



Les guides du CEPRI

Bâtir un plan de continuité d'activité d'un service public

Les collectivités face au risque d'inondation



CEPRI

Centre Européen de
Prévention du Risque d'Inondation

Éditorial

Lorsque l'inondation vient endommager un équipement public propriété d'une collectivité (maison de retraite, centre de secours, lycée, crèche, station d'eau potable ou d'eaux usées, route ou pont, maison d'accueil, etc.), l'interruption du service lié à cet équipement complique la gestion de la crise et retarde le retour à la normale. Lorsque l'inondation touche le domicile du personnel d'une collectivité ou l'empêche de venir travailler normalement, c'est tout le service rendu par la collectivité qui est remis en cause.

Dans ces deux situations, nos collectivités ont la capacité d'aggraver une situation parce qu'elles n'ont pas assez pris conscience des conséquences et des perturbations induites par les inondations possibles sur leur territoire. Dans ce cas, anticiper apparaît vital pour le fonctionnement de nos collectivités, pour le service qu'elles rendent à la population (service que personne d'autre, pas même l'État, ne peut assurer à leur place) et pour leur image de marque.

Lorsque j'ai pris la mesure de cette aggravation potentielle de la gestion de la crise et de la post-crise, j'ai souhaité mettre en place une démarche pour nous adapter à cette situation : **nous avons retenu la démarche de plan de continuité d'activité**, car la suspension de certains types de services, faute de préparation et d'anticipation, peut s'avérer extrêmement préjudiciable, en termes sanitaires, économiques et sociaux, voire en termes de sécurité pour nos populations, nos territoires et nos collectivités.

La gestion des inondations ne peut aujourd'hui se cantonner à tenter d'empêcher l'eau de déborder sur des territoires habités, valorisés pour des activités économiques et sociales. C'est au territoire, à sa population, ses entreprises, ses services publics, à nous, de nous adapter en devenant moins vulnérables, plus résilients au passage d'une crue. C'est en tout état de cause l'esprit de la directive inondation transposée récemment en droit français.

Réduire notre vulnérabilité passe notamment par un travail important visant à assurer la continuité du service public pendant la crise et durant toute la phase de reconstruction, de réhabilitation qui suivra. **Il appartient donc aux collectivités de prendre en considération cette réalité.**

J'ai voulu ce nouveau guide méthodologique du CEPRI pour aider les collectivités à concevoir des plans de continuité d'activité de leurs missions de service public en cas d'inondation et à travers lui les aider à préserver la sécurité de leur population et la compétitivité de leur territoire.

Éric Doligé

Président du CEPRI

Sénateur et Président du Conseil général du Loiret

Avant-propos

Les témoignages décrivant les territoires atteints par des inondations sont souvent évocateurs d'une grande violence. Ainsi, Marcel Rainaud, président du Conseil général de l'Aude, raconte que le 13 novembre 1999, quand le jour s'est levé, il a "découvert un paysage de guerre : des villages complètement ravagés, des routes qui avaient disparu ! Un paysage que je ne souhaite plus jamais revoir. Les deux tiers du département étaient ravagés et il fallait reconstruire. Nous nous sommes dits "plus jamais cela."¹

Le Conseil général du Loiret résume ainsi la vulnérabilité du département face à l'inondation : "Une crue majeure perturbera le fonctionnement des services du Département, qu'ils soient ou non situés en zone inondable. Cette perturbation sera d'autant plus importante que ces services seront impliqués dans la gestion de la crise et le retour à la normale. Pour ces derniers, la vulnérabilité trouvera sa source tant dans l'affaiblissement des moyens de fonctionnement que dans l'augmentation et la modification des tâches."²

À la suite de l'inondation, le retour à la normale est long et implique différents services des collectivités territoriales : les missions de protection de l'ordre public, de solidarité, les services des routes, de l'éducation ou des transports, ainsi que les services juridiques ou de soutien à l'économie seront fortement sollicités pour la phase de reconstruction. La maîtrise de la perturbation des services limitera la désorganisation et facilitera la reprise du fonctionnement des territoires.

L'activité de service public des collectivités territoriales s'appuie sur **le personnel**, sur **un outil de travail** avec des moyens mobiliers et immobiliers, du matériel et des stocks et sur **des flux** nécessitant le fonctionnement des réseaux, comme les flux de personnes, d'information, d'énergie et les flux financiers.

Le service public fonctionne grâce à ses **employés** qui produisent les services à l'usager. En cas d'inondation, une part importante du personnel peut être empêchée de se rendre sur son lieu de travail pour une durée plus ou moins longue. Cette pénurie de personnel peut dégrader ou bloquer l'activité "normale" de service, retardant ainsi la phase de reconstruction.

Même avec une très faible hauteur d'eau, les **bâtiments** et certains **matériels** sont rendus inutilisables. Ils subissent, ainsi que leurs équipements, des dommages les rendant inopérants pour une durée très nettement supérieure à celle de l'inondation elle-même. Il faut donc anticiper à la fois le temps d'inondation et le temps de retour à la normale : nettoyage et assèchement, réparation, réhabilitation ou remplacement. Les délais de retour à la normale dépendent du gestionnaire mais également de prestataires extérieurs susceptibles d'opérer les réparations qui seront fortement sollicités s'ils ne sont pas eux-mêmes sinistrés.

Les sites supports de l'activité de service public **en et hors zone inondable** peuvent être rendus inopérants par la rupture de certains **grands réseaux**, comme l'électricité, les communications, le gaz, l'eau et l'assainissement, les routes, qui dépendent de **gestionnaires** ou **prestataires extérieurs** (ERDF, France Télécom, GRDF, autres collectivités, ...). Qu'ils soient directement ou indirectement sinistrés, le redémarrage de leur activité dépendra de la reprise effective de ces réseaux. Il en va de même pour les fournitures de bureau, le courrier, le carburant, etc. qui pourraient rester localement indisponibles pendant un certain temps après le départ de l'eau.

La réglementation des IGH (Immeubles de grande hauteur) oblige aussi à une évacuation de ces bâtiments à usage de bureau si certains services ne peuvent y être assurés : eau, assainissement, ascenseur, sécurité incendie, par exemple.

Pour toutes ces raisons, l'inondation peut mettre en danger la continuité des services publics, essentiels à la population. Il est donc primordial pour les collectivités d'anticiper les points de blocage pouvant être préjudiciables à la sécurité des personnes (employés et public accueilli), au fonctionnement économique du territoire et à sa cohésion sociale à travers la mise en place d'un Plan de continuité d'activité.

Toutes les collectivités, sans exception, sont concernées dès lors qu'une partie du territoire qu'elles gèrent est exposé au risque. Ainsi, d'ores et déjà, sur notre territoire, des collectivités comme le Conseil général du Loiret, l'Institution interdépartementale des barrages-réservoirs du bassin de la Seine, le Conseil général du Val-de-Marne et la Communauté d'agglomération d'Orléans val de Loire se sont engagées dans des démarches de continuité d'activité.

Le travail conduit pour le risque d'inondation est aussi utilisable pour d'autres événements majeurs, qu'ils soient d'origine naturelle (séisme, froid hivernal), technologique ou autre. Le PCA inondation peut ainsi servir de base à une démarche générale de PCA, tous risques confondus.

1 - "Pour vivre en paix avec nos rivières". Film novembre 2009 - <http://www.smmar.fr/sensibilisation/film/>

2 - Dispositif de gestion de crise du Conseil général du Loiret. Plan d'urgence et de continuité d'activité en cas de crue de la Loire.
1. Plan général - octobre 2010.



Ce document a pour objet :

- ✓ De servir de guide pour les démarches d'élaboration et de mise en œuvre d'un Plan de continuité d'activité (PCA) en cas de survenue d'une inondation pour les collectivités territoriales. Il donne les principes et les grandes étapes nécessaires à la construction d'un PCA. C'est un document cadre qui pourra tout à fait s'adapter aux spécificités des diverses situations et types de collectivités territoriales.
- ✓ De permettre à la collectivité d'établir le pilotage adéquat et de mettre en place un comité de pilotage de l'élaboration et de la mise en œuvre du PCA inondation.
- ✓ D'offrir aux collectivités la perspective de compléter efficacement leurs dispositifs de gestion du risque (gestion de crise et communication de crise notamment).
- ✓ De servir de support de travail pour les collectivités qui s'engagent dans une démarche globale de continuité d'activité (cela nécessitera toutefois un travail spécifique sur les aléas autres que l'inondation).

Ce document s'adresse à toutes les collectivités ou à leurs groupements dont les missions de service public pourraient être perturbées, voire s'arrêter, en cas d'inondation du fait, par exemple, de la présence de certains de leurs bâtiments ou activités en zone inondable.

En tant que document de cadrage, il est à destination principale des élus, des directeurs et chefs de service. Il intéressera également les gestionnaires du risque et les responsables QHSE souhaitant mettre en place une démarche de continuité d'activité de service public intégrant la sécurité des personnes.

Ce document présente également un intérêt pour toutes les personnes impliquées dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un Plan de continuité d'activité qui veulent appréhender les principes généraux et les grandes étapes de ce travail.



Ce document n'a pas pour objet :

- ✓ D'être un guide pour le diagnostic des sites et bâtiments du service public. Réaliser un diagnostic à ce niveau est important dans une démarche globale de réduction de la vulnérabilité des collectivités territoriales et du service mais n'y est pas systématiquement nécessaire. Il existe, pour le diagnostic du bâtiment, un guide spécifique réalisé par le CEPRI ("Le bâtiment face à l'inondation - Diagnostiquer et réduire sa vulnérabilité", mars 2010).

Sommaire

I. Démarche de mise en œuvre d'un PCA face au risque inondation : définition et principes essentiels	7
▶ Pourquoi mettre en œuvre une démarche de continuité d'activité en cas d'inondation ?	7
<i>L'interruption des services publics avant, pendant l'inondation et durant la phase de reconstruction représente une menace pour les populations et les territoires</i>	7
<i>Le PCA améliore la gestion de crise</i>	10
<i>La continuité d'activité du service public : une obligation ?</i>	11
<i>Des opportunités à saisir</i>	12
<i>Plan de continuité d'activité, quelle valeur ajoutée pour une collectivité ?</i>	13
▶ Qu'est-ce que le PCA ?	13
▶ Les principes de l'établissement d'un PCA	14
<i>La gestion du risque</i>	14
<i>Principes de l'élaboration d'un PCA</i>	15
II. Élaborer son PCA	17
▶ Établissement du pilotage et de l'animation de l'élaboration du PCA	19
▶ À quels types d'inondation le territoire est-il soumis ? Détermination des scénarios d'inondation	19
▶ Choix des missions prioritaires : les missions à intensifier, les nouvelles missions, les missions à suspendre momentanément	22
▶ Analyse des besoins et des ressources disponibles pour réaliser les missions prioritaires	28
▶ Détermination des orientations pour l'élaboration du PCA	33
▶ Élaboration des outils de mise en œuvre de la continuité d'activité	36
III. Faire vivre le PCA (en attendant l'inondation)	42
IV. Pour conclure	44

I. Démarche de mise en œuvre d'un PCA face au risque inondation : définition et principes essentiels

► Pourquoi mettre en œuvre une démarche de continuité d'activité en cas d'inondation ?

L'interruption des services publics avant, pendant l'inondation et durant la phase de reconstruction représente une menace pour les populations et les territoires

L'inondation : un évènement fragilisant inéluctable

On connaît bien les **crues rapides, débordements torrentiels** des cours d'eau du sud de la France ; avec la tempête Xynthia de fin février 2010, les inondations par **submersion marine** sont dramatiquement revenues dans l'actualité. Le centenaire de la dernière grande crue de la Seine (1910-2010) a permis de remettre en mémoire les **débordements "lents" des grands fleuves (inondations de plaine)** et l'on se souviendra des crues lentes par **remontée de nappe** de la vallée de la Somme en Picardie (2001), où l'eau avait parfois stagné plusieurs mois avant d'être drainée (la zone avait également été affectée par des **inondations par émergence de sources temporaires**, phénomène assez rare). Nîmes en 1988 a connu un épisode d'inondations torrentielles auxquelles s'est ajouté un **phénomène de ruissellement** urbain très important. Le 14 juillet 1987, **une coulée de boue** provoquée par des pluies diluviennes provoque la mort de 23 personnes au Grand-Bornand en Haute-Savoie.

Malgré tout, les évènements de crue et d'inondation que la France a connus depuis une cinquantaine d'années, et encore plus depuis l'instauration du régime CatNat en 1982, sont d'une importance géographique modeste par rapport à ce que nos grands cours d'eau sont capables de produire comme évènement grave. Les crises récentes les plus importantes, comme celle du Sud-Est en 2003, touchent une zone limitée à quelques départements, rarement plus d'une région.

La France a connu et connaîtra de nouveau des évènements de crue et d'inondation plus graves encore dans leur extension et leurs conséquences. 1856, par exemple, quand des phénomènes météorologiques exceptionnels ont généré les débordements dramatiques de la quasi-totalité des grands fleuves français et de leurs affluents, peut interroger la capacité de nos sociétés modernes à faire face à des désastres de grande ampleur : 55 départements ont été touchés au cours de la même année, la solidarité nationale a demandé le vote de deux lois exceptionnelles.

Quels que soient l'origine ou le type d'inondation et même, dans une certaine mesure, son ampleur, un tel phénomène est toujours une catastrophe pour le territoire. Avec les évolutions démographiques et technologiques qui ont accompagné le développement de notre société ces derniers siècles, voire ces dernières décennies, et la construction d'ouvrages à vocation de protéger le territoire des débordements des cours d'eau, nous observons une croissance en nombre et en importance humaine, sociale et économique des enjeux présents dans ces zones. La mauvaise compréhension du rôle et de la capacité des ouvrages dits de "protection", les pressions sociales et économiques nous ont amenés à installer des habitations, des quartiers entiers de villes, des industries, des entreprises, des sites de service public, en zone inondable.



Le manque ou l'absence de prise en compte et d'anticipation de la possibilité d'occurrence d'un tel évènement catastrophique, par méconnaissance ou du fait d'une confiance exagérée en des systèmes de protection pouvant être pris en défaut, fait que le territoire situé en zone inondable devient vulnérable face à ce risque.

