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

La restitution des résultats de l'Initiative commune de réalisation de plans de continuité d'activité (PCA) des équipements et services de collectivités du bassin de la Loire et ses affluents est présentée pour information.

Cette Initiative, engagée par l'Établissement (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'Institut Français des Formateurs Risques Majeurs et Environnement, l'ADEME et le CNFPT), a permis d'accompagner entre septembre 2012 et septembre 2014 des collectivités membres en leur apportant un appui méthodologique et technique pour l'élaboration de leur Plan de Continuité d'Activité. Cette démarche a bénéficié d'un co-financement décisif de l'Europe (FEDER) à hauteur de 40%.

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 au risque d'inondations.

C'est dans ce cadre qu'une procédure d'appel d'offres a été lancée en avril 2012 pour, d'une part, l'accompagnement des collectivités dans le recensement et la cartographie de leurs enjeux ainsi que dans l'analyse du contexte territorial de gravité de chaque scénario d'inondation choisi (lot 1), et d'autre part, l'appui à des collectivités dans l'identification, l'analyse et l'évaluation des risques ainsi que dans l'élaboration des outils de mise en œuvre de la continuité d'activité d'au moins un équipement ou service considéré comme stratégique (lot 2).

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).

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

Le travail réalisé dans le cadre de la première 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 du service pilote pour lequel elle a élaboré un plan de continuité d'activité dans le cadre de la 2ème phase de la démarche.

Outil de visualisation 3D / TerraExplorer

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.

A titre indicatif, on trouvera ci-dessous la liste des services accompagnés dans l'élaboration de leur Plan de Continuité d'Activité :

Collectivité territoriale	**Services pilotes sélectionnés**
Blois	Collecte des déchets / Police Municipale
Bourges	Direction Prévention Sécurité
Conseil Général du Cher	Centre Départemental de l'Enfance et de la Famille / Direction des Routes
Conseil Général d'Indre-et-Loire	Actions Sociales
Conseil Général de Loir-et-Cher	Direction des Routes
Nantes Métropole	Direction des Déchets
Conseil Général de la Nièvre	Direction Adjointe Infrastructure
Olivet	Education Jeunesse
Agglomération de Saumur	Direction Générale / Direction des Ressources Humaines / Direction Informatique
Etablissement public Loire	Service Barrages

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 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.

Par ailleurs, ce type d’exercice vise à créer un savoir-faire collectif autour de la mise en œuvre du PCA et à acquérir les bons réflexes à avoir en cas de crise. Ces simulations d’une durée de 2h 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.

Bourges

Olivet

Nantes Métropole

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. Ce support de communication a été largement diffusé auprès des collectivités membres et des autres acteurs concernés du bassin.

Une nouvelle Actu PCA, ciblée cette fois sur la restitution des résultats, a été finalisée. Elle sera diffusée dans les jours qui viennent.

Par ailleurs, le projet fera l’objet d’une présentation dans le cadre du colloque « *Gestion des risques d’inondation : méthodes et outils pour une approche partenariale* » co-organisé par la Société Hydrotechnique de France et l’Association Française des EPTB, en mai prochain.

En termes de perspectives, cette initiative commune et mutualisée pourrait constituer une base de travail fiable dans le cas où ce type d’opération serait reconduit, 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). A cet égard, on pourra prendre connaissance des éléments de *Synthèse et retour d’expérience du projet* porté par l’Etablissement, tels qu’identifiés par *EY Advisory* à l’issue de l’intervention et récapitulés dans la diapositive produite en annexe à la présente note.

La valeur ajoutée du projet

Les bénéfices du projet pour les collectivités territoriales et le Bassin

- Une avance significative sur les PGRI de 2015.
- Une démarche déployée sur des collectivités pilotes couvrant la quasi-totalité du Bassin de la Loire.
- Une démarche centrée sur les missions / activités prioritaires ayant permis de rationaliser les activités, supprimer des activités non prioritaires et donc qui a été vecteur d'économie.
- Des outils et une méthodologie opérationnelle (*) qui permettront à chaque collectivité territoriale de déployer la démarche du Plan de Continuité d'Activité (PCA) sur l'ensemble de leurs services.
- Une prise de conscience de l'importance d'une gouvernance de crise au sein des collectivités territoriales.
- Une prise de conscience de l'importance des seuils de déclenchement des différents plans et de leurs cohérences (PCA, PCS, etc.)
- Une simulation de crise ayant permis une implication opérationnelle des différents acteurs de la collectivité territoriale.
- Une démarche qui vient compléter les plans en vigueur (ORSEC, PCS, etc.).
- Une démarche transverse qui « décloisonne » les silos organisationnels et favorise les échanges d'informations entre Directions.

