

Bilan de la 2^{ème} initiative en faveur de la réalisation de plans de continuité d'activité de collectivités

Dans le prolongement de la première initiative menée entre fin 2012 et fin 2014, l'Etablissement a lancé en 2016 le portage d'une deuxième initiative commune de réalisation de plans de continuité d'activité (PCA) des équipements et services essentiels de collectivités du bassin de la Loire et ses affluents, avec le soutien financier de l'Europe (FEDER). Etant donné la nécessité pour les collectivités, en période de crise inondation, d'assurer la continuité des services publics, il s'agit pour ces dernières de maintenir leurs missions essentielles au niveau le plus élevé possible tout en protégeant les personnels assurant ces missions ainsi que les usagers, par la mise en place d'un PCA.

Pour cette 2^{ème} initiative, l'objectif a été de fournir un accompagnement méthodologique et technique à des collectivités volontaires du bassin, avec une cible de 15 collectivités impliquées à partir de 2016 au titre d'une meilleure connaissance de leurs enjeux et de l'aléa auquel elles sont exposées, et de 10 d'entre elles allant jusqu'à la réalisation avant la fin 2017 du PCA d'au moins un équipement ou service considéré comme stratégique.

L'année 2016 a ainsi été consacrée à la réalisation de la première phase de cette démarche, avec le bureau d'étude sélectionné (BRLi) et l'implication des collectivités suivantes :

- Conseils départementaux du Cher, d'Indre-et-Loire, de Loire-Atlantique et du Maine-et-Loire,
- Intercommunalités de Bourges Plus, Nantes Métropole, Pays de Bourgueil, Riom Limagne et Volcans, Val Sol et Vichy Communauté,
- Villes d'Arnage, de Jargeau, de Saint-Doulchard et de Saint-Pryvé-Saint-Mesmin,
- et Syndicat du Bois de l'Aumône.

Le principal objectif a été d'appréhender et de comprendre à un niveau suffisant la problématique locale des crues, pour être capable d'envisager leurs impacts sur le fonctionnement de leur territoire d'intervention. Une réunion de validation de la première phase a eu lieu en décembre 2016 afin de permettre aux collectivités participantes de s'en approprier collectivement les résultats. Cette première phase a été complétée par la mise en œuvre d'un outil 3D de visualisation et de sensibilisation sur le territoire des collectivités participantes.



Le travail s'est alors poursuivi avec le lancement de la seconde phase de l'initiative lors d'une réunion qui s'est tenue à Tours en janvier 2017, en présence des collectivités intéressées et de la société sélectionnée pour sa mise en œuvre (Ernst & Young) : orientation des collectivités dans le choix de leur service stratégique et appui pour l'élaboration de leur PCA.



10 collectivités se sont ainsi engagées dans la réalisation de ce second volet : les Conseils Départementaux du Cher, d'Indre-et-Loire, de Loire-Atlantique et du Maine-et-Loire, Agglopolys, Nantes Métropole, Vichy Communauté, la Communauté de Communes Riom Limagne et Volcans, la Ville d'Arnage et le Syndicat du Bois de l'Aumône.

Après avoir identifié les risques et évalué le niveau de criticité sur l'équipement et/ou service choisi, les collectivités ont débuté lors du 2^{ème} semestre 2017 l'élaboration de leur PCA en déterminant les solutions de continuité d'activité et en établissant les outils de mise en œuvre en réponse aux carences identifiées, aux indisponibilités du personnel, à la défaillance de flux, de réseaux, etc.

Une dernière série de points d'étape, associée à la réalisation d'un exercice de crise inondation, réalisée en fin d'année, a permis aux collectivités de valider leurs documents, d'envisager les points à développer et d'éprouver le dispositif établi. Il s'agit de vérifier que les procédures conviennent et répondent bien aux objectifs de continuité fixés pour aboutir à un document d'organisation opérationnel.

Une réunion de restitution collective du travail réalisé dans le cadre de cette dernière étape a été organisée le 25 janvier 2018 dans les locaux de l'Etablissement.