Menace pour la population, le territoire et réactions en chaîne

Une inondation impacte le fonctionnement des territoires, au moment de l'arrivée et de la stagnation de l'eau (parfois même avant), et, ensuite, durant toute la phase de réhabilitation et de reconstruction. Elle peut arrêter, ralentir, rendre difficile ou impossible le maintien de certains services publics essentiels.

Comment assurer par exemple le fonctionnement d'une maison de retraite médicalisée dont le rez-de-chaussée est inondé et le circuit électrique en partie sous l'eau ?

Comment maintenir la collecte et le traitement des ordures ménagères si les garages du service de collecte et certains centres de traitement sont rendus inaccessibles par des coupures de routes inondées ?

Comment assurer la continuité des aides sociales à un moment critique de la vie du territoire, en particulier si les services instructeurs ou la pairie départementale sont affectés directement ou indirectement ?

Au final, l'interruption ou la dégradation des services publics des collectivités peut se solder par un risque pour la santé humaine, pour le niveau de vie des populations, pour les emplois et pour le développement économique du territoire.

Pour illustrer les impacts de cette dégradation du service public, nous proposons de nous arrêter sur trois exemples tirés de l'expérience vécue des collectivités territoriales.

Dans ce premier exemple, l'inondation n'est pas la cause directe du **risque sur la santé humaine**, mais, sans électricité, il n'est pas possible de continuer à apporter les soins nécessaires aux personnes âgées hébergées.

Exemple : crues de septembre 2002 dans les départements du Gard, de l'Hérault, du Vaucluse, des Bouches-du-Rhône, de l'Ardèche et de la Drôme (déchets post-catastrophe : risques sanitaires et environnementaux ; Robin des Bois/GEIDE post-catastrophe - 2007)

"Concernant le Centre hospitalier régional universitaire de Nîmes [...] les stocks de produits pharmaceutiques ont été inondés et sont devenus des déchets à risques. Cet enseignement avait déjà été tiré des inondations de 1988. Il est souligné que le rappel des personnels soignants habitant le plus souvent hors ville pose beaucoup de problèmes dans ces circonstances.

Le centre hospitalier de Bagnols-sur-Cèze a connu des gros problèmes de communication, d'alimentation en eau, d'évacuation et de stockage des eaux usées.

La clinique psychiatrique de Pont-du-Gard (70 lits) a été sinistrée en quelques minutes au niveau des cuisines, des installations électriques, du chauffage et de la distribution en eau. Le mardi, 55 patients étaient encore sur site. Les pompiers ont dû quitter le site dans la matinée du lundi. La situation sur place était tendue à cause du manque de nourriture et d'eau potable.

Le centre hospitalier d'Alès (300 lits) [...] est resté dans un isolement relatif jusqu'au mercredi. Le directeur déplore l'absence de contact avec la sous-préfecture et la préfecture."

(Source ministère de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées, "Rapport de mission sur les inondations de septembre 2002 dans le Sud-Est", août 2003.)



Dans le second exemple, l'outil de travail est intact, mais durant tout le temps de l'inondation et de réhabilitation des accès routiers (routes, ponts,...), le service public de gestion des ordures ménagères ne peut être assuré. L'accumulation de déchets dans l'espace public (qui plus est en "milieu humide") peut avoir des conséquences sanitaires non négligeables pour la population et représente un surcoût pour la collectivité, que l'on pourrait éviter par une anticipation des conséquences avant l'inondation.

Exemple : la Direction générale des déchets (DGD) de la communauté d'agglomération Orléans val de Loire

La Communauté d'agglomération Orléans s'est penchée sur la vulnérabilité de son service de gestion des déchets face au risque inondation. Les résultats du diagnostic mené en 2009 montrent :

- une base logistique et administrative située dans le val inondable inopérante,
- des bâtiments qui seront fortement endommagés
- la rupture au moins temporaire des voies de communication nord/sud pour traverser la Loire,
- un personnel partiellement disponible (75 %) avec une répartition relativement équilibrée entre le nord et le sud,
- une incertitude sur la capacité des prestataires actuels à assurer leur activité en cas de crise,
- une absence d'exutoire au sud,
- des déchetteries non fonctionnelles temporairement au nord (Chécy et Saint-Jean-de-Braye) et dans le val.

Avec un tel impact à la fois sur l'outil de travail, le personnel et sur l'accessibilité, la continuité de la collecte et du traitement des ordures ménagères apparaît fortement compromise pour les 270 000 personnes de l'Agglomération d'Orléans.

Le troisième exemple fait le lien avec le difficile retour à la normale des sinistrés, d'autant plus que leur situation initiale est précaire. Comment surmonter la perte de ses biens, comment se rééquiper quand on est assuré à minima et que l'on dépend d'allocations et d'aides sociales pour survivre ? Pour une collectivité en charge de la distribution de ces aides, ne pas pouvoir en assurer la continuité suite à une inondation, c'est mettre en danger toute la frange la plus fragile de la population, d'autant plus qu'elle aura été touchée par la catastrophe.

Exemple : cas d'une Unité territoriale de solidarité (UTS) dans le val d'Orléans

L'UTS est soumise aux conditions suivantes : 2 mètres d'eau, 9 mois d'indisponibilité du bâtiment dans sa partie rez-de-chaussée, 4 mois pour l'étage. Il est donc impossible de mener une des activités sociales de l'UTS dans ce bâtiment durant 4 mois et le service sera obligé de fonctionner dans des conditions dégradées difficiles pendant presque une année, temps de réhabilitation complète du bâtiment.

Anticiper la catastrophe et assurer, par la mise en place d'un Plan de continuité d'activité, la continuité du service public permet de mieux faire face à de telles situations.

Anticiper un lieu de repli pour les personnes hébergées d'une maison de retraite médicalisée et assurer, une fois leur transfert réalisé, les moyens humains et matériels nécessaires à leurs soins et vie quotidienne sont une partie de la continuité du service public.

De même pour la gestion des déchets où prévoir et réaliser avant la venue de l'eau un déplacement des outils de travail répartis de part et d'autre de la zone inondée, en fonction des accès aux exutoires, permettra de maintenir ce service et de limiter les risques sanitaires pour la population.

Pour maintenir les missions prioritaires de l'UTS du val d'Orléans, un plan d'action a été construit reposant sur le redéploiement des effectifs non touchés par les inondations dans des petits centres d'accueil secondaires (habituellement rattachés à un centre d'action sociale), dans les centres d'hébergement prévus par la préfecture, dans une petite unité mobile susceptible d'aller à la rencontre des familles et dans un centre d'action sociale similaire situé hors zone inondable.

Les collectivités ont également un rôle d'importance à jouer dans le **redressement de l'économie des territoires et dans la préservation de leur compétitivité**. Il est évident que sans anticipation de la catastrophe, et donc de préservation de l'outil et de la force de travail de la collectivité, sa capacité de support auprès des entreprises dès l'arrivée de la crise et même ensuite ne peut être assurée. Pour soutenir l'économie régionale, prévoir des mesures d'aide au redémarrage (type d'information nécessaire aux entreprises, documents et formulaires, etc.) dans un plan de continuité d'activité rendra leur application plus rapide et dans le timing des besoins des acteurs économiques, donc efficace. L'anticipation du personnel nécessaire à la réalisation des missions est alors essentielle : y a-t-il suffisamment de personnes pour assurer les missions, pourront-elles bien accéder aux (nouveaux) lieux de travail ?

Exemple : réponse de la Chambre de commerce et d'industrie du Var à l'urgence inondation de juin 2010

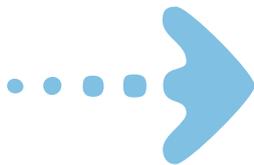
Au lendemain de la catastrophe, le mot d'ordre donné par le président de la CCI du Var, Jacques Bianchi, était : "mobilisation prioritaire !". Très rapidement, une centaine de salariés de la CCI du Var s'est mobilisée.

*À cet effectif se sont greffés les renforts en moyens humains détachés par le réseau des CCI plus que jamais solidaire : Rochefort, Nice, Avignon, Arles, Marne-la-Vallée... **L'objectif était d'assurer une présence terrain forte pour apporter soutien et information : guichets uniques et visites des entreprises.***

*Informations, relais utiles et dossiers sont centralisés dès le vendredi dans **2 guichets uniques polyvalents et fédérateurs** décrétés par la préfecture. Les conseillers et consultants généralistes et experts de la CCI s'y mobilisent très largement et se positionnent en véritables coordinateurs et animateurs.*

*En corollaire des présences dans les guichets uniques, la CCI déploie une vingtaine d'agents sur les zones sinistrées ; il s'agit de mener de **véritables "tournées de porte-à-porte"**. En premier lieu, pour apporter un soutien moral mais aussi et surtout pour conseiller et transmettre des informations pratiques et utiles.*

***La CCI a également organisé des rencontres des socio-professionnels par secteur d'activité, notamment dans le tourisme.** (D'après CCI du Var, dossier de presse du 24 juin 2010.)*



Dans de nombreux domaines, la continuité du service public participe à assurer la sécurité des personnes : populations et employés. Elle facilite également le redémarrage des territoires et limite l'impact de l'inondation sur leur compétitivité et attractivité.

Le PCA améliore la gestion de crise

La gestion de crise, dans le cadre réglementaire, demeure l'affaire du maire et du préfet, cependant, dans les faits, toutes les collectivités, quelle que soit leur taille, y contribuent de près ou de loin, et ce pour au moins trois raisons :

- la première est que du fait de la décentralisation, un certain nombre de services de gestion de crise sont passés dans les mains des collectivités. Il suffit de penser aux services de gestion des routes chargés par exemple d'établir les déviations nécessaires en cas d'inondation, aujourd'hui sous l'autorité des départements. On pourrait également citer le cas des SDIS, de certains services de prévision,...
- la seconde repose sur une évolution progressive de la posture de l'État vis-à-vis de la gestion de crise. Contraint par des réductions régulières de moyens, il s'appuie de plus en plus sur l'article 4 de la loi de modernisation de la sécurité civile : "Toute personne concourt par son comportement à la sécurité civile. En fonction des situations auxquelles elle est confrontée et dans la mesure de ses possibilités, elle veille à prévenir les services de secours et à prendre les premières dispositions nécessaires." Sont cités plus précisément : "les exploitants d'un service, destiné au public, d'assainissement, de production ou de distribution d'eau pour la consommation humaine, d'électricité ou de gaz, ainsi que les opérateurs des réseaux de communications électroniques", mais aussi "les maîtres d'ouvrage et exploitants d'ouvrages routiers, ferroviaires ou fluviaux ainsi que les exploitants de certaines catégories d'établissements recevant du public" ou encore "les établissements de santé et les établissements

médico-sociaux pratiquant un hébergement collectif à titre permanent”. L’autonomisation est devenue le maître mot de la gestion de crise. **Chaque collectivité, en tant qu’autorité publique responsable de ses différents services et structures, y a donc sa place et son rôle à jouer,**

- la troisième résulte d’un constat bien connu : les petites communes, dépourvues de moyens ou de compétences techniques, sont bien souvent démunies pour faire face à leurs obligations en matière de préparation de la gestion de crise.

Les imbrications des rôles des différents acteurs du territoire dans la gestion de crise sont ainsi plus complexes qu’il n’y paraît.



En participant à la gestion de crise, le PCA permet de **décharger les services**, les entités officiellement chargés de cette obligation. En effet, une collectivité capable d’anticiper et de faire face, dans ses prérogatives, à la survenue d’une inondation par le maintien de ses missions prioritaires et par la mise en œuvre de missions nouvelles spécifiques diminue les besoins de son territoire en assistance extérieure. La mise en place d’un PCA inondation libère donc, à l’échelle géographique de l’inondation, des capacités d’intervention pour d’autres zones également impactées ou pour mieux répondre à d’autres besoins de son territoire. Cette démarche est donc également une démarche responsable et solidaire.



La gestion de crise et la communication de crise ne peuvent fonctionner correctement sans plan de continuité d’activité. Ces deux activités essentielles reposent en effet sur du personnel, des outils de travail et des flux qu’il faut avoir anticipé pour qu’ils soient opérationnels lorsque l’on en aura besoin.

La continuité d’activité du service public : une obligation ?

Les objectifs d’un Plan de continuité d’activité inondation rejoignent ceux de la loi de modernisation de la sécurité civile qui “a pour objet la prévention des risques de toute nature, (...) ainsi que la protection des personnes, des biens et de l’environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de mesures appropriées relevant de l’État, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées.”

3 - <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000804612&dateTexte=#>

Dans son article 2, le texte de loi rappelle que “concourent également à l’accomplissement des missions de la sécurité civile (...) les agents de l’État et des collectivités territoriales et des établissements et organismes publics ou privés appelés à exercer des missions se rapportant à la protection des populations ou au maintien de la continuité de la vie nationale”³.

Outre qu’elle participe à assurer la sécurité des populations et la compétitivité économique des territoires, **la continuité d’activité du service public est un principe fondamental du droit français.**

Le fonctionnement des services publics, tel qu’il est défini par le droit français, est caractérisé par 4 grands principes : l’adaptabilité, l’égalité, la neutralité et la continuité.

Ce dernier principe se base sur le fait que, par sa définition même, le service public répond à des besoins reconnus et permanents des citoyens. Il doit donc fonctionner de manière régulière, sans interruption. C’est un service minimal en toute circonstance. Si le fonctionnement régulier des services n’est pas assuré, la responsabilité des autorités administratives pourra être engagée.

La continuité est donc une caractéristique du fonctionnement du service public en France. C’est même un principe qui a été défini comme fondamental et constitutionnel.