(*) Méthodologie validée en clientèle depuis 10 ans

CONFIDENTIEL

© 2014 Propriété d'EY Advisory – Confidentiel.
Ce document, à votre seul usage interne, est indissociable des éléments de contexte qui ont permis de l'établir.

■ Régions • Auvergne • Bourgogne • Centre • Languedoc-Roussillon • Limousin • Pays de la Loire • Rhône-Alpes ■ Départements • Allier • Ardèche • Cher • Creuse • Indre-et-Loire • Loir-et-Cher • Loire • Haute-Loire • Loire-Atlantique • Loiret • Lozère • Maine-et-Loire • Nièvre • Puy-de-Dôme • Saône-et-Loire • Haute-Vienne ■ Villes et Agglos • Agglomération de Nevers • Angers Loire Métropole

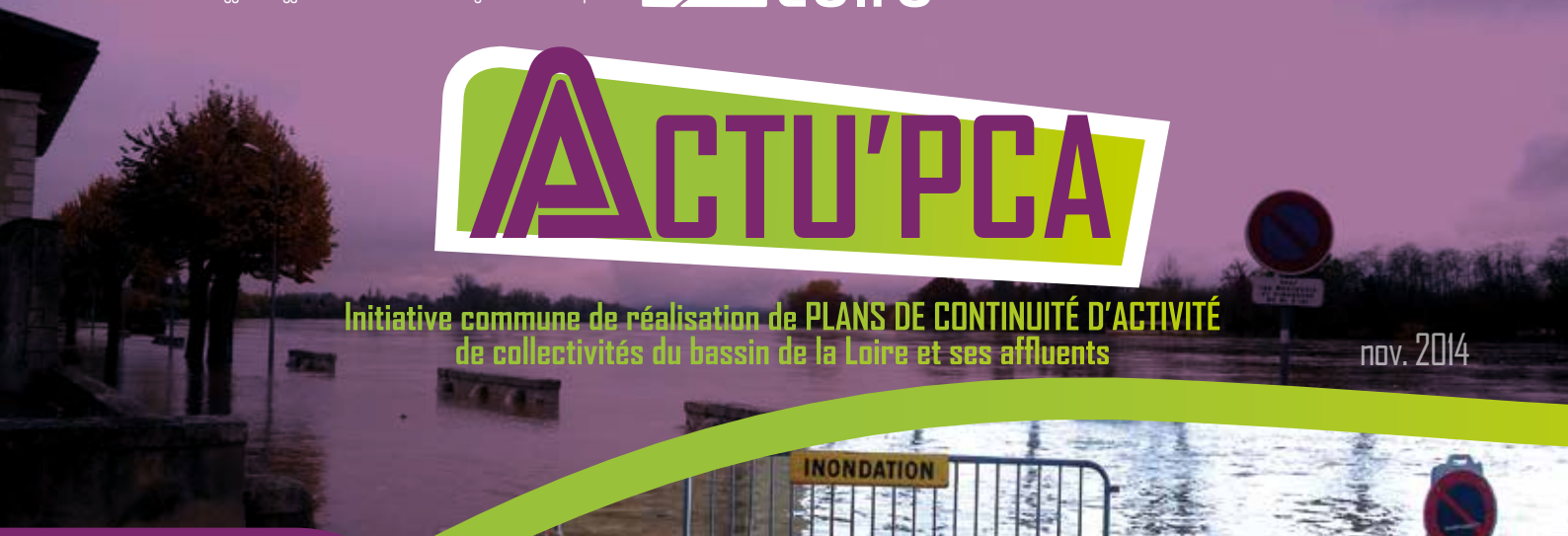
ETABLISSEMENT PUBLIC LOIRE

• Blois • Bourges • Châteauroux • Clermont Communauté • Joué-Lès-Tours • Limoges • Montluçon • Nantes Métropole • Orléans • Roannais Agglomération • Saint-Etienne-Métropole • Saint-Nazaire • Saumur Loire Développement • Tours • Vichy • Vierzon ■ SICALA • Allier • Cher • Indre-et-Loire • Loir-et-Cher • Haute-Loire • Loiret • Maine-et-Loire • Nièvre • Saône-et-Loire

ACTU'PCA

Initiative commune de réalisation de PLANS DE CONTINUITÉ D'ACTIVITÉ de collectivités du bassin de la Loire et ses affluents

nov. 2014



15 COLLECTIVITÉS

PIONNIÈRES DU BASSIN DE LA LOIRE ET SES AFFLUENTS CONCERNÉES PAR LE RISQUE INONDATION, PARMI LESQUELLES 10 ONT ÉLABORÉ LE PLAN DE CONTINUITÉ D'ACTIVITÉ D'AU MOINS UN SERVICE.

