Communal de Sauvegarde, etc.), a pu être menée de manière cohérente sur la quasi-totalité du bassin de la Loire et ses affluents.

Ce projet, qui s'est principalement concentré sur les missions prioritaires des collectivités en cas d'inondation, a permis de rationaliser les activités et de différer des activités non prioritaires. Ce travail réalisé en amont est donc un vecteur d'économie de temps et de moyens.



Figure 5 : Exercices de gestion de crise

Les outils opérationnels construits et la méthodologie reproductible appliquée vont permettre à chaque collectivité de déployer cette démarche PCA sur l'ensemble de ses services en s'appuyant également sur les dispositifs de continuité d'activité mis en place par les autres collectivités.

Le travail d'élaboration des outils de mise en œuvre du PCA a favorisé une prise de conscience de l'importance de l'établissement d'une gouvernance et d'une communication de crise au sein de la collectivité.

Les exercices de crise organisés dans le cadre de l'Initiative PCA ont permis une implication opérationnelle des différents acteurs de la collectivité locale.

Enfin, plus généralement, cette démarche transverse a permis de « décloisonner » les silos organisationnels et de favoriser les échanges d'informations entre les services des collectivités et leurs fournisseurs dans une logique de renforcement de la cohésion et de la cohérence des initiatives des secteurs public et privé.

## VI. LES SUITES DE L'INITIATIVE PCA COLLECTIVITÉS

En termes de perspectives, il est envisagé que le retour d'expérience sur cette initiative commune et mutualisée constitue la base de travail pour la reconduction de ce type d'opération, dans le cadre de la mise en œuvre de la directive inondation, via notamment l'élaboration des Stratégies Locales de Gestion des Risques d'Inondation (SLGRI) qui s'engage actuellement dans les Territoires à Risque Important d'Inondation (TRI).

Par surcroît, cette démarche pourra faire l'objet d'un déploiement étendu à l'ensemble des services critiques des collectivités territoriales ayant participé au projet. Au



Figure 6 : Organisation du dispositif de continuité d'activité

préalable, ce travail pourra prendre la forme de réunions de sensibilisation et/ou de formations des agents et des parties prenantes sur la continuité d'activité.

## VII. TABLEAUX ET FIGURES

Figure 1 : Collectivités parties prenantes dans l'Initiative PCA

Figure 2 : Réunions de concertation et du comité de pilotage

Figure 3 : Vue de l'outil 3D Terra Explorer

Figure 4 : 14 services stratégiques accompagnés par l'Établissement public Loire et ses partenaires

Figure 5 : Exercices de gestion de crise

Figure 6 : Organisation du dispositif de continuité d'activité

## VIII. REFERENCES

AFNOR (2011) — *Afnor Referentiel De Bonnes Pratiques, Plan De Continuité D'activite (Pca)*, Bp Z74-700, 11 Avril 2011

CE (2007) — *Directive 2007/60/CE du Parlement Européen et de Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation*

CENTRE EUROPEEN DE PREVENTION DE RISQUE D'INONDATION (2011) — *Bâtir un plan de continuité d'activité d'un service public - Les collectivités face au risque d'inondation*

DGAFP (2009) — *Circulaire DGAFP du 26 août 2009 visant à assurer la continuité du service public dans les administrations de l'Etat et des collectivités locales en cas de pandémie grippale*

CLUB DE LA CONTINUITE D'ACTIVITE — *Guide de bonnes pratiques de la continuité d'activité à l'attention des Directeurs des Ressources Humaines*

CLUB DE LA CONTINUITE D'ACTIVITE — *Lexique structuré de la continuité d'activité. Lexique structuré de la continuité d'activité, livre blanc n°1, version 2.0*

CLUB DE LA CONTINUITE D'ACTIVITE — *Plan de Continuité d'Activité & Gestion de Crise - Fascicule pratique de la mise en place du travail occasionnel à distance (TOAD)*

ISO/22301 — *Sécurité sociétale - Système de Gestion de la Continuité de l'Activité - Professional Evaluation and Certification Board (PECB)*

ISO/22301:2012 — *Sécurité sociétale - Systèmes de management de la continuité d'activité - Exigences*

MINISTERE DE LA DEFENSE (2010) — *Guide DGSIC n°004 portant sur la rédaction des plans de continuité d'activité (PCA) et plan de reprise d'activité (PRA) 23/07/2010. 004*

SECRETARIAT GENERAL DE LA DEFENSE ET DE LA SECURITE NATIONALE (2013) — *Guide pour réaliser un plan de continuité d'activité*