L’administration ou toute personne qui remplit une mission de service public doit assurer la continuité de ce service, sauf si un évènement qu’elle ne pouvait pas prévoir, face auquel elle ne pouvait rien faire et qui ne dépendait pas d’elle, se produit : force majeure ou circonstances exceptionnelles. Or, l’inondation est un phénomène de plus en plus prévisible aujourd’hui, avec une précision et une fiabilité en constante amélioration et la société le ressent comme tel, suite aux efforts importants de l’État et de Météo-France sur la vigilance. La société considère donc qu’il est possible d’anticiper l’inondation et de se préparer pour en réduire l’impact négatif. Pour toutes ces raisons et pour maintenir leur image de marque, les collectivités se doivent d’assurer la continuité de leur action en cas d’inondation⁴.

Des opportunités à saisir

En 2009, alors que l’on craignait une pandémie grippale, seuls les services publics relevant des administrations de l’État avaient été concernés par l’obligation d’élaborer et de préparer la mise en œuvre d’un Plan de continuité d’activité. Néanmoins, l’employeur étant tenu d’assurer la sécurité de ses employés, il était fortement recommandé aux collectivités territoriales d’établir également leur PCA⁵.

Nombre de collectivités s’étaient alors pliées à l’exercice et avaient défini le risque, évalué leur exposition, défini leurs missions prioritaires et établi des stratégies pour maintenir leur activité : élaborer des PCA pandémie grippale. Du fait de la nature du risque considéré, ces outils sont en général très orientés sur la gestion des ressources humaines.

Cette expérience constitue néanmoins une réelle opportunité pour l’élaboration et la mise en place d’un PCA inondation : les notions de gestion du risque et la culture du risque sont encore présentes dans les collectivités et les services, la direction et les employés ont encore en tête les missions définies comme prioritaires. Les bases de données nécessaires à la gestion du personnel ainsi que l’organisation de la gestion du personnel en effectifs réduits peuvent être réutilisées pour assurer la continuité d’activité lors d’une inondation.

A contrario, si la culture du risque n’est pas présente, élaborer et appliquer un PCA inondation représente une opportunité pour construire cette culture au sein d’une collectivité.

4 - Pierre-Laurent Frier, *Précis de droit administratif*, éditions Montchrestien, Paris, 2004, 531 p.

5 - “L’élaboration du plan de continuité est obligatoire pour les administrations de l’État. Elle est fortement recommandée pour les collectivités territoriales et pour les entreprises” ; Plan national “Pandémie grippale” - Fiches techniques ; Fiche G.1, p. 2 - http://www.grippeaviaire.gouv.fr/IMG/pdf/Fiche_G1.pdf

Plan de continuité d'activité, quelle valeur ajoutée pour une collectivité ?

Gérer le risque pour en minimiser les impacts négatifs sur des personnes, une entité ou un territoire, crée de la valeur. D'une manière évidente au regard de l'ensemble des impacts et dégâts directs évités ou réduits, mais aussi au regard des impacts indirects potentiels d'une catastrophe, tout particulièrement de l'image de marque.

Cette valeur a plusieurs formes : matérielle, ou non, économique et financière, elle peut aussi être organisationnelle. D'une manière générale et quelle que soit l'organisation, privée ou publique, mettre en place une démarche de continuité d'activité apporte une plus-value, directement et indirectement. Concernant le service public, il ne s'agit pas, contrairement au monde de l'entreprise, de valeur marchande ou financière.

Valeur directe créée par la mise en place d'un PCA :

- sécurité du personnel et de la population,
- réponse à un besoin de la population, rendu plus important encore par la crue, atténuation de l'impact social de l'inondation,
- réponse à un besoin du territoire, exacerbé par la crue, atténuation de l'impact économique de l'inondation,
- réponse à une obligation d'assurer les missions essentielles du service public.

Valeur indirecte créée par la mise en place d'un PCA :

- meilleure connaissance du fonctionnement de la structure et de ses relations avec l'extérieur,
- établissement d'un schéma de communication interne en cas de problème majeur,
- renforcement de la confiance des partenaires et bénéficiaires du service public rendu, et amélioration de l'image de marque du service public qui anticipe et voit venir,
- attractivité et compétitivité du territoire : une collectivité territoriale moins vulnérable et plus résiliente montre qu'elle sait assurer les conditions nécessaires au développement économique sur son territoire,
- introduction ou renforcement de la culture du risque au sein de la collectivité.

► Qu'est-ce que le PCA ?

Le Plan de continuité d'activité est l'outil qui, définissant et mettant en place les moyens et les procédures nécessaires, guide la réorganisation permettant d'assurer le fonctionnement des missions essentielles du service public en cas de crise.



C'est une somme d'outils opérationnels, comprenant la stratégie choisie et élaborée, les processus permettant la mise en œuvre de cette stratégie et des fiches décrivant les actions à réaliser. Isolé de l'organisation décisionnelle et opérationnelle de la structure, il ne permettra pas de réagir en cas de catastrophe. Son **intégration dans les processus de décision et d'action existants** permettra le moment venu à tout le monde de continuer à parler le même langage, de ne pas être surpris par des procédures en complet décalage avec la culture de l'organisation et de faire face à la crise générée par l'inondation.



S'il existe déjà un système de gestion du risque au sein de la collectivité, le PCA inondation devra s'intégrer dans ce système et ses procédures, être relié et en conformité avec sa politique générale. Son élaboration pourra également être l'occasion de se poser de nouvelles questions sur la gestion du risque au sein de la collectivité. La continuité d'activité est une des nombreuses facettes de la gestion du risque.

Au contraire, si la collectivité n'est pas déjà dotée d'un système de gestion du risque, le PCA, qui initialement répond de manière ad hoc à un problème critique, peut être une voie pour introduire la notion de culture du risque inondation (et du risque en général) dans l'ensemble des processus de la structure. Par exemple, choisir un site pour la construction d'une nouvelle déchetterie ou définir un cahier des charges pour l'architecture d'établissements scolaires à bâtir en zone inondable d'aléa faible (et où la construction est autorisée au regard des documents d'aménagement du territoire).

► Les principes de l'établissement d'un PCA

La gestion du risque

Élaborer et mettre en œuvre un Plan de continuité d'activité inondation appartient à la gestion du risque, c'en est une des nombreuses facettes. La politique d'élaboration et de mise en œuvre d'un PCA inondation doit être cohérente avec le système existant de gestion du risque de la collectivité. Ce dernier peut être régi par la norme internationale de management du risque ISO 31 000.

Pour aller plus loin

La norme internationale de gestion du risque : la norme ISO 31 000

La norme ISO 31 000 fournit des principes et des lignes directrices générales pour la mise en œuvre du management du risque.

Elle concerne tout type d'organisme, quel qu'en soit le secteur ou la taille et préconise une mise en œuvre adaptée aux caractéristiques de l'organisme. **En cela, elle est adaptée aux organismes de services publics, État ou collectivités territoriales.**

L'ISO 31000 **suggère de bonnes questions** pour aborder le sujet complexe de la gestion des risques et **non de bonnes pratiques** pour y répondre. Elle propose une harmonisation des démarches en termes de principes et de processus.

Elle prône la prise en compte explicite du contexte, l'utilisation d'un cadre organisationnel structurant permettant l'amélioration continue du processus de gestion des risques. L'ensemble des activités de gestion des risques est basé sur des principes généraux tels qu'une volonté politique forte et une démarche participative.

La norme ISO 31000 est structurée en quatre parties : la première définit le vocabulaire employé, la seconde établit les principes, la troisième décrit le cadre organisationnel et la quatrième expose le processus de management des risques⁶.

6 - D'après Gilles Motet - Les cahiers de la sécurité industrielle : la norme ISO 31 000 ; 10 questions. 2009 - FonCSI.

Principes de l'élaboration d'un PCA

Pilotage, volonté politique forte et engagement : l'établissement d'un Plan de continuité d'activité de service public doit se baser sur le socle solide d'une volonté politique forte au plus haut niveau hiérarchique de la collectivité : présidence, direction générale, etc. Cette volonté politique doit être portée par un **pilotage spécifique** qui doit fournir l'**orientation stratégique, les objectifs, le calendrier** et les **moyens nécessaires**. Elle doit s'assurer que les **objectifs sont atteints** et que les **ressources sont utilisées dans un état d'esprit responsable, avec efficacité**. Elle doit **trancher entre des orientations, des solutions différentes** se présentant sans résolution évidente ou ne faisant pas consensus. En effet, les choix stratégiques et méthodologiques de la continuité d'activité peuvent avoir des conséquences importantes qu'il faut que la collectivité assume au plus haut niveau. Le pilotage doit être porté par **les plus hauts niveaux hiérarchiques** et relayée auprès des services, personnes et agents concernés.

Démarche participative, implication, communication : la démarche d'établissement et de mise en œuvre d'un PCA, pour fonctionner et aboutir avec succès, doit être participative. Elle va solliciter les services, les personnes, leur demander de réfléchir à la structuration de leur service, de leur outil de travail, de leur mode de fonctionnement, de les remettre parfois en question. Sans une communication et une information adaptées, cela peut être vécu comme une intrusion dérangeante. Sans la participation de chaque agent concerné, il y a un risque de passer à côté d'informations importantes. Employer une **démarche participative** aura également comme avantage de **faciliter l'acceptation de l'idée du changement** que pourront induire la construction et la mise en œuvre du PCA. Un agent qui aura participé à l'élaboration du PCA acceptera d'autant plus facilement de se plier aux contraintes de sa mise en œuvre le moment venu qu'il aura l'impression d'avoir été partie prenante auparavant et que ses avis auront été considérés.

Transversalité et fonctionnement en mode projet, coordination : cette démarche est à mener dans chaque service de la collectivité. Il faut une méthodologie commune permettant de fonctionner de manière transversale, selon un "mode projet". Le partage des informations est capital pour le succès de la démarche, l'arrêt d'un service dû à l'inondation pouvant entraîner le dysfonctionnement ou l'arrêt d'autres services. L'établissement et la mise en œuvre d'un PCA inondation demandent un important effort de **coordination à l'échelle de la collectivité**, entre toutes les directions. Le fonctionnement en "mode projet" nécessite **la prise en main de la problématique dans sa globalité par un pôle, une direction ou un service identifié comme l'animateur des réflexions et des travaux à mener**. Il faut un chef d'orchestre pour l'élaboration et la mise en œuvre du PCA.

Donner les moyens d'agir : le chef d'orchestre, individu, service ou équipe, chargé de l'élaboration du PCA inondation doit recevoir, de la part de la plus haute autorité hiérarchique (initiatrice de la démarche), **l'autorité, le temps, la formation, les ressources et les compétences nécessaires** pour assurer ses responsabilités.

Un recours limité à l'externalisation : un support extérieur qui donnera la trame de réalisation du PCA et/ou guidera la réalisation d'étapes précises peut être intéressant. Par contre, le PCA est un **outil interne** qui demande **une connaissance approfondie de la structure et du fonctionnement de la collectivité**, une implication de chaque service, chaque secteur et une coordination interne importante, il faut donc que **le comité de pilotage, le secrétariat général**, de son élaboration (et par la suite de sa mise en œuvre) **soit déterminé au sein même de la collectivité**.

Le PCA, **un outil de "circonstances anormales" à intégrer dans le fonctionnement "de routine"** : il est important, dès le démarrage de la démarche d'élaboration du PCA inondation, de considérer que les différents éléments de cet outil vont devoir intégrer les processus de fonctionnement habituel, "en situation normale" de la collectivité. Il s'agit de ne pas créer un outil tellement exceptionnel qu'au moment de l'utiliser les agents qui sauront s'en servir soient eux aussi "exceptionnels" et rares.

Actualisation et amélioration continues : pour être opérationnel, le PCA doit être adapté chaque fois que nécessaire et amélioré dès qu'il y en a une opportunité. La prise en compte de cette contrainte, dès la phase d'élaboration du PCA, est essentielle.

S'appuyer sur l'existant en matière de gestion du risque et de continuité d'activité : une des premières étapes d'élaboration d'un PCA est d'exploiter ce qui existe en interne (gestion des risques, plan de pandémie grippale H5N1,...) et en externe, afin de retrouver les éventuels chantiers initiés par le passé.



II. Élaborer son PCA

Les grandes étapes de la démarche d'élaboration du PCA

1 - Phase préliminaire : établissement du pilotage et de l'animation

Préalable au lancement de votre démarche d'élaboration de votre Plan de continuité d'activité : l'établissement du pilotage. Lors de cette phase, vous déterminerez qui pilote et anime votre démarche, qui va participer à l'élaboration du PCA, selon quel calendrier, quels seront les moyens nécessaires pour mener à bien cette mission ? Il vous faudra également définir les produits à réaliser et qui validera ces produits et les différentes étapes de la démarche.

2 - Détermination des scénarios d'inondation

C'est la première étape technique du travail d'élaboration de votre PCA, il s'agit pour vous et votre collectivité de connaître la nature du phénomène, de déterminer les paramètres caractérisant l'aléa auquel votre territoire est soumis (l'emprise de l'inondation, les hauteurs d'eau et leur répartition spatiale) ainsi que le délai d'alerte et la durée de l'inondation.

3 - Choix des missions prioritaires

Vous sélectionnez les missions de votre collectivité à assurer prioritairement pour faire face à l'impact de l'inondation sur votre territoire. Pour ce faire, vous réaliserez un diagnostic territorial déterminant les impacts potentiels des scénarios que vous avez établis préalablement sur le territoire de votre collectivité et vous déterminerez, au vu de la dégradation de la situation du territoire, les missions de service public qu'il vous faut absolument maintenir.

4 - Analyse des besoins et des ressources disponibles pour réaliser les missions prioritaires

Vous pouvez réaliser cette analyse à travers un diagnostic de votre collectivité en confrontant son fonctionnement aux scénarios d'inondation, toujours dans l'objectif de réaliser les missions prioritaires choisies à l'étape précédente.

5 - Détermination des orientations et objectifs pour l'élaboration du PCA

Les éléments obtenus lors des phases précédentes vous permettront de déterminer des orientations et les objectifs que vous vous donnez pour l'élaboration de votre PCA : quelles réponses votre collectivité veut-elle apporter aux problèmes relevés lors de l'analyse de sa vulnérabilité à l'inondation ?

6 - Opérationnalisation du PCA

Sur la base des orientations déterminées, vous opérationnalisez les recommandations du document d'orientation et élaborer les outils de votre PCA.