(situation au 1er septembre 2014)

3 RÉGIONS

Région Centre · Région Limousin · Région Pays de la Loire

4 DÉPARTEMENTS

Cher · Loir-et-Cher · Nièvre

3 AGGLOMÉRATIONS

Nantes Métropole · Roannais · Saumur agglo

5 VILLES

Blois · Bourges · Olivet · Orléans · Tours

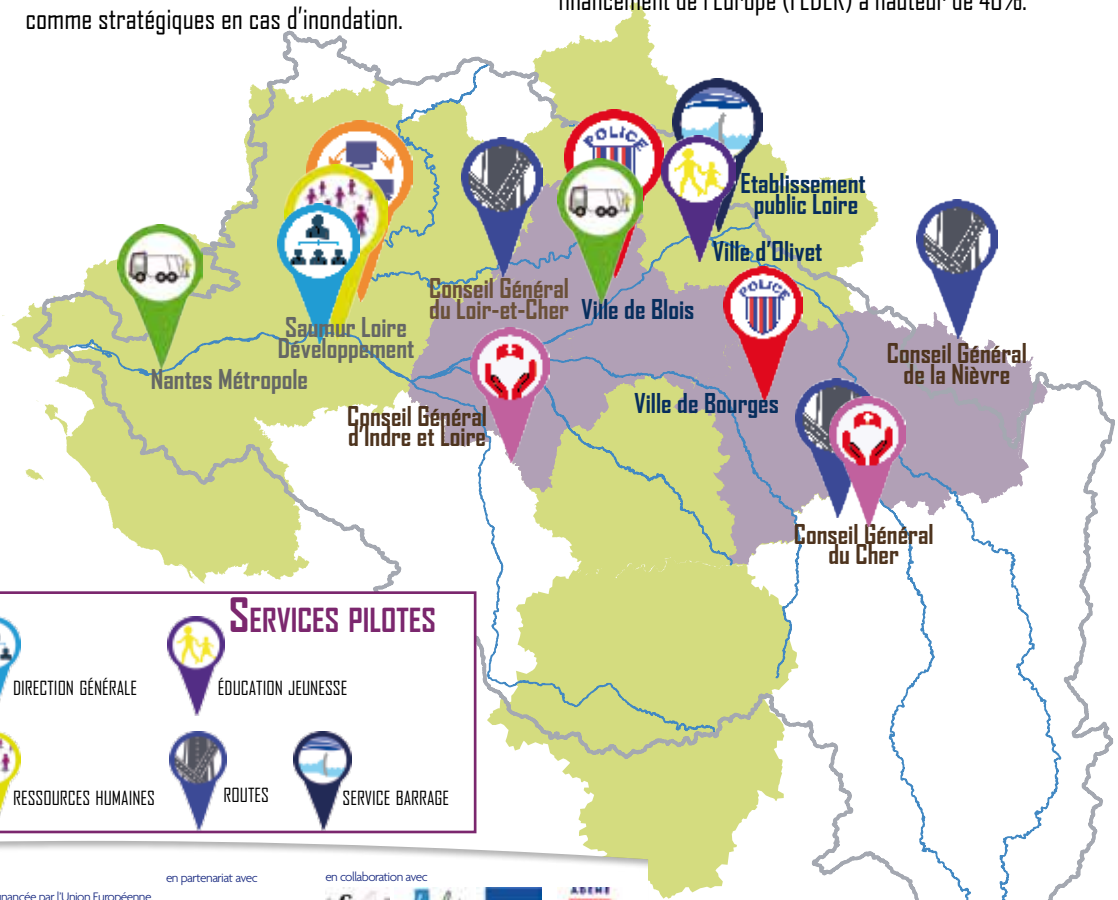
& L'ETABLISSEMENT PUBLIC LOIRE

14 SERVICES STRATÉGIQUES ACCOMPAGNÉS PAR L'EP LOIRE

Dans la continuité de l'analyse de l'exposition des enjeux des services publics des 15 collectivités pionnières, 10 collectivités volontaires ont été accompagnées par l'Établissement public Loire et ses partenaires dans l'élaboration de Plans de Continuité d'Activité de services ou équipements considérés comme stratégiques en cas d'inondation.