23 SERVICES STRATÉGIQUES ACCOMPAGNÉS PAR L'EP LOIRE



Plus largement, les éléments d'information et de bilan relatifs à cette initiative portée par l'Etablissement sont présentés dans la plaquette « Actu'PCA » de décembre 2017, produite en annexe à la présente note. A destination des collectivités et des acteurs concernés du bassin, elle a été diffusée en fin d'année dernière.

Est également prévue, courant mars, la publication d'un livret de vulgarisation dédié à la thématique PCA. A l'attention des collectivités, il leur présente l'intérêt de mettre en place ce type de plan, grâce aux témoignages des participants et sur la base du retour d'expérience acquis.

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

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

EXERCICE DE SIMULATION DE CRISE

L'initiative portée par l'Etablissement permet aux collectivités volontaires d'élaborer le Plan de Continuité d'un service et/ou équipement jugé stratégique, avec la rédaction de différents documents de planification. Afin de garantir l'opérationnalité de ces documents et l'appropriation par les acteurs des différentes solutions prévues, il est proposé aux collectivités de participer à un exercice de simulation de crise inondation.

Ces exercices de simulation s'effectuent en plusieurs étapes.

La préparation

Il est essentiel d'élaborer un scénario de crue réaliste avec des stimuli liés à l'évolution de la crue simulée. Ainsi, un scénario sur la base d'une crue passée, parfois avec une majoration des niveaux pour baser l'exercice sur un événement de type centennal a été élaboré avec la participation des services de prévisions des crues concernés.



Ville d'Arnage



Collège de Lignières



Conseil Départemental du Maine-et-Loire



Vichy Communauté

PCS & PCA : UN LIEN ÉTROIT

A l'échelle d'une commune, en situation de crise, la priorité s'oriente sur les missions de sauvegarde. En effet, le Maire est responsable de la sécurité de sa population et doit déclencher son Plan Communal de Sauvegarde (PCS).

Ce plan nécessite souvent la mobilisation accrue des agents et des élus de la commune. C'est pourquoi, il apparaît nécessaire de savoir si ces derniers seront eux-mêmes

touchés par la crue ou si l'itinéraire leur permettant de rejoindre leur lieu de service ne sera pas coupé par l'inondation.

De plus, la commune devra mobiliser les moyens communaux pour alerter la population, héberger et ravitailler les sinistrés, fermer à la circulation la zone inondée, etc... Pour cela le Maire doit être certain que le matériel sera disponible et que ses infrastructures ne seront pas impactées.

C'est sur ces différents points que le Plan de Continuité d'Activité (PCA) vient consolider la démarche du PCS. En effet, le PCA permet, d'une part d'avoir une meilleure connaissance des vulnérabilités et des capacités de résilience des moyens humains et matériels de la commune, d'autre part de prévoir une organisation adaptée afin de maintenir au mieux les missions courantes de la collectivité ainsi que celles en temps de crise.

conception • réalisation • rédaction • crédits photographiques : E.P. LOIRE • Agglomération de Nevers • Imprim'Vert •

■ Régions • Auvergne-Rhône-Alpes • Bourgogne-Franche-Comté • Centre-Val de Loire
 • Nouvelle-Aquitaine • Occitanie • Pays de la Loire ■ Départements • Allier • Ardèche •
 Cher • Creuse • Indre-et-Loire • Loir-et-Cher • Loire • Haute-Loire • Loire-Atlantique • Loi-
 ret • Lozère • Maine-et-Loire • Nièvre • Puy-de-Dôme • Saône-et-Loire • Haute-Vienne
 ■ Villes, Agglos et Métropoles • Agglomération de Nevers • Angers Loire Métropole •
 Blois • Bourges • CARENE • Châteauroux • Clermont Auvergne Métropole • CARENE •
 Forez-Est • Limoges • Montluçon • Moulins Communauté • Nantes Métropole • Orléans •
 Roannais Agglomération • Saint-Etienne-Métropole • Riom Limagne et Volcans • Saumur
 Val de Loire • Tours Métropole Val de Loire • Vichy Communauté • Vierzon ■ SICALA •
 Allier • Anjou Atlantique • Cher • Indre-et-Loire • Haute-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