7 - Faire vivre le PCA

Une fois votre PCA réalisé, il vous reste à le mettre en œuvre, le faire vivre et vous assurer de ce que vos équipes soient capables de le déployer rapidement. Il vous faudra également veiller à ce qu'il soit mis à jour aussi fréquemment que nécessaire.

► Établissement du pilotage et de l'animation de l'élaboration du PCA

Définir l'implication de la direction générale ou du secrétariat général et les principes de l'élaboration et de la mise en œuvre de votre PCA, ainsi que déterminer qui va en assurer l'animation et le pilotage sont les pré-requis nécessaires, la phase préliminaire sans laquelle la construction de votre Plan de continuité d'activité peinera à aboutir.

Objectif

Il s'agit de **clarifier les rôles** de chacun dans les différentes étapes de l'élaboration et la mise en œuvre du PCA (détermination des scénarios d'inondation, choix des missions prioritaires, analyse des besoins et des ressources disponibles pour réaliser ces missions, détermination des orientations et objectifs pour l'élaboration du PCA, opérationnalisation du PCA et vie du PCA) et de **distribuer les responsabilités** inhérentes.

Méthodologie

Les différentes phases de l'élaboration et de mise en œuvre d'un PCA requièrent la participation de la direction générale ou du secrétariat général, des autres directions et services, sous la houlette d'un "chef d'orchestre", d'un animateur. Le travail, qui doit toujours être mené dans la concertation et si possible de manière participative, sera tantôt réalisé à un niveau central (direction générale et comité de pilotage), tantôt à un niveau élargi, impliquant les directions et services.

Il importe donc :

- **d'établir une chronologie des actions à mener (voir le schéma récapitulatif, pages 44 et 45 de ce document, représentant le processus d'élaboration et de mise en œuvre d'un PCA),**
- **de définir qui va participer à la réalisation de ces actions, sous la conduite du comité de pilotage,**
- **d'établir le comité de pilotage qui va animer l'ensemble du travail. Il peut être constitué d'une équipe regroupant plusieurs services et différents niveaux de responsabilité. L'intérêt pour la gestion du risque et de la continuité d'activité, la capacité à fédérer autour d'un projet et à travailler de manière transversale sont des critères de sélection essentiels,**
- **de déterminer, pour chaque étape, les rendus attendus, quels contenus, quels formats, qui les valide et comment l'information est partagée avec les différentes parties impliquées.**

Rendu

Il peut prendre la forme d'un schéma de processus. Sa présentation et sa discussion avec les principaux acteurs de l'élaboration du PCA permettront de s'assurer de sa faisabilité en fonction des contraintes internes.



Exemple : le Conseil général du Val-de-Marne

Le Conseil général du Val-de-Marne a choisi un pilotage du volet "inondations" du PCA de la collectivité par la Direction des services de l'environnement et de l'assainissement. Ce choix a pour avantages de mettre au cœur du processus une direction disposant des moyens humains nécessaires à la conduite de ce projet, une bonne connaissance du phénomène des inondations de par ses métiers et bénéficiant d'une implication directe dans la gestion de l'inondation, notamment à travers la gestion des murettes⁷ et des équipements d'assainissement anti-crues.

► À quels types d'inondation le territoire est-il soumis ? Détermination des scénarios d'inondation

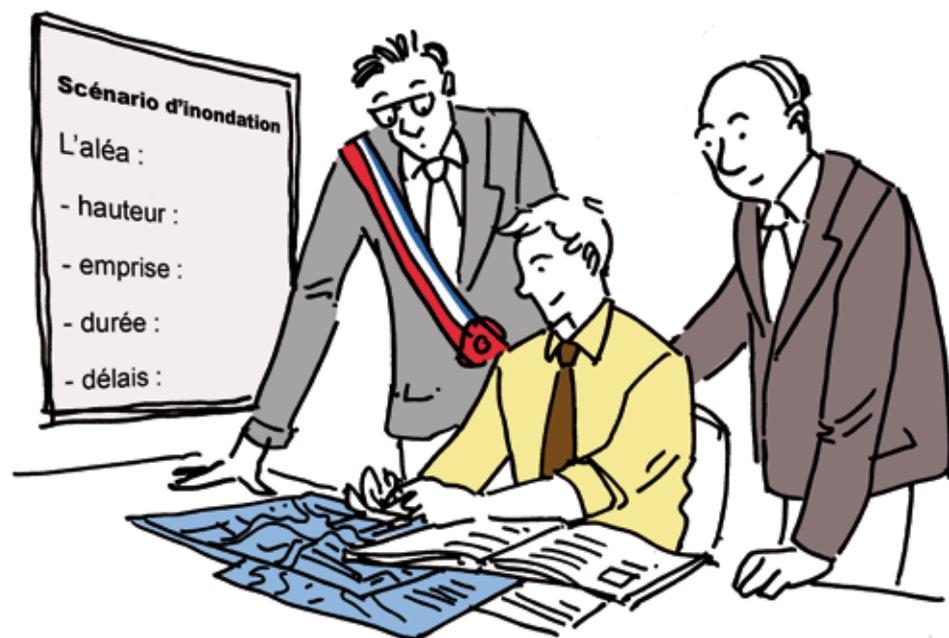
La définition de scénarios d'inondation est la première étape technique de l'élaboration du PCA.

Quels sont les types d'inondation auxquels sont soumis votre collectivité et son territoire afférent ? Cette connaissance est essentielle pour la suite de la démarche : elle va vous permettre d'estimer le degré de désorganisation que va subir votre territoire, s'il ne s'est pas préparé, lors d'une inondation. Il est nécessaire de lui consacrer l'importance qu'elle mérite, au risque de faire reposer le reste de votre travail sur un socle approximatif qui ne permettra pas de réagir aussi efficacement que requis lors d'une situation de crise et de mettre ainsi le fonctionnement économique et social de votre territoire et la sécurité de vos populations en danger.

Objectif

Choisir les scénarios d'inondation auxquels confronter le fonctionnement du territoire et de la collectivité pour en évaluer la vulnérabilité.

Il faut déterminer les paramètres définissant l'inondation ou les inondations auxquelles le territoire et la collectivité peuvent être soumis. **L'impact**, à la fois pour le territoire et pour le fonctionnement de la collectivité, sera évalué au regard de **l'emprise de l'inondation, des hauteurs d'eau prévues, du délai d'alerte et du temps de stagnation de l'eau.**



7 - Les "murettes" sont de petits murs de quelques dizaines de centimètres de haut bâtis le long de la Seine pour en empêcher le débordement lors de petites crues.

Méthodologie

Pour déterminer le ou les scénarios d'inondation, il est nécessaire de s'intéresser à **la nature du phénomène** : origines des crues (pluviométrie, etc.), mécanismes d'inondation potentiels (débordement simple de cours d'eau, submersion marine, remontée de nappe, dysfonctionnement ou rupture d'ouvrage de protection, remous, ruissellement urbain ou rural, etc.), effets et limites des ouvrages de protection, périodes de retour associées à ces mécanismes (parle-t-on de crues décennales, centennales, ou plus rares ?), étendue géographique des zones inondées localement, périodes probables d'inondation sur l'année.

Le premier objectif de cette phase est d'appréhender et de comprendre à un niveau suffisant la problématique locale des crues pour être capable d'envisager son impact sur le fonctionnement du territoire et de la collectivité. Plusieurs sources d'information sont disponibles, notamment :

- des documents historiques existants,
- les Atlas des zones inondables réalisés et diffusés par le préfet,
- le Plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) prescrit et approuvé par le préfet,
- les modélisations hydrauliques (qui n'existent pas systématiquement) conduites par la collectivité, une autre collectivité, un établissement public ou l'État,
- les cartes d'inondation et de risques, produites par l'État à échéance fin 2013, sur le territoire, si celui-ci est considéré comme territoire à risque important au regard de la directive inondation,
- les plans de gestion de crise (le plan ORSEC départemental notamment).



Déterminer un scénario de crue est un travail de spécialiste, il doit être réalisé avec le support (interne ou externe) d'experts du phénomène physique des inondations (hydrauliciens). Plusieurs "organismes ressources" peuvent être sollicités : SIDPC (Service interministériel de défense et de protection civiles) de la préfecture, DDT et DREAL, les EPTB ou les syndicats de rivière et de bassin versant, collectivité ayant en charge la gestion de l'assainissement urbain ou agricole...

Définition de l'aléa

L'aléa est défini en fonction de plusieurs paramètres dont 4 sont principalement à prendre en compte ; c'est à travers eux que l'on pourra analyser la vulnérabilité du territoire et de la collectivité :

- les **limites géographiques**, physiques, de l'inondation,
- la **hauteur d'eau** potentielle sur le territoire impacté,
- la **durée de la phase de pré-crise** ou délai d'alerte (durée s'écoulant entre la mise en alerte et l'arrivée de l'eau sur le territoire considéré),
- la **durée de la phase de crise** (durée pendant laquelle l'eau est présente dans la zone inondée).

L'incertitude, un paramètre important

L'établissement de scénarios de crue repose sur la mémoire des inondations précédentes, des observations de terrain, des calculs, l'utilisation de modèles qui génèrent une incertitude dans le résultat. Il convient de ne pas l'occulter. Sa prise en compte permettra, paradoxalement, d'avoir le ou les scénarios les plus justes possibles et amènera peut-être à travailler avec des hypothèses hautes et basses induisant des niveaux de réaction différents. Il faut pouvoir en particulier traduire de manière concrète l'incertitude sur les facteurs importants de l'inondation que sont les limites de l'aire inondée et les hauteurs et durée d'inondation.

Quel(s) scénario(s) choisir ?

Les inondations sur un territoire donné peuvent avoir des caractéristiques très différentes nécessitant de choisir plusieurs scénarios. Chacun de ces scénarios marque

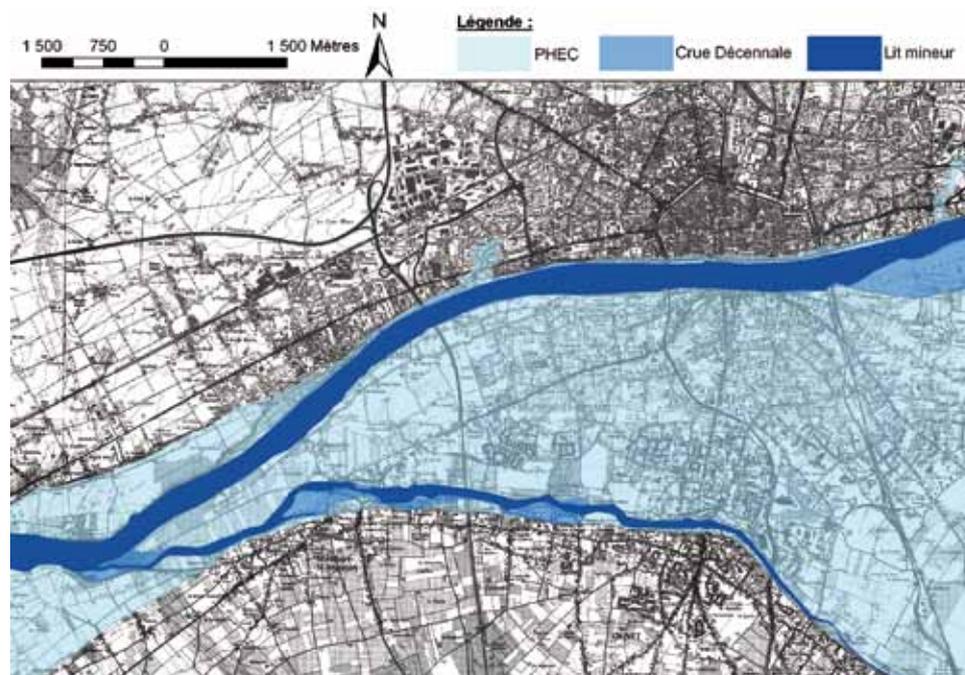
alors des situations suffisamment différentes pour recevoir des réponses qui leur sont propres. Plusieurs scénarios peuvent donc être retenus :

- en fonction de différents types de mécanismes de crue (débordement de cours d'eau, remontée de nappes, submersion marine, ruissellement pluvial, etc.),
- s'il existe des seuils de période de retour et d'intensité de crue qui marquent clairement des paliers différents dans les paramètres du scénario (hauteur d'eau sur le territoire, délais d'alerte, étendue géographique de l'inondation, etc.),
- si les coupures de réseaux (notamment routiers) marquent, à l'échelle du territoire, l'existence de différents seuils de complexité de situation à gérer.

Rendu

Pour chaque scénario retenu : une cartographie complète ainsi qu'une chronologie de l'inondation correspondante. Si des phénomènes particuliers le nécessitent, ces documents peuvent être accompagnés d'explication (ex. : phénomènes de remontée de nappe associés à une inondation de plaine ou de potentielles ruptures de digues pouvant entraîner l'inondation de zones considérées, à tort, comme "protégées", avec création de zones de forts courants, etc.).

L'établissement et le choix des scénarios sont de la responsabilité de la direction générale et du comité de pilotage. Pour la bonne marche de l'élaboration et de la mise en œuvre du PCA, ces scénarios doivent être connus et acceptés de toutes les parties prenantes internes à l'établissement du PCA et en cohérence avec les documents et les approches de gestion de crise de l'État et des autres collectivités territoriales.



Exemple de cartographie d'inondation: le Val d'Orléans, crue décennale et plus hautes eaux connues-PHEC - Loiret (d'après les données IGN, AZI et Cartorisques).

Pour aller plus loin

Établir et choisir les scénarios d'inondation : **une opportunité pour développer un argumentaire de sensibilisation** interne au risque inondation et à la problématique de la continuité d'activité.

Les scénarios d'inondation, établis sur des bases scientifiques reconnues, donnent des éléments concrets pour sensibiliser les personnes, services et directions qui vont être impliqués dans l'élaboration du PCA, notamment :

- l'emprise de l'eau sur le territoire,
- les délais d'alerte (temps dont vous disposez entre la mise en vigilance pour une crue annoncée et l'inondation dommageable elle-même) et donc la nécessité d'anticiper.