Cette démarche exploratoire a permis d'avancer auprès de collectivités dans la planification de leur continuité d'activité et dans la fiabilisation de leur gestion de crise.

Cette initiative commune a bénéficié d'un co-financement de l'Europe (FEDER) à hauteur de 40%.



SERVICES PILOTES

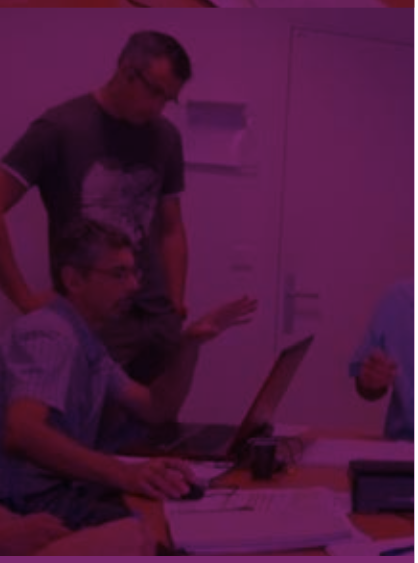
- ACTION SOCIALE
- COLLECTE DES DÉCHETS
- DIRECTION GÉNÉRALE
- ÉDUCATION JEUNESSE
- INFORMATIQUE
- POLICE MUNICIPALE
- RESSOURCES HUMAINES
- ROUTES
- SERVICE BARRAGE

ETABLISSEMENT PUBLIC LOIRE · UNION EUROPÉENNE

Cette initiative est cofinancée par l'Union Européenne. L'Europe s'engage dans le bassin de la Loire avec le Fonds européen de développement régional.

en partenariat avec CEPRI Centre Européen de Prévention du Risque d'Inondation

en collaboration avec CCA · Chaffet · rme · ADEME



Prestataires techniques

- *Analyse de l'exposition des enjeux de services publics de collectivités*
- *Elaboration et mise en oeuvre de PCA*

IDENTIFICATION DES VULNÉRABILITÉS DU SERVICE PILOTE

Dans un premier temps, chaque service pilote sélectionné a hiérarchisé ses activités habituelles et celles qui seraient générées en réaction à l'inondation, en fonction du caractère prioritaire ou non et selon différents degrés (mission différable, mission indispensable, nouvelle mission). Ce travail a permis de définir les objectifs à atteindre par le service pilote en termes de fonctionnement en cas d'inondation.

Ensuite, à l'aide de l'outil Bilan d'Impacts sur Activité (BIA), une étude de vulnérabilité a été réalisée pour chaque activité afin d'identifier les conséquences d'une crue et de caractériser les impacts qu'aurait le passage de l'eau sur le territoire d'action du service et sur ses enjeux, ainsi que sur les réseaux et flux qui permettent le fonctionnement du matériel et les échanges nécessaires à l'activité.

Les résultats de l'étude de vulnérabilité constituent la pierre angulaire de toute démarche d'élaboration d'un PCA car ils permettent d'en établir le périmètre et les moyens à y consacrer compte tenu des impacts subis. Cette phase du projet a également amené les collectivités concernées à s'interroger sur la manière dont les autorités publiques et certains acteurs privés devront gérer le phénomène.

EXEMPLE DE BILAN D'IMPACTS SUR ACTIVITÉ (NANTES MÉTROPOLE)

Bâtiments et activités	Effectif nominal	Social	Reputation	Juridique	réglementaire	Financier	Criticité	DMIA*	Activités à maintenir
Gestion technico-administrative	57							0	oui
Collecte des ordures ménagères	111							1	oui
Collecte des ordures ménagères marches et restaurants	8							1	oui
Collecte encombrants/débris	11							5	oui
Déchèteries et écopoints	34							15	non
Collecte sélective	17							30	non
Autres activités (lavage pav, livraisons fêtes et manifs, entretien et livraison bacs roulants)	7							60	non

Vulnérabilités identifiées : Les activités nécessitent la mise en place de solutions de secours pour assurer l'activité dès les premiers jours.

Criticité : très forte, forte, moyenne, faible

Impact : oui, non

*DMIA : Durée Maximale d'Interruption Admissible (en jours)

ETABLISSEMENT DE LA STRATÉGIE DE CONTINUITÉ D'ACTIVITÉ

Sur la base des vulnérabilités identifiées, les collectivités ont établi une liste exhaustive des solutions à mettre en place (déplacement, protection de l'activité, solutions palliatives, arrêt de l'activité) pour répondre à chaque point de faiblesse mis en évidence dans les études de vulnérabilité.