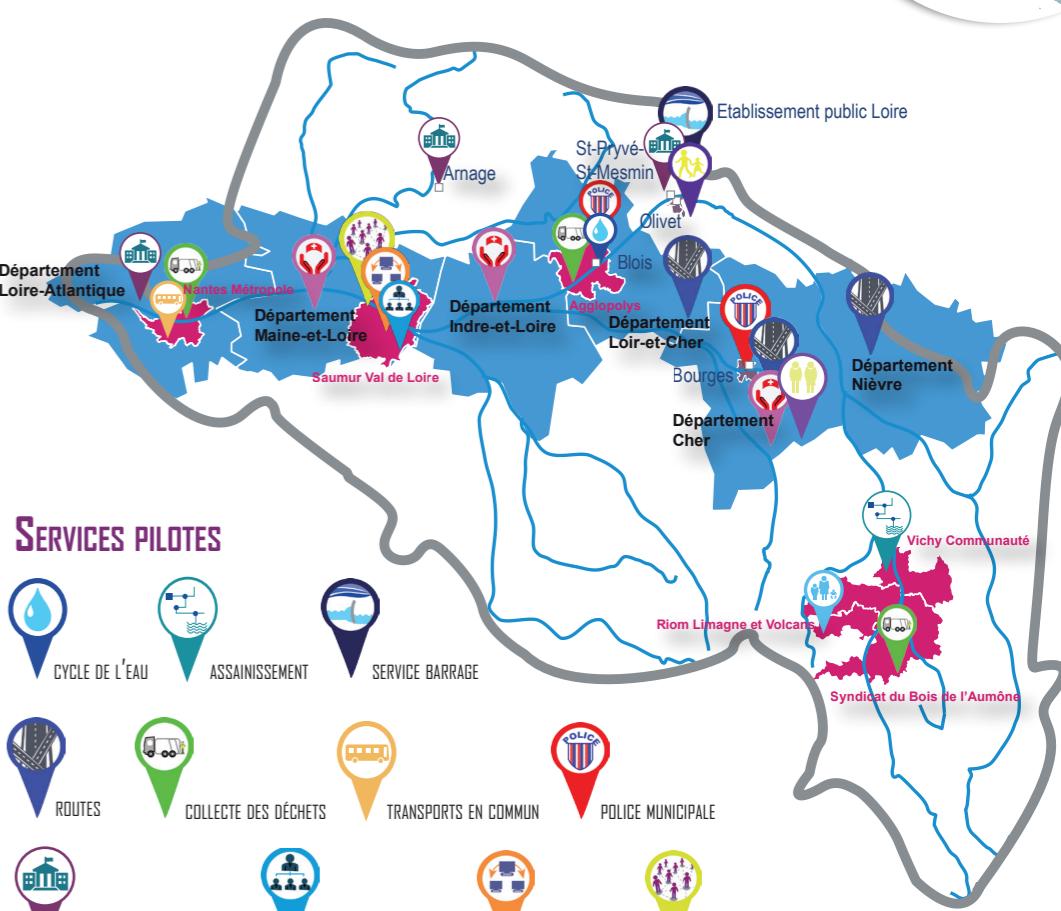
DEC 2017

27
COLLECTIVITÉS

Entre 2012 et 2014, l'Etablissement a mené une première initiative commune de réalisation de plans de continuité d'activité (PCA) des équipements et services essentiels de collectivités du bassin de la Loire et ses affluents. Au vu de la nécessité pour ces dernières, en période de crise inondation, d'assurer la continuité des services publics, il s'agit pour elles de maintenir leurs missions essentielles pour le fonctionnement du territoire au niveau le plus élevé possible tout en protégeant les personnels exposés, par la mise en place d'un PCA.