Ces éléments peuvent constituer une base pour la mobilisation des énergies nécessaires à la construction du PCA et introduire les étapes suivantes : choix des missions prioritaires, analyse des besoins et des ressources disponibles pour réaliser les missions prioritaires, détermination des orientations pour l'élaboration du PCA et l'opérationnalisation du PCA.

Il est important de noter que le fait de "dévoiler" ainsi les scénarios d'inondation peut **générer un stress au sein des équipes**. En effet, certaines personnes vont peut-être découvrir à cette occasion le caractère inondable de leur habitation ! Il faut donc prendre certaines précautions dans la manière d'amener l'information contenue dans les scénarios d'inondation.

► Choix des missions prioritaires : les missions à intensifier, les nouvelles missions, les missions à suspendre momentanément

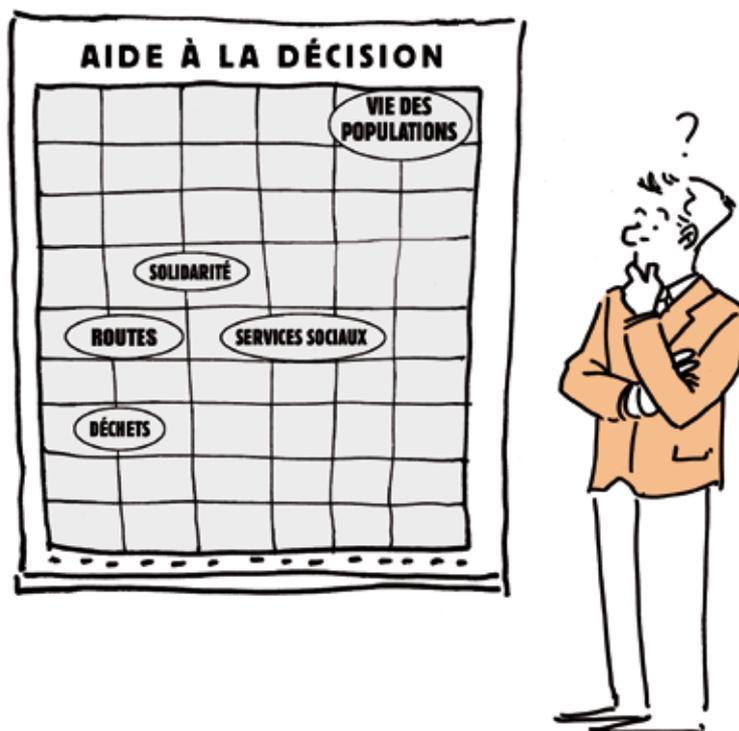
Cette partie se propose de vous donner les grandes lignes à suivre pour sélectionner vos missions de service public qui, en raison de l'inondation, vont devenir prioritaires.

La crise générée par l'inondation va modifier le fonctionnement de votre territoire pour un certain temps (de quelques semaines à plusieurs mois, voire plusieurs semestres) durant lequel les besoins de vos populations et des autres bénéficiaires des services de votre collectivité vont être modifiés. Certains services paraîtront moins importants au regard des conséquences de la catastrophe, d'autres au contraire auront une importance accrue.

Cette phase vise à sélectionner les missions vous permettant d'apporter des réponses à ces besoins exacerbés ou nouveaux.



Le choix des missions prioritaires est à établir en fonction des tâches et missions réalisées habituellement, celles nouvelles qu'au sein de votre collectivité vous pourrez identifier comme étant à mettre en œuvre et celles qui seront demandées par vos partenaires et souhaitées par votre population.



Exemples de nouvelles missions

Le **département Loire-Atlantique**, suite à Xynthia, a créé une nouvelle mission, destinée à accompagner les personnes sinistrées dans la gestion de leurs dossiers.

Témoignage du Conseil général du Loiret :

“L’inondation perturbera la vie sociale de la région, mais elle ne neutralisera pas pour autant les activités dans les secteurs non liés à l’inondation. Le degré de sensibilité de ces missions varie selon que les services sont ou non impliqués dans la gestion de la crise et du retour à la normale.

Le retour à la normale météorologique ne correspondra pas au retour à la normale pour les activités de service. Tout en remettant en état leurs outils de travail et en continuant à assurer leurs actions habituelles, il est probable que de nouvelles missions leur échoiront lors de la post-crise, voire même au-delà.”

De plus, lors de l’exercice de gestion d’inondation organisé à l’automne 2010 par la préfecture du Loiret, le Conseil général a pu tester son PCA et identifier de nouvelles missions prioritaires potentielles :

- appui des services communaux dans la logistique de l’évacuation du val d’Orléans,
- appui des communes sinistrées avec la mise à disposition d’agents dans les domaines suivants :
 - des secouristes selon les besoins exprimés,
 - des travailleurs sociaux, en appui de leur cellule psychosociale mise en place,
 - des agents polyvalents en support des équipes de soutien aux populations (distributions d’urgence par exemple),
- animation d’une plateforme de co-hébergement entre agents du Conseil général.

Le plan de réaffectation des effectifs, couplé avec le système d’information géographique du département, a permis d’établir des listes d’agents dans ces domaines, tout en permettant de continuer d’assurer la continuité des services le nécessitant.

En menant la réflexion sur la continuité de sa mission de service public, la **Direction générale des déchets de Communauté d’agglomération d’Orléans val de Loire** a mis en évidence un problème jusqu’alors non pris en compte : la gestion des déchets produits par une inondation. En 2002, à Dresde, les inondations ont produit l’équivalent de trois années de cumul de déchets habituellement produits par la ville. À Prague, la même année, l’élimination des déchets produits par l’inondation qui a touché cette ville a pris 11 mois. Les estimations pour l’agglomération d’Orléans sont de l’ordre du million de mètres cubes, soit l’équivalent de 6 années de travail de la DGD. La gestion de ces déchets n’avait jusqu’alors pas été identifiée et constitue une nouvelle mission prioritaire dont le challenge reste à relever par les autorités locales. Outre les difficultés liées à l’anticipation et la planification de cette gestion, se pose également la question de savoir à qui en échoit la responsabilité.



Objectif

La sélection des missions prioritaires permet de définir les objectifs à atteindre en termes de fonctionnement en cas de survenue d'une inondation, alors que votre collectivité fonctionnera en mode "dégradé". Cette sélection permettra d'avoir toujours en point de mire l'objectif fixé et de définir en conséquence les moyens à mettre en place.

Méthodologie

Il s'agit de **définir les besoins qui vont découler de l'inondation** pour le territoire, les populations sinistrées ou non et les partenaires de la collectivité **et de définir les missions existantes ou nouvelles grâce auxquelles** la collectivité **limitera les conséquences** négatives de la catastrophe et **facilitera le redémarrage du territoire**.

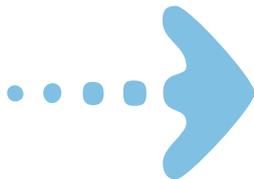
Définition des besoins

Elle peut être réalisée par un **"diagnostic territorial"** qui, sur la base des scénarios d'inondation choisis, consiste à estimer **l'impact qu'aura le passage de l'eau sur les enjeux existant** sur le territoire : quels dommages vont être générés, quels besoins vont en découler ?

L'impact de l'inondation sur le territoire peut se mesurer en croisant les données des scénarios choisis et les informations des bases de données utilisables en SIG, par exemple : la BD Topo (qui présente les bâtiments, les réseaux routiers et équipements publics) de l'IGN et la BD Siren de l'INSEE. Il est également possible d'utiliser d'autres bases de données ou informations comme la BD Parcellaire du cadastre, des BD adresses, BD orthophoto, BD carto, les données générales de recensement de l'INSEE (données spatialisées), etc. Il faut également s'interroger sur la population totale habitant en zone inondable, quelles sont les entreprises, le nombre d'emplois concernés, etc. La collectivité elle-même dispose de ses propres bases de données

qu'il convient de mobiliser. Elle peut aussi faire appel à d'autres collectivités qui gèrent des données (départements, agglos ou EPCI présents sur son territoire). Il faut également noter que dans le cadre de la mise en œuvre de la transposition de la directive européenne sur les inondations, l'État va réaliser l'Évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI) qui constituera, à partir de la fin de l'année 2011, une source d'information importante pour réaliser votre diagnostic territorial ainsi que la cartographie des risques inondation qui sera disponible en 2013.

Le diagnostic territorial amène également à s'interroger sur la manière dont les autorités publiques, en général, et certains acteurs privés vont gérer le phénomène.



Quels sont les principaux dispositifs prévus par la préfecture, les collectivités voisines et les EPCI ou syndicats auxquels la collectivité adhère, en matière de gestion de crise notamment et plus généralement en matière de prévention et de continuité de leur activité ? Quelles sont les missions qu'elles envisagent de pouvoir continuer à assurer ?

Quels sont les dispositifs des acteurs privés de gestion des grands réseaux ? Par exemple : coupure de certains ponts avant ou par la crue et mise en place de déviations, procédure de mise en vigilance progressive dès la cote Y, modalités d'alerte, coupure prévisible de l'approvisionnement en électricité, en eau potable, dysfonctionnements du réseau d'assainissement à prévoir, etc. ?

L'État et d'autres collectivités intervenant dans la gestion de la crise et de la reconstruction peuvent avoir besoin d'informations, de services leur permettant de gérer la crise ou de venir en aide à la population. Il est important de connaître ces besoins de vos "partenaires", de vos membres (si vous êtes une intercommunalité, un syndicat, un EPCI, un EPTB, etc.) de manière à les prendre en compte dans le recensement des missions vous incombant ou pouvant être de votre ressort en cas d'inondation. Il pourra s'agir de missions habituelles pour votre collectivité ou de missions nouvelles que, par vos savoir-faire, vous êtes à même de réaliser.

Il faut ensuite **s'interroger sur la manière dont votre collectivité se situe par rapport à ce constat** : que peut-elle, par ses missions, par ses savoir-faire, apporter au territoire et à sa population, aux autres collectivités, avant, pendant et après l'inondation ? Cette réflexion implique les directions et les services avec qui il faut partager les résultats de la définition des besoins du territoire.

Exemple : l'IIBRBS et les besoins exprimés par les partenaires

Pour définir ses missions prioritaires, l'Institution interdépartementale des barrages-réservoirs du bassin de la Seine a interrogé ses partenaires et membres de manière à déterminer leurs besoins en cas d'inondation et de savoir ce qu'il serait en mesure de leur apporter. La ville de Paris a notamment émis la demande d'avoir, en temps de crise, des informations précises et privilégiées sur l'évolution de la crue. Cela fait partie des savoir-faire de l'Institution et cette mission de communication de crise sera intégrée aux missions prioritaires de son PCA.

Sélection et hiérarchisation des missions prioritaires

La manière de procéder est, en théorie, relativement simple. Il s'agit de **recenser toutes les missions incombant à la collectivité, direction par direction et à chacun de ses sites, en période d'activité normale**, puis de tenter d'identifier si des **missions nouvelles** pourraient leur incomber **du fait de la survenue de l'inondation**, en période de pré-crise (alerte), de crise (l'inondation est là) et de post-crise (l'eau s'est retirée). Le travail doit être fait pour chaque scénario identifié.



Il importe que ce travail soit initié à l'échelle des directions et des services (techniques, administratifs, financiers) et des sites, avec les professionnels de terrain qui exercent au quotidien leurs missions. Sur la base de ces propositions, la direction générale et le comité de pilotage décident des missions prioritaires en cohérence avec les besoins du territoire identifiés.

Une fois ce travail effectué, **il faut s'interroger sur chacune des missions recensées et définir son caractère prioritaire ou non.** Cette désignation des missions prioritaires doit se faire à l'aune des **objectifs propres de la collectivité et des attentes de ses bénéficiaires, de ses membres et partenaires.** Elle prend évidemment en compte les **besoins du territoire, de la population et des partenaires,** déterminés lors du diagnostic de territoire. Elle doit distinguer trois phases différentes (la pré-crise, la crise et la post-crise). La hiérarchisation des missions peut avoir plusieurs degrés :

- 1 - mission "différable" : elle peut être momentanément suspendue,
- 2 - mission "indispensable" : elle doit être maintenue ou instaurée, lorsqu'il s'agit d'une **mission nouvelle spécifique à l'inondation,**
- 3 - mission "intensifiée" : les moyens qui lui sont habituellement dévolus doivent être renforcés.

Sans définir un "classement" des missions de service prioritaires, il est possible de déterminer une liste de catégories qui, au regard de leur apport potentiel à la réduction des effets de l'inondation, apparaissent comme étant particulièrement importantes. Ce sera de toute façon l'analyse de la vulnérabilité d'un territoire donné à l'inondation qui déterminera les missions prioritaires à retenir. Le tableau ci-après présente ces quatre catégories.

Exemple : une Unité territoriale de solidarité (UTS) dans le val d'Orléans

Selon la responsable de site, certaines missions ne doivent pas être suspendues (ou sur de très courtes durées seulement), car certaines d'entre elles seront essentielles à la gestion de la post-crise. Il s'agit de (1) l'accueil/orientation des populations vers les associations distribuant des denrées alimentaires, des habits, offrant des lieux d'hébergement, (2) le versement des aides du Conseil général aux familles défavorisées, (3) le soutien psychologique des familles en difficulté.

Pour aller plus loin

Les difficultés inhérentes à la désignation des missions prioritaires

Hiérarchiser le degré d'importance des missions draine deux types de difficultés.

D'abord, il n'est pas toujours aisé, pour une direction ou un responsable de service n'ayant jamais vécu d'inondation, de parvenir à jauger l'impact potentiel de l'inondation sur le territoire et donc l'intérêt ou l'inutilité de poursuivre telle ou telle mission. C'est l'une des raisons pour lesquelles il est important que la direction générale et le comité de pilotage soient en support à ce moment du travail et que le diagnostic territorial soit bien expliqué aux personnes participant à la conception du PCA.