Dans ce cadre, les collectivités ont notamment répondu aux questions suivantes : Comment assurer la disponibilité d'un nombre suffisant d'agents pour assurer les missions prioritaires ? Comment répondre à l'indisponibilité d'un site ou d'un bâtiment ? Comment pallier la perte des réseaux et des flux ?

Chaque solution proposée a été budgétisée et un délai de mise en œuvre a été défini afin de permettre à chaque collectivité d'effectuer les arbitrages nécessaires et de déterminer les orientations pour l'élaboration du PCA.

Après validation des solutions retenues, la stratégie de continuité de service de la collectivité a été établie. Cette feuille de route présente les grandes orientations pour l'élaboration du PCA et formalise les processus de fonctionnement en mode dégradé, depuis l'alerte jusqu'au retour à la « normale ». Pour chaque fonction critique (agent), les checklists des actions à mener avant, pendant et après la crue ont été construites.

Afin de pallier aux incertitudes (coupures des réseaux, défaillances de prestataires, ...) en cas d'inondation, les collectivités ont travaillé sur 3 cas de figure marquant des situations suffisamment différentes pour recevoir des réponses qui leur sont propres.

ÉLABORATION DES OUTILS DE MISE EN ŒUVRE DE LA CONTINUITÉ D'ACTIVITÉ

Différents outils ont été construits afin de permettre la mise œuvre de la stratégie de continuité d'activité et l'atteinte des objectifs fixés dans ce cadre. Le dispositif de continuité d'activité se compose de **3 documents socles** lui permettant d'être opérationnel, efficace et efficient pour le maintien des activités prioritaires malgré la présence de l'eau. Ils ont été rédigés au cours de la 2ème phase de l'Initiative PCA collectivités.

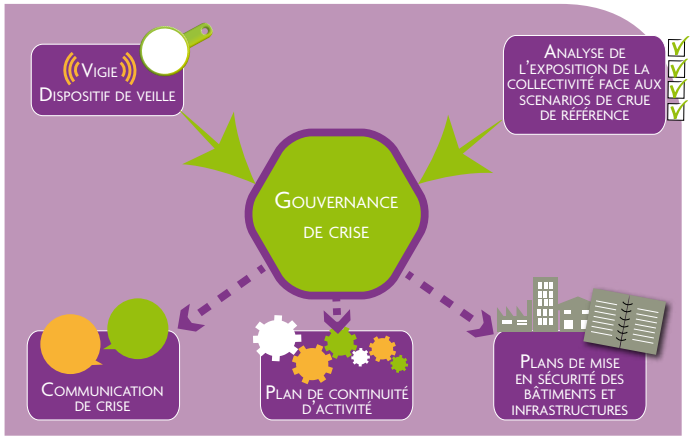
- le **plan de gouvernance de crise** présente l'organisation et la composition de la Cellule de Crise et décrit les rôles et les responsabilités de ses membres pour chaque phase de la gestion de crise. Il permet à la gouvernance de crise d'anticiper et de préparer les actions à entreprendre afin de limiter les conséquences défavorables d'un évènement pour la collectivité.

- le **plan de continuité d'activité** rappelle le contexte, les enjeux et les objectifs du service en matière de continuité d'activité. Ce plan d'actions est un guide en période de gestion de crise qui décrit les conditions d'activation et d'arrêt du PCA et présente la suite chronologique des actions à mener depuis la mise en alerte jusqu'au retour à la « normale ». Par ailleurs, il précise les procédures associées aux actions à conduire (modalités de repli, de retour à la « normale », etc.).