Fort de cette expérience, l'Etablissement a décidé en 2015 de réitérer cette démarche, dont il assure la maîtrise d'ouvrage avec le soutien financier de l'Europe (FEDER). L'objectif a été de fournir un accompagnement méthodologique et technique à des collectivités volontaires du bassin, avec une cible de 15 collectivités impliquées dans l'initiative à partir de 2016 au titre d'une meilleure connaissance de leurs enjeux et de l'aléa auquel elles sont exposées, et de 10 d'entre elles allant jusqu'à la réalisation du plan de continuité d'activité d'au moins un équipement ou service considéré comme stratégique d'ici la fin 2017.

23 SERVICES STRATÉGIQUES ACCOMPAGNÉS PAR L'EP LOIRE



UNE DÉMARCHE EN 2 ÉTAPES

DIAGNOSTIC DE LA VULNÉRABILITÉ DE LA COLLECTIVITÉ FACE À DIFFÉRENTS SCÉNARIOS D'INONDATION

- Recensement, cartographie des enjeux de la collectivité et analyse du contexte territorial de gravité des risques d'inondation
- Qualification de scénarios d'inondation de référence, diagnostic territorial de l'exposition à l'aléa pour chaque scénario d'inondation
- Développement et mise en pratique d'un outil 3D de visualisation et de sensibilisation

ÉLABORATION DU PCA D'UN SERVICE ET ÉQUIPEMENT JUGÉ PRIORITAIRE PAR LA COLLECTIVITÉ

- Identification, analyse et évaluation des risques avec estimation des moyens et des ressources nécessaires pour atteindre les objectifs au vu des impacts, évaluation du niveau de criticité des risques déterminés
- Détermination des orientations pour l'élaboration du PCA avec identification de mesures de réduction des risques
- Elaboration des outils de mise en œuvre de la continuité d'activité avec la définition de la suite chronologique des actions et sa mise en forme
- Exercice d'appropriation et de validation du PCA



L'INTÉRÊT POUR UNE COLLECTIVITÉ DE RÉALISER SON PCA

Les collectivités du bassin de la Loire et ses affluents assurent nombre de services publics très diversifiés et essentiels à la population de leur territoire. En cas d'événement majeur tel qu'une inondation, les différentes collectivités se retrouveraient face à l'interruption d'une partie de leurs activités, pénalisant la vie de leur territoire. Il apparaît donc essentiel que chacune d'entre elles s'organise afin de maintenir les missions prioritaires, même en mode dégradé, et de revenir le plus rapidement possible à une situation « normale ». L'élaboration

d'un PCA par chaque collectivité contribue ainsi à l'amélioration de la gestion de crise (connaissance des vulnérabilités, quantification des moyens utiles à mobiliser, proposition de mesures pour contourner les difficultés ou pour limiter voire supprimer la vulnérabilité des services ou équipements face aux risques d'inondation).

En réalisant leur PCA, les collectivités répondent en partie à un principe fondamental du droit français, la continuité de service public.



LES OUTILS DE GESTION DE CRISE INONDATION PCA

L'initiative PCA permet l'élaboration de trois documents indispensables et complémentaires.

Le Plan de Continuité d'Activité du service et/ou de l'équipement choisi. Il regroupe l'ensemble des solutions et moyens à mettre en œuvre pour maintenir les activités même en mode dégradé et permettre un retour à la normale plus efficace.

Le Plan de gouvernance qui permet à la collectivité de s'organiser pour gérer la crise, connaître les acteurs et les parties prenantes, ainsi que pour déterminer les seuils de déclenchement des différents niveaux du PCA.

Le Plan de Communication mettant en avant, quant à lui, l'importance de ce volet en période de gestion de crise, via une utilisation appropriée des différents médias de communication à la disposition des collectivités.