Ensuite, il faut avoir conscience que le travail de hiérarchisation des missions peut être mal vécu par certains responsables de service. Il n'est jamais très facile d'avoir à reconnaître que la mission que l'on porte est une mission qui peut être suspendue pendant plusieurs semaines ou mois, sans que cela ne porte grand préjudice à la société. Le refus de la hiérarchie des missions prioritaires est quelque chose de fréquent. Du doigté et de la diplomatie sont éminemment nécessaires à ce moment clef de l'élaboration du PCA.

Catégorie	Exemple de services correspondants
Assurer la sécurité des populations	Services prenant en charge des populations vulnérables (foyers, maisons de retraite, école, crèche,...) Services participant à la gestion de la crise (services de santé, de secours, organisation de la gestion de crise, routes,...)
Assurer aux populations un retour à une vie "acceptable" le plus rapidement possible sur le territoire sinistré	Services supportant le fonctionnement des réseaux (énergie, télécommunications, eau, routes, assainissement,...) Services participant au nettoyage et à la reconstruction (collecte des déchets,...) Services nécessaires à la vie sociale (solidarité, services sociaux, éducation,...)
Contenir les effets de la crise	Services supportant le fonctionnement des réseaux Services susceptibles de générer du surendommagement matériel ou de la pollution (station d'épuration, usine de traitement d'eau, centre routier,...)
Préserver le tissu économique, les emplois	Services en charge du soutien aux activités économiques Services supportant le fonctionnement des réseaux

Pour aller plus loin

Missions prioritaires et sécurité des populations

Un des objectifs de la continuité d'activité du service public est d'assurer la sécurité de la population et les conditions du maintien de cette sécurité. Cela se fait notamment à travers la sélection et le maintien des missions prioritaires.

Le choix des missions prioritaires dépend de chaque collectivité mais les missions bénéficiant aux personnes sensibles ou fragiles physiquement, psychologiquement ou socialement et les missions ayant trait à la salubrité publique apparaissent comme logiquement prioritaires.

Il y a des missions dont l'impact sur la sécurité des personnes est directement évident et d'autres dont l'identification demande d'envisager des conséquences de second degré du dysfonctionnement d'un service public ou des répercussions avec une ou plusieurs semaines de décalage.

On peut citer par exemple les maisons de retraite médicalisées, les hôpitaux, la distribution d'eau potable, le maintien en service d'axes et de moyens de circulation prioritaires et les locaux et moyens techniques dévolus aux services de secours et de gestion de crise, comme ayant un impact direct, et les services de ramassage et de traitement des ordures ménagères, l'assainissement collectif comme ayant un impact indirect important sur la santé et la sécurité des populations.

Rendu

Exemple de tableau de synthèse tiré du diagnostic d'un centre d'action sociale dans le val d'Orléans, sur la base d'un scénario de crue de type 1856 (inondation totale du secteur sous deux mètres d'eau, pour une durée d'une semaine – événement de période de retour de 150 à 200 ans).

Liste des missions	Phase de pré-crise "L'eau n'est pas encore là"			Phase de crise "L'eau est là"			Phase de post-crise "L'eau n'est plus là"		
	Peu importante	Indispensable	Exacerbée	Peu importante	Indispensable	Exacerbée	Peu importante	Indispensable	Exacerbée
Assistance à domicile	X			X					X
Prestation d'urgence	X				X				X
Accueil - orientation vers l'offre d'assistance des partenaires extérieurs	X					X			X

► Analyse des besoins et des ressources disponibles pour réaliser les missions prioritaires

Votre territoire risque d'être profondément impacté par l'inondation, il peut en aller de même pour votre collectivité. Si certains de vos sites et une partie de votre outil de travail sont inutilisables, une part de votre personnel indisponible, comment alors assurer le maintien de vos missions prioritaires essentielles pour atténuer l'impact de la catastrophe et relancer ensuite le territoire ? Connaître et analyser ces points faibles de votre collectivité en cas d'inondation vous permettra de définir des actions à mettre en place pour maintenir vos missions prioritaires.

Objectif

Déterminer, au regard des objectifs donnés par le choix des missions prioritaires, les points de vulnérabilité de la collectivité face à l'inondation. De quelle manière le fonctionnement du service public va-t-il être impacté et le maintien des missions prioritaires risque-t-il d'être empêché ? À travers quels éléments de sa structure et de son organisation ?

Ce travail d'analyse doit permettre d'identifier les principales causes de perturbation des services, des missions jugées prioritaires de la collectivité et d'en estimer la durée.

Méthodologie

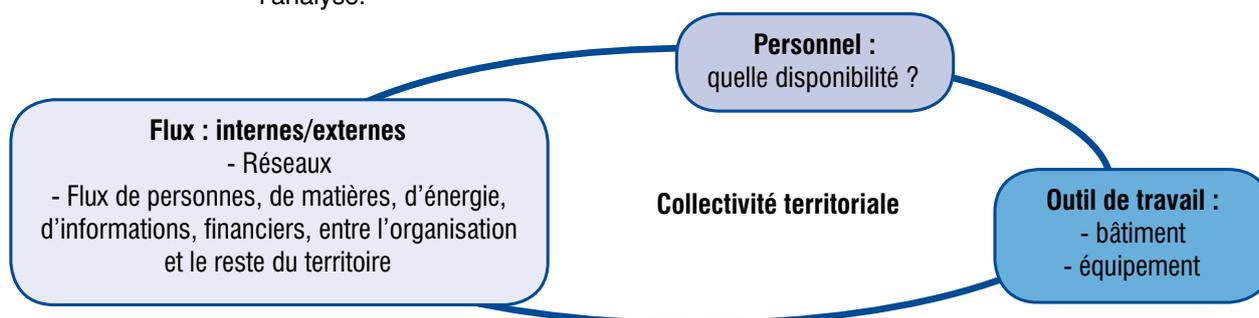
L'analyse de la vulnérabilité, diagnostic qui confronte le fonctionnement de la collectivité aux scénarios d'inondation choisis, **est à mener pour l'ensemble des missions prioritaires à l'échelle de chaque direction ou de chaque service**. Les informations obtenues seront consolidées par le comité de pilotage et complétées par une analyse globale de manière à obtenir une image complète de la vulnérabilité de la collectivité. Le document obtenu alors formera le diagnostic de vulnérabilité au risque inondation de la collectivité.

Pour chaque mission désignée comme prioritaire, l'analyse de vulnérabilité consiste à examiner, pour chaque scénario défini :

- si le personnel pourra venir travailler, malgré les coupures de routes et les difficultés des transports en commun, peut-être également sera-t-il occupé à gérer l'impact de l'inondation sur ses biens ;
- si les sites seront impactés, c'est-à-dire si l'état de l'outil de travail permettra ou non de maintenir l'activité nécessaire à la réalisation des missions prioritaires ;
- si les flux seront maintenus et autoriseront le fonctionnement du matériel et les échanges nécessaires à l'activité.

Ce travail gagne à être réalisé à l'échelle de l'ensemble de la collectivité.

Le schéma ci-dessous résume les principaux points d'atteinte potentiels au fonctionnement d'une collectivité de service public, les trois composantes principales de l'analyse.





Il est important de coordonner le diagnostic à l'échelle de la collectivité (commune, intercommunalité, Agglo, Conseil général, Conseil régional, EPCI, EPTB, etc.). Cela permet d'assurer la globalité de la prise en main de la problématique et de voir les impacts d'un événement survenant au sein d'un service sur les autres services et le fonctionnement de l'ensemble de la collectivité.

Par exemple : les ressources humaines dont le fonctionnement est essentiel pour assurer le suivi des employés (faut-il mettre certains employés en vacances, gestion des heures supplémentaires, etc.) et leur redéploiement au moment de gérer la crise et la continuité de l'activité. Il faut également s'assurer d'être en mesure de maintenir la paie ou s'il y a un parc de véhicules et un atelier mécanique de continuer à réaliser leur maintenance et réparations. Ces relations sont des relations de dépendance interne, faisant partie des flux.

Cette coordination permettra également d'assurer une réponse globale pertinente aux problèmes relevés et une économie de moyens en évitant la duplication de mesures.

Disponibilité du personnel

Le personnel indispensable au maintien au **niveau voulu des missions prioritaires** de l'organisme de service public va-t-il pouvoir continuer à travailler ?

Le personnel habite-t-il en zone inondable ? Si oui, il aura a priori de grandes difficultés à assurer son service d'une manière satisfaisante. En phase de pré-crise, il sera occupé à la mise à l'abri de ses biens, en phase de crise, sa disponibilité psychologique sera certainement très faible et son logement temporaire sera peut-être éloigné du lieu de travail et, en phase de post-crise, le degré d'affectation psychologique, le temps de remise en état de son logement, sont autant de facteurs limitants son retour au travail.

Quelle est la position du lieu d'habitation du personnel par rapport à la, aux, **rivière(s)** en crue et par rapport au **lieu de travail habituel ou déplacé en raison de l'inondation** ? Les rivières en crue constituent souvent des barrières infranchissables dont il faut tenir compte pour juger de la capacité du personnel à rejoindre un éventuel poste de travail.

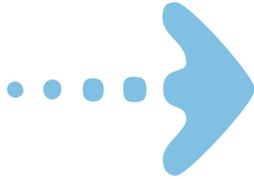
Quelle est la "qualité" du personnel impacté ? Les employés disposant d'un rôle stratégique ou d'une compétence spécifique non dédoublée seront-ils impactés par la crue ?

Le personnel de l'organisme risque-t-il d'être réquisitionné par l'État ?

Fort de ces quatre critères, il faut ensuite mesurer **la part du personnel "stratégique" et "non stratégique" qui serait indisponible en période de pré-crise, crise et post-crise.**

La réponse à ces questions peut être apportée par l'utilisation de bases de données des adresses des employés (elles nécessitent de fréquentes mises à jour) et d'un Système d'information géographique (SIG) pour les croiser avec les secteurs inondés ou les déplacements rendus difficiles ou impossibles (franchissement de certains cours d'eau par exemple).

Il est important de noter que la part estimée du personnel indisponible aux différentes périodes de pré-crise, crise et post-crise est une part minimale. Il est en effet difficile de mesurer la manière dont les membres du personnel peuvent réagir en cas de crue. Même s'ils ne sont pas directement situés en zone inondable, ils donneront peut-être un "coup de main" à de la famille ou des amis sinistrés, faisant preuve d'une solidarité qu'on ne saurait facilement leur reprocher, et de ce fait ne seront pas à leur poste de travail, surtout s'ils n'ont pas été mis au courant du rôle que chacun peut jouer en période de crise au sein de la collectivité.



Pour aller plus loin

Préserver la sécurité des employés, lien avec le document unique

Le maintien des missions prioritaires peut s'exercer dans des **conditions dégradées, notamment sur le plan sanitaire ou dans des conditions de dangerosité accrue** (circulation sur des routes non refaites après l'inondation par exemple). Dans de tels cas, la collectivité devra considérer la préservation de la sécurité de ses employés avec soin.

Si le PCA est amené à traiter de la sécurité du personnel, son élaboration et sa mise en œuvre peuvent faire référence au Document unique qui a, lui, pour objectif essentiel de préserver la sécurité et la santé des employés au travail et **doit également prendre en compte, le cas échéant, le risque inondation**.

Le Document unique (ou Document unique d'évaluation des risques - DU ou DUER) a été créé par le décret 2001-1016 du 5 novembre 2001, transposition française de la directive européenne sur la prévention du risque professionnel (article R. 4121-1 et suivants du Code du travail français⁸).

L'établissement du Document unique est obligatoire pour toutes les entreprises et associations de plus d'un salarié, quel qu'en soit le secteur d'activité. L'employeur doit y transcrire les résultats de l'évaluation des risques à laquelle il a procédé dans le cadre de son obligation générale de prévention des risques professionnels.

Le Document unique permet de lister et de hiérarchiser les risques pouvant nuire à la sécurité de tout salarié et de préconiser des actions visant à les réduire, voire les supprimer.

Plusieurs sources d'information disponibles dans l'entreprise viennent à l'appui de la réalisation de ce document : analyse des risques réalisée par le CHSCT, listes des postes de travail à risques particuliers, fiche d'entreprise établie par le médecin du travail.

L'intérêt du Document unique est de permettre de définir un programme d'actions de prévention découlant directement des analyses et évaluations préalablement effectuées.

Son objectif principal est de réduire les accidents du travail et les maladies professionnelles. Outre ce bénéfice direct pour les employés, cela permet également d'éviter des surcoûts pour la sécurité sociale et l'employeur.

Le Document unique doit faire l'objet d'une mise à jour régulière (au moins une fois par an) et lorsqu'une modification survient (transformation de l'outillage, révélation de risques non identifiés jusqu'alors, survenance d'un accident du travail).

État de l'outil de travail

Quelle est l'exposition des sites de la collectivité ? C'est-à-dire, quels sont les sites qui lors d'une inondation telle que décrite par les scénarios choisis vont subir des dommages directs ou indirects ?

À ce niveau de la démarche, il n'est pas nécessaire de réaliser dans le détail l'analyse des atteintes potentielles aux sites, mais il faut obtenir **des ordres de grandeur, par direction, du nombre et de la nature** des bâtiments exposés abritant certaines missions prioritaires pour la collectivité en période de crise, par exemple : combien de sites inondés et donc non utilisables, s'agit-il de bureaux, de stocks, d'ateliers, ... ?

Là encore, la réalisation de cette partie du diagnostic de la collectivité passe par l'utilisation du SIG pour croiser les bases de données adresses/localisation des sites et l'aléa.

Les ruptures potentielles de flux

Dans les flux, on distingue les relations de **dépendance externe et interne**. Il s'agit ici de considérer l'ensemble des flux entrants et sortants qui lient le fonctionnement de l'organisation à son environnement et les différentes directions et services de la collectivité entre eux. L'arrêt d'un ou plusieurs de ces flux, l'arrêt ou la réduction d'activité d'un de ces services peuvent compromettre l'ensemble de son activité de service public.