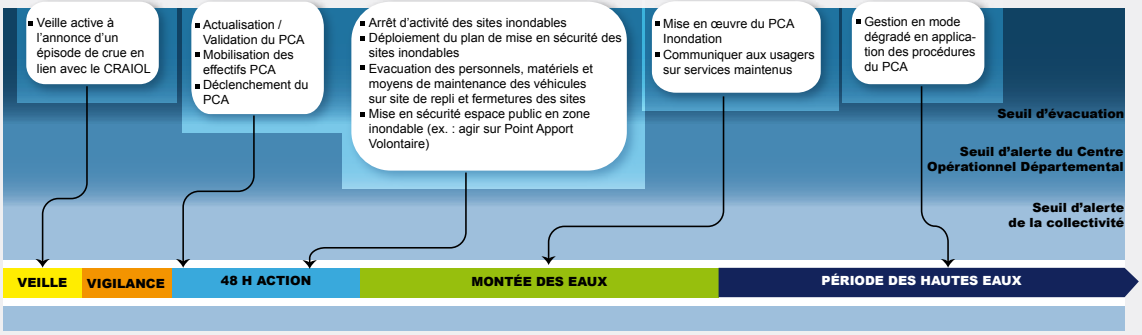
- le **plan de communication de crise** présente notamment les principes généraux de la communication de crise et décrit pour chaque phase de l'évènement, les rôles des responsables de la communication interne et externe. Il contient des messages types diffusables suivant la phase de la crise et en fonction des interlocuteurs (interne ou externe). Il donne à la collectivité une ligne directrice sur l'attitude que doit adoptée l'organisation face aux sollicitations, sur le ton du discours à tenir et les erreurs à éviter dans une situation de crise et d'urgence.

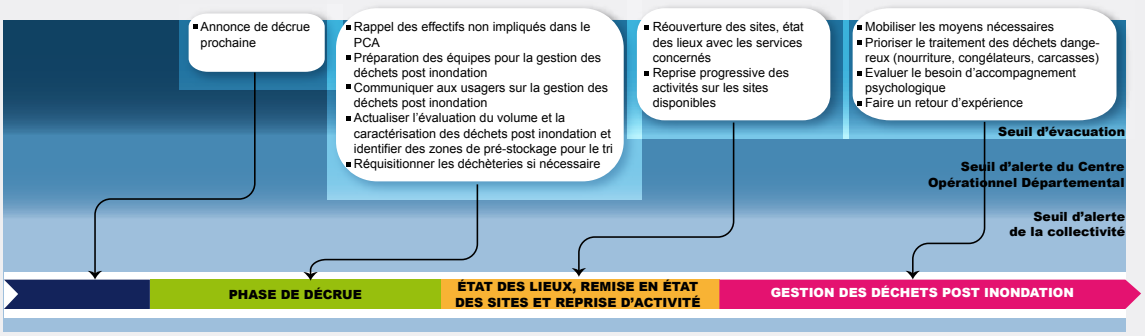
D'autres outils supports ont été créés, toujours dans l'objectif de faciliter la mise en œuvre du dispositif de continuité d'activité (modalités d'organisation du travail du personnel en période de crise, procédures d'évacuation des agents et de mise en sécurité des bâtiments, annuaire de crise, etc.).

ORGANISATION DU PLAN «CRUE DE LOIRE ET SES AFFLUENTS»



EXEMPLE D'ÉCHÉANCIER DIRECTEUR D'UN PLAN DE CONTINUITÉ D'ACTIVITÉ (NANTES MÉTROPOLE)





ORGANISATION D'EXERCICES : TESTER LE DISPOSITIF PCA

On peut espérer que les plans de continuité d'activité élaborés ne seront 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 qu'une dizaine d'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 à le déployer. Egalement à prendre conscience, le cas échéant, des difficultés occasionnées par les modalités de ce déploiement, afin de les résoudre.

Quand cela fût possible, ces simulations ont été organisées simultanément dans les collectivités partageant un même territoire, afin de tester la cohérence de leur stratégie de continuité de services publics.

Ce type d'exercice vise à créer un savoir-faire collectif autour de la mise en œuvre du PCA et à acquérir les bons réflexes à avoir en cas de crise.

Ces simulations d'une durée de 2h environ 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.

CE QU'ILS EN PENSENT...

LOIR-ET-CHER CONSEIL GÉNÉRAL

L'exercice avait pour but de constater la cohérence des documents (plans de gouvernance, de communication et le PCA), leurs complémentarités et leur mode de fonctionnement. Il a permis de cibler les lacunes et incohérences à la fois des documents ainsi que de notre propre organisation face à une situation de crise. Au vu de l'intérêt de cette démarche, il pourra être décidé d'étendre la rédaction de PCA à d'autres directions du Conseil général après concertation avec la direction des routes.

Nantes Métropole

L'exercice a permis la mise en oeuvre 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.

BOURGES s'engage pour l'environnement !

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.

Etablissement public Loire
2 quai du Fort Alleaume • CS 55708 • 45057 ORLEANS CEDEX
www.eptb-loire.fr • direction@eptb-loire.fr

conception • réalisation • rédaction • crédits photographiques : EP LOIRE • Agglomération de Nevers • Imprim'Vert •