UN PREMIER RETOUR D'EXPÉRIENCE POUR L'AGGLOMÉRATION BLÉSOISE



L'Agglomération de Blois a déclenché des dispositifs de continuité d'activité pour deux directions : l'assainissement et la collecte des déchets. Un Plan de Continuité d'Activité (PCA) avait été établi pour la collecte des déchets lors de la première initiative commune pour la réalisation de PCA portée par l'Etablissement public Loire. Une problématique de coupure des accès nord-sud avait été envisagée et une adaptation des services de cette direction avait été élaborée sur la base de ce PCA.

« *Lors des événements récents, il a été anticipé que la crue ne durera que quelques jours. L'agglomération a donc décidé de ne pas déployer son PCA dans sa globalité pour le service de collecte des déchets. Elle a cependant adapté la logique d'organisation nord-sud à ses directions de l'assainissement* ». Par ailleurs, les services d'accueil scolaire et périscolaire de la Ville de Blois ont été impactés, la préfecture ayant suspendu les

cours durant 2 jours. Le personnel municipal a également rencontré des difficultés pour se rendre sur son lieu de travail. « *Un accueil en mode dégradé a été mis en place confortant la nécessité de travailler sur un PCA pour chaque service.* » « *La Police Municipale et le service voirie ont été également très fortement mobilisés. Les principes d'organisation en mode dégradé et de rotation des agents sur des horaires élargis ont été mis en place.* »

Cet épisode d'inondation s'est déroulé alors que la Ville de Blois avait engagé la révision de son Plan communal de sauvegarde et Agglopolys, l'élaboration de son plan d'action communautaire depuis plusieurs semaines. Il a contribué à développer la prise de conscience des services sur la nécessité de travailler de manière anticipatrice sur la gestion de crise, la continuité d'activité et le retour à la normale.



L'ANALYSE DES TRAJETS DOMICILE - TRAVAIL

Les trajets domicile-travail des agents font l'objet d'une analyse fine grâce à un nouvel outil mobilisé dans le cadre de l'initiative et permettant de définir les itinéraires associés empruntant les réseaux routiers.

CE QU'ILS EN PENSE...

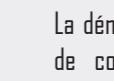


L'intérêt pour un Conseil départemental est, comme pour toute organisation, d'anticiper une gestion de crise en ayant réfléchi en amont aux activités absolument essentielles à maintenir, mais aussi d'identifier les ressources ou moyens critiques à préserver prioritairement. L'EP Loire joue un rôle important en matière d'accompagnement, par son expertise, notamment en matière d'évaluation du risque, mais également par son savoir-faire. Il ne se substitue pas pour autant à la collectivité et veille à ce qu'elle s'approprie la démarche.



Le CD18 a trouvé opportun d'engager une démarche PCA inondation pour sa direction des routes et dans un service petite enfance dans un premier temps, puis dans un second temps dans un collège en zone inondable. Sans une proposition d'appui de l'EP Loire, le CD18 ne se serait pas lancé seul dans la rédaction d'un PCA. Certains services, pas du tout sensibilisés au risque inondation, ne voyaient pas son intérêt. Cela a permis de mettre en exergue des failles d'organisation, des problématiques dont ils ignoraient l'existence, et également d'utiliser ces solutions dans d'autres situations.

Il est important d'envisager une démarche VICHYCOMMUNAUTÉ



La démarche permet de construire progressivement entre les services et les élus une culture de la gestion du risque et de son anticipation. Lancer une démarche PCA demande de la méthode et un travail régulier. Ce n'est pas toujours aisés à réaliser en plus d'un quotidien très chargé. L'accompagnement extérieur nous a permis de maintenir le cap sur ce projet, de bénéficier des très nombreux retours d'expérience terrain de l'EP Loire et de la méthodologie rigoureuse du prestataire.



Mathieu BOISSEAU, Directeur du service Milieux aquatiques et Prévention des inondations

Karen GAUTIER, Responsable de la mission coordination sécurité et risques

Christelle LESPRIT, Chef du Service de l'eau adjointe

Cécile SENICOURT, Directrice Générale des Services