8 - <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnArticleDeCode?code=CTRAVAIR.rcv&art=R4121-1>

On distingue cinq grands types de flux :

- les flux **d'énergie**, électricité et gaz notamment ;
- les flux de **matières** et de **services**, eau potable, eaux usées, évacuation des déchets, renouvellement des stocks du matériel, les prestations de services, qui reposent sur leurs réseaux respectifs et le fonctionnement des entreprises fournisseuses ;
- les flux **d'information** (et donc les **circuits de décision**), qui reposent sur les réseaux de télécommunication, le réseau informatique, le réseau postal, etc. ;
- les flux **financiers** ;
- les flux de **personnes** (savoir-faire, savoir-être).

D'une manière générale, d'importantes incertitudes et inconnues pèsent sur la vulnérabilité des grands réseaux face à l'inondation (réseau électrique, eau, assainissement, communication, collecte de déchets, etc.). Ces informations, souvent fragmentaires ou confidentielles, sont cependant primordiales :

- **la connaissance du temps de rétablissement des réseaux en post-crise conditionne la reprise de l'activité dans un bâtiment inondé**
- **et la connaissance de l'impact géographique de la perturbation des réseaux, qui peut aller bien au-delà de la zone inondable, conditionne la localisation d'un potentiel site de repli.**

Le diagnostic des flux d'une zone donnée dépend donc de l'avancement de la réflexion propre à chacun des acteurs sur lesquels ils reposent et de leur connaissance de leur propre vulnérabilité,... ainsi que de leur volonté de communiquer sur ce point parfois sensible.

Les **flux internes** sont également à prendre en compte si, par exemple, la direction de la communication n'a pas de plan de communication interne particulier pendant la crise, l'action de l'ensemble des services peut en être perturbée. Il en va de même pour la direction des services informatiques dont le rôle dans le fonctionnement des collectivités est central.

Rendu

La consolidation des résultats de l'analyse de la vulnérabilité direction par direction, réalisé par le comité de pilotage, donne le diagnostic de vulnérabilité face au risque inondation.

Le rendu peut consister en un rapport synthétique agrémenté de tableaux faisant état de la situation de chaque direction au regard de sa vulnérabilité pour les trois composantes principales (la disponibilité du personnel, l'outil de travail et les flux). Le but final étant de **mettre en évidence les manques générés par l'inondation** par rapport aux besoins et aux ressources nécessaires pour assurer les missions prioritaires et **d'identifier parmi ces dernières celles dont le maintien et la réalisation risquent d'être problématiques.**

Le résultat de l'analyse de la vulnérabilité de la collectivité doit être validé par la direction générale.

Par exemple, l'analyse de la vulnérabilité du Conseil général du Loiret a permis de préciser le nombre de bâtiments inondables ou vulnérables à une inondation selon différentes catégories : bâtiments dont la collectivité est propriétaire et hébergeant des agents départementaux, bâtiments dont la collectivité est propriétaire et hébergeant des tiers, bâtiments du SDIS, bâtiments de tiers hébergeant des agents départementaux, bâtiments de tiers hébergeant des enfants sous la responsabilité du Conseil général qui sont vulnérables. Dans ce dernier cas, il convient de préciser que de nom-

breux établissements sont vulnérables alors mêmes qu'ils ne sont pas inondables, en raison du nombre important de missions essentielles dépendant de tiers eux-mêmes vulnérables.

La liste des bâtiments inondables dont le département est propriétaire est la suivante :

Enjeu bâti	Direction	Crue 100	Crue 200	Crue 500
20 bâtiments hors SDIS				
11 enjeux de catégorie 3 (propriété du CG occupée par des agents du CG)				
Centre de travaux de Sully-sur-Loire	Routes		1	1
Centre de travaux de Briare	Routes		1	1
Château Sully-sur-Loire	Services culturels		1	1
UTS Orléans Sud - Orléans St-Marceau	Territoires			1
UTS Orléans Est - Jargeau	Territoires			1
Collège de l'Orbellière	Éducation		1	1
Collège Étienne Dolet - Orléans	Éducation		1	1
Collège Jacques Prévert - St-Jean-le-Blanc	Éducation		1	1
Collège Clos Ferbois - Jargeau	Éducation			1
Collège Sully-sur-Loire - Sully-sur-Loire	Éducation			1
Collège Val-de-Loire	Éducation			1
7 enjeux de catégorie 2 (propriété du CG occupée par des tiers)				
Maison éclusière	Patrimoine	1	1	1
Maison éclusière	Patrimoine	1	1	1
Parc du château - Châteauneuf-sur-Loire	Services culturels	1	1	1
Maison de retraite Pagot - Orléans	Autonomie		1	1
Foyer de vie Paul Cadot - Orléans	Autonomie		1	1
Parc floral - Orléans-La Source	Patrimoine		1	1
Gendarmerie - Jargeau	Affaires économiques			1
2 enjeux de catégorie 1 (propriété d'un tiers occupée par des agents du CG et sous la responsabilité du CG)				
MECS Les Hautes Montées - Orléans	Enfance et famille		1	1
MECS Le Mouteau - St-Jean-le-Blanc	Enfance et famille		1	1

► Détermination des orientations pour l'élaboration du PCA

À ce stade du travail, votre collectivité, engagée dans la démarche d'élaboration de son PCA (et de réduction de sa vulnérabilité face au risque inondation), a défini les scénarios d'inondation et apprécie plus en détail **l'impact de l'inondation sur son territoire. Vos missions prioritaires** ont été définies et la manière dont le **fonctionnement de votre collectivité** (direction par direction ou service par service) **risque d'être impacté** est connue avec un niveau de détail suffisant. Cette première partie a impliqué activement vos directions et les membres concernés des différents services de votre collectivité.

Cette phase d'analyse est également une première étape vers la création d'une **culture du risque inondation au sein de votre collectivité**, les agents impliqués par la démarche participative, répartis dans tous les services, sont dorénavant sensibilisés au risque inondation.

L'étape suivante va vous amener, en conservant la même démarche participative, à établir la feuille de route de la continuité de votre activité. Les orientations pour l'élaboration du PCA devront être validées par la direction générale.

Objectif

Les orientations pour la démarche de continuité d'activité seront constituées des réponses aux carences identifiées par rapport aux trois composantes principales du diagnostic de vulnérabilité de la collectivité : la disponibilité du personnel, l'état de l'outil de travail et les ruptures de flux, de réseaux et de communications.

À travers les grandes lignes des réponses aux questions et problèmes issus de la phase précédente, il s'agira de donner le cadre nécessaire à l'établissement du Plan de continuité d'activité. Le document d'orientation propose des solutions qui seront détaillées dans le PCA et dans les outils qui le composeront.

Ce **document d'orientation** est un document qui doit être **clair, pragmatique et opérationnel. Il est réalisé par le comité de pilotage et la direction générale, en concertation avec les directions et services concernés.**

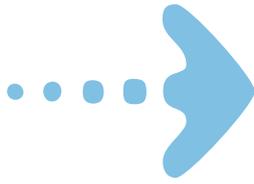
Il doit également anticiper autant que faire se peut le **financement des orientations qu'il donne**. Il faut donc également envisager **l'estimation des moyens nécessaires** pour réaliser les missions considérées comme "nouvelles" et "à renforcer" en termes de : moyens humains (nombre, savoir et savoir-faire), moyens matériels (techniques, matériaux, équipement, locaux,...), informations nécessaires à la réalisation de la tâche, où et comment les obtenir.



Méthodologie

Face à l'ensemble des difficultés auxquelles l'organisme aura à faire front, l'élaboration des orientations globales peut se résumer par la réponse aux questions qui ont été soulevées lors du diagnostic de vulnérabilité de la collectivité :

- comment garantir un volume de personnel suffisant pour assurer les missions prioritaires ?
- comment pallier l'impossibilité d'utiliser une partie de l'outil de travail ?
- comment pallier les perturbations des réseaux et des flux ?



Le choix est à faire entre :

- **des réponses pérennes (à mettre en œuvre bien avant que la moindre crue s'annonce) telles que la réduction de la sensibilité des structures matérielles, la mise à l'abri permanente, la protection permanente et le renforcement de la capacité de réponse. Il peut s'agir, par exemple, de la construction d'un muret pour protéger des équipements difficilement déplaçables.**
- **et des réponses temporaires (à mettre en œuvre en réponse à l'annonce de l'inondation) telles que la mise à l'abri et la protection temporaire ainsi que des mesures de substitution. La mise en place de systèmes de protection de type bâches, sacs de sable en est un exemple.**

Ce choix s'effectue en fonction des gains qu'apportent ces différents types de réponse en termes de continuité d'activité mais aussi en fonction des contraintes qu'elles génèrent (coût financier, contraintes de travail au quotidien, lourdeur de mise en œuvre, acceptation par les salariés).

On peut citer les quelques exemples suivants :

concernant le personnel :

- réaffectation du personnel dont les missions ont été suspendues de manière à avoir les effectifs suffisants au bon endroit au bon moment (en "qualité" et en quantité) ;
- recours à de l'embauche temporaire (entreprises d'insertion par exemple) ou externalisation de certains services habituellement réalisés en interne ;
- pour pallier les difficultés de déplacement et/ou être sûr d'avoir une bonne répartition des compétences, envisager l'hébergement temporaire d'une partie du personnel à proximité des sites (nouveaux ou non) de travail. Sous quelles conditions ?
- formation des employés habitant en zone inondable à la mise en œuvre du Plan familial de mise en sûreté (PFMS).

concernant l'outil de travail :

- délocalisation de manière permanente de tout ou partie de l'activité nécessaire à la réalisation des missions prioritaires hors de la zone inondable ou de la zone d'impact de l'inondation, selon que la situation le nécessite ou non ;
- a contrario, envisager un repli temporaire de ces activités. Quelle doit alors être la situation géographique de ce site pour permettre au mieux la continuité des missions prioritaires ?
- dédoublement de certaines missions prioritaires de part et d'autre de la zone inondée en cas d'impossibilité de franchissement ;
- renégociation des contrats d'assurance sur les biens ;
- établissement "à l'avance" de partenariats avec les entreprises susceptibles d'être utiles en cas d'inondation (location de matériel, achat de matériaux, etc.).

concernant les flux :

- établir dès maintenant des partenariats pour pallier la défaillance prévue de certains de vos prestataires et fournisseurs actuels s'il n'est pas possible d'en trouver rapidement d'autres ;
- s'équiper en matériel de communication, de fourniture d'électricité, de potabilisation d'eau, soit par acquisition, soit par convention de fourniture prioritaire en cas de sinistre.

Pour aller plus loin

Mesures pérennes ou temporaires, quelles implications ?

Les **mesures pérennes** sont en général plus coûteuses financièrement, peuvent être plus contraignantes au quotidien mais présentent l'avantage très net d'être déjà en place au moment où une crise survient. Ceci a deux implications :

- 1 - dans la mesure où elles sont déjà mises en œuvre, on peut être sûr qu'elles auront une certaine efficacité ;
- 2 - elles permettent de "décharger" la liste des tâches à accomplir dans le plan de continuité d'activité, à un moment où il faudra agir dans l'urgence.

Le choix des **mesures temporaires** ne doit pas être fait à la légère. Il importe en effet que les moyens nécessaires à leur mise en œuvre (matériel, main-d'œuvre, ressources financières) soient bien disponibles au moment où l'inondation se produit, alors que d'autres acteurs seront dans la même situation que vous et souhaiteront eux aussi en disposer. Un conventionnement préalable peut s'avérer indispensable. Il faut vérifier que le prestataire sera en mesure d'assurer le service demandé.

Le choix des mesures doit donc avant tout reposer sur leur efficacité mais aussi et surtout sur leur faisabilité. Ainsi, le plus souvent, l'association de mesures pérennes et temporaires sera recommandée dans l'élaboration du Plan de continuité d'activité.

Rendu

Le rendu consiste en un document concis qui trace les grandes lignes de la stratégie de continuité d'activité de la collectivité : où se replie-t-on ? où le personnel et le matériel sont-ils réaffectés ? comment les carences des flux sont-elles palliées ? Il s'agit de donner des orientations et il faut donc penser globalement, réfléchir "en grandes masses".

► Élaboration des outils de mise en œuvre de la continuité d'activité

Le document d'orientation donne les réponses aux grandes questions et aux problèmes soulevés lors du diagnostic de vulnérabilité de votre collectivité. Les outils de mise en œuvre du PCA permettront de réaliser les objectifs donnés par ce document d'orientation.

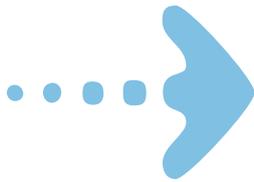
Objectif

Mettre en place un document de support du PCA, opérationnel, efficace et efficient, qui permettra le moment venu, malgré la présence de l'eau, de maintenir les missions de la collectivité jugées prioritaires.

Ce document s'adressera à la fois à chaque niveau de direction, aux chefs de service qui superviseront le déploiement et à chaque employé qui devra intervenir dans la gestion des différentes phases de l'inondation.

Méthodologie

L'étape précédente a permis de définir les grandes orientations de mise en œuvre du PCA (on sait où l'on se replie, il a été défini, sans entrer dans le détail, la réaffectation globale du personnel et du matériel, on a identifié les moyens de pallier d'éventuelles carences en personnel, équipement, réseaux, prestataires et fournisseurs), il devient possible d'entrer dans le détail de l'élaboration du PCA.



Il s'agit maintenant de définir la suite chronologique des actions à conduire depuis la première alerte reçue jusqu'au retour à la normale du fonctionnement de la collectivité, et ce pour chaque scénario défini. Il s'agit aussi d'attribuer la responsabilité de ces tâches, "qui fait quoi ?" et d'en préciser le détail de réalisation.

Cet enchaînement d'actions doit bien entendu avoir pour but de mettre en œuvre, le plus efficacement possible, la stratégie préalablement élaborée.

L'ensemble de ce travail implique à la fois les services, les directions et le comité de pilotage, selon les outils. Il est intéressant que les services et directions directement concernés par un outil ou par l'application d'une action participent activement à son élaboration en collaboration avec le comité de pilotage et la direction générale. Ces deux derniers valideront finalement les outils du PCA.

Pour élaborer les outils de la continuité d'activité, la connaissance fine de l'impact de l'inondation sur certains sites sera parfois nécessaire. Les principes qui guident **le diagnostic de site** sont les mêmes que ceux exposés pour l'analyse de la vulnérabilité de l'organisme de service public. Il peut faire appel à un **diagnostic des bâtiments**.

Pour aller plus loin

Le CEPRI a édité un guide pour le **diagnostic des bâtiments** ("Le bâtiment face à l'inondation. Diagnostiquer et réduire sa vulnérabilité". Mars 2010).

Il s'adresse, en premier lieu, à des professionnels du bâtiment et a pour but de leur apporter des informations sur les inondations et sur leurs effets sur les différents éléments d'une construction par suite du contact ponctuel avec l'eau ou d'une immersion prolongée.

Ce document a été conçu pour que chacun puisse progressivement comprendre la problématique de la vulnérabilité du bâtiment face au risque d'inondation. Il revient sur les notions d'endommagement et de vulnérabilité du bâtiment avant de proposer une méthodologie opérationnelle de diagnostic. Il offre également plusieurs outils pratiques.

Ce document opérationnel du PCA est composé :

- d'un document cadre ou un **plan d'action**, qui présente l'enchaînement des actions à conduire depuis la mise en alerte jusqu'au retour à la normale. Il précise aussi à qui incombe la tâche de réaliser les actions qu'il mentionne. Ce document est réalisé à **l'échelle de la collectivité**, il est ensuite **décliné par direction et service** ;
- de **fiches réflexes** : elles précisent la manière de réaliser chacune des actions mentionnées dans le document cadre. Chaque fiche rappelle le nom de l'action, la personne qui en est responsable et son contact. Elles précisent la liste des tâches correspondant à l'action à mener ainsi que les moyens nécessaires ;
- d'**outils supports**, essentiels, qui vont faciliter la mise en œuvre des actions du document cadre :
 - **la cellule de crise** dont il s'agit de définir au préalable la composition (compétences, niveaux de décision,...), le rôle, le lieu de réunion, la procédure de relève, etc. ;
 - **un document d'astreinte** ;
 - **les procédures d'évacuation des employés présents sur les sites et les lieux de travail exposés** ;
 - **l'annuaire de crise** qui recense tous les contacts importants en période de crise ;
 - **le plan et la procédure de réaffectation détaillés des effectifs et des équipements** sur les sites non touchés ou de repli ;

- **la communication (les messages)** en direction du personnel, du public, des communes, de la préfecture, des EPCI dont on attend des informations ou des services, des membres et partenaires... ;
- **les modalités d'organisation du travail du personnel en période de crise** (gestion des absences, droit de retrait, astreinte, permanence, heures supplémentaires, gestion des congés, rémunération du personnel absent, transport et hébergement éventuels du personnel déplacé, précautions à prendre pour les employés travaillant dans des conditions dégradées,...) ;
- **les consignes particulières à diffuser au personnel** au moment de la crise qu'il s'agit là aussi de définir.

Pour aller plus loin

Gestion du risque, gestion de crise, continuité d'activité : des outils communs

Une partie des outils supports a trait à la gestion de crise et à la gestion du risque en général et pas seulement à la continuité d'activité. Il est donc particulièrement important de s'assurer dès le début de la démarche de la cohérence et de l'adéquation entre les outils de gestion du risque en général, de la gestion de crise et de la continuité d'activité.

Rendu

À titre d'illustration, le tableau suivant propose un **exemple fictif et très simplifié** de PCA pour le maintien de la mission prioritaire **de collecte des ordures ménagères sur le territoire non inondé de l'agglomération d'Orléans** (Direction de la gestion des déchets, Communauté d'agglomération d'Orléans val de Loire) :

	Liste des tâches	Qui s'en charge parmi les personnes disponibles ?	Numéro de la fiche réflexe associée
J - 4 : le responsable du service reçoit un message de mise en vigilance par l'Agglo	Organisation de la gestion de crise - Déclenchement de l'alerte (définir le message d'alerte au personnel). - Activer la cellule de crise. - Distribuer les missions aux personnels disponibles.		
	Préparer la continuité d'activité - Contacter le(s) centre(s) de repli prévu(s). - S'assurer de la capacité du lieu à accueillir le personnel et les missions du service et rassembler les matériels et documents nécessaires. - Rappeler le plan de répartition des équipes : où chacun devra se rendre et les procédures à suivre.		
Autour de j - 3 : le responsable du service reçoit la consigne de fermeture du site	Mise à l'abri des biens matériels du site - Déménager l'ensemble des véhicules et matériels de collecte. - Déménager le garage. - Déménager l'ensemble du matériel bureautique. - Effectuer les sauvegardes informatiques nécessaires. - Procéder à l'évacuation.		
	Préparer le site à l'inondation - Procéder à la coupure de l'ensemble des réseaux du site (électricité, gaz, eau...). - Disposer le matériel d'occultation des ouvertures sur le site (atardeaux...). - Neutraliser les cuves à fioul, enlever les produits toxiques.		
	Informé - Tenir informé l'ensemble du personnel, les autorités, la DG - Informer les usagers de la fermeture du site pendant l'inondation (mise en place d'un message automatique sur la ligne téléphonique indiquant la fermeture du site et les dispositions de repli qui seront prises). - Rappeler à tous les consignes de sécurité.		
J à J + 8 environ : l'inondation est là	Évaluer la situation - Suivre l'évolution de la crise.		
	Préparer la post-crise - Prendre contact avec les entreprises partenaires pour évaluer leur disponibilité.		
	Gérer la prise d'activité sur les site de repli - Assurer le redémarrage des services (définir le nouveau fonctionnement dans des locaux différents, dans un mode de fonctionnement "isolé"...). - Prendre contact avec la DG, les communes pour faire le point sur la manière dont les missions prioritaires peuvent se maintenir. - Prendre contact avec la préfecture ou les services compétents (pompiers, armées, etc.) pour connaître les dispositions prises sur la circulation et la localisation des lieux d'hébergement. Redéfinir les circuits de collectes au nord et au sud.		
Dans les jours et les semaines qui suivent la décrue	Informé - Organiser des points de situation quotidiens avec les partenaires.		
	Remettre en état - Faire expertiser les bâtiments sinistrés avant toute entrée (contrôle de l'état sanitaire du site, contrôle des installations électriques, de gaz, contrôle de l'état de la construction et des risques d'effondrement, contrôle de l'état de fonctionnement du réseau d'assainissement, de l'alarme incendie, etc.). - Faire expertiser les travaux à réaliser. - Bloquer les accès aux zones sinistrées potentiellement dangereuses. - Mobiliser les personnes nécessaires au séchage et nettoyage. - Équiper les personnes mobilisées en matériel de protection (gants, vêtements de travail, bottes en caoutchouc). - Organiser l'évacuation des déchets ou matériaux dégradés accumulés sur le site. - Faire procéder aux travaux de réhabilitation du site. - Constituer le dossier d'indemnisation. - Gérer administrativement les absences.		
	Évaluer la situation - Établir un bilan de la crise.		

L'exemple ci-dessous propose une trame de fiche réflexe :

Fiche réflexe				
Action n° / Nom de l'action				
Responsable(s) :				
Contact :				
Liste des tâches à accomplir				
Liste des sous-tâches à accomplir	Qui s'en charge ?	Coordonnées	Quand ?	Tâche réalisée (oui/non)
Liste des tâches à accomplir				
Moyens nécessaires	Localisation	Personne ressources	Coordonnées	

Au final, que contient le document du PCA ?

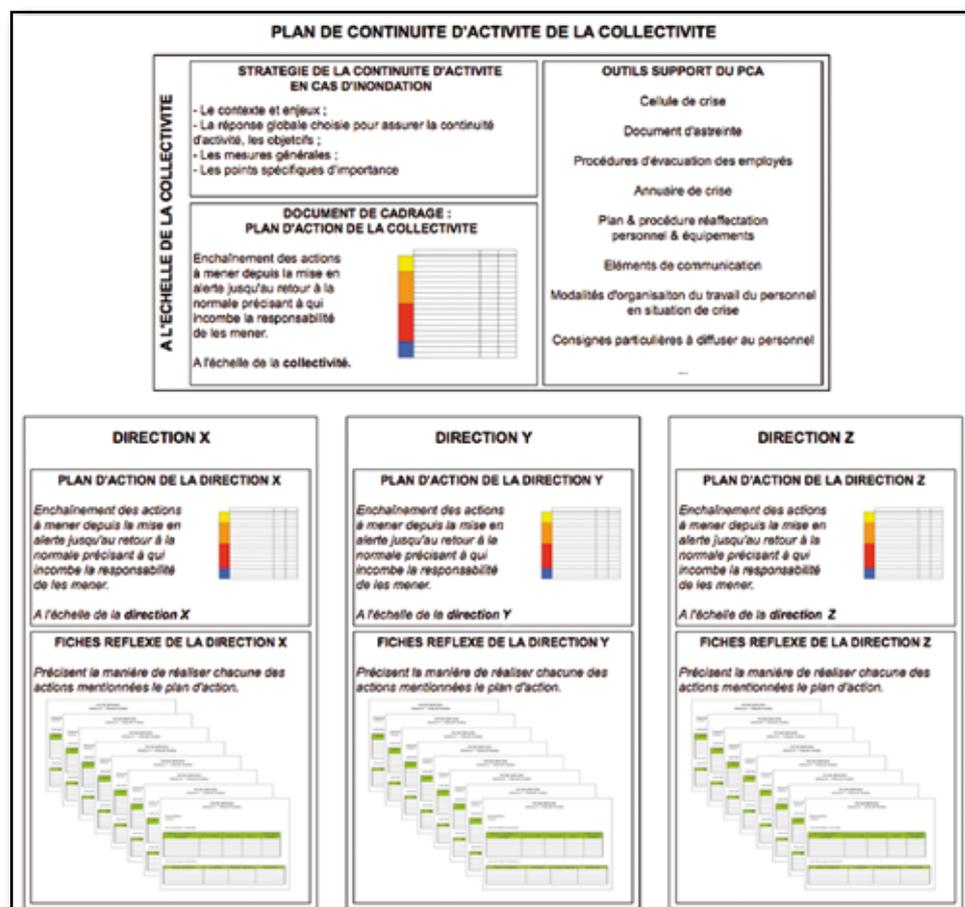
À la fin de cette phase, sur la base des diagnostics de vulnérabilité réalisés (diagnostic territorial de la collectivité et de site), des orientations choisies pour l'élaboration du PCA et les différents éléments constitutifs du PCA, il convient de structurer, d'expliquer, la stratégie de la continuité d'activité de la collectivité en détaillant :

- le contexte et les enjeux,
- la réponse globale choisie pour assurer la continuité d'activité,
- les mesures générales,
- et les points spécifiques d'importance comme la sécurité des personnes.

Ces éléments, qui constituent la première partie du document final du PCA, permettent d'appréhender la cohérence et l'articulation des différentes actions du Plan de continuité d'activité.

En plus de cette partie introductive, on retrouvera également : le plan d'action, les fiches réflexes et les outils supports.

Ces éléments sont représentés dans le schéma ci-après :



III. Faire vivre le PCA (en attendant l'inondation)

Le PCA élaboré ne servira peut-être pas dans les semaines suivant immédiatement sa validation par la direction générale. Il est intégré aux processus organisationnels et décisionnels (ou aux processus de gestion du risque). Il faut maintenant assurer son actualisation et maintenir les équipes opérationnelles de manière à permettre à l'organisme de réagir rapidement et efficacement lors de la survenue d'une inondation.

Objectif

Assurer la mise en **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**. Ce dernier aspect fait partie intégrante du processus d'élaboration et de mise en œuvre d'un PCA qui, comme tout document "vivant", doit être **mis à jour régulièrement**.

Méthodologie

La mise en veille active d'un PCA élaboré repose sur quatre éléments principaux.

L'intégration du PCA dans le fonctionnement "normal" de la collectivité et dans ses **processus de gestion globale du risque**. Elle est à envisager dès le début de la démarche et il faut, lorsqu'elle se termine, vérifier la cohérence et la bonne articulation des deux systèmes de procédure. De plus, les responsabilités au regard de la mise en œuvre du PCA, de sa mise à jour, qui sont associées à des postes particuliers ou à des individus identifiés doivent être clairement mentionnées dans les fiches de poste.

L'information et la formation des équipes

Le développement d'une culture du risque au sein de l'organisme gestionnaire du service public est le meilleur moyen pour que chacun de ses employés se sente concerné et prenne en charge la mise en veille active du PCA.

L'information seule n'est pas suffisante, il faut également former les employés aux tâches particulières qu'ils auront à réaliser lors de l'activation du PCA.

Dans son PCA inondation, le Conseil général du Loiret rappelle que :

"L'efficacité d'un agent en cas de crise sera conditionnée par une bonne connaissance des nouvelles tâches liées à la crise qui lui seront confiées, ce qui implique qu'il ait été informé de ces tâches et éventuellement formé à leur accomplissement. L'idéal étant qu'il puisse s'y exercer préalablement."

La **mise en pratique** par des **exercices** permettra :

- de tester les processus mis en place, les articulations entre les différentes directions, entre le PCA et la gestion de crise, etc. ;
- aux employés d'appréhender et de pratiquer les réflexes à avoir en cas de crise ;
- de donner un espace d'évaluation de la performance du Plan de continuité d'activité et de sa mise en œuvre et ainsi la possibilité de l'améliorer et de l'adapter à la réalité.

La mise à jour régulière, sous l'impulsion de la direction, permettra à chacun de sentir la volonté forte et ainsi régulièrement rappelée de la collectivité d'anticiper la survenue d'une catastrophe majeure et d'en réduire l'impact négatif sur son fonctionnement et le service rendu à la société. Cela donnera également à la collectivité et à ses employés un outil adapté et réadapté chaque fois que nécessaire, donc efficace.

La Direction générale doit s'assurer que les personnes responsables du PCA sont en mesure de remplir leur rôle en leur fournissant l'autorité, le temps, la formation, les ressources et les compétences nécessaires pour assumer leurs responsabilités.

Mettre en action un PCA a un coût qui doit être évalué et anticipé pour éviter les dysfonctionnements au moment où il sera nécessaire d'être réactif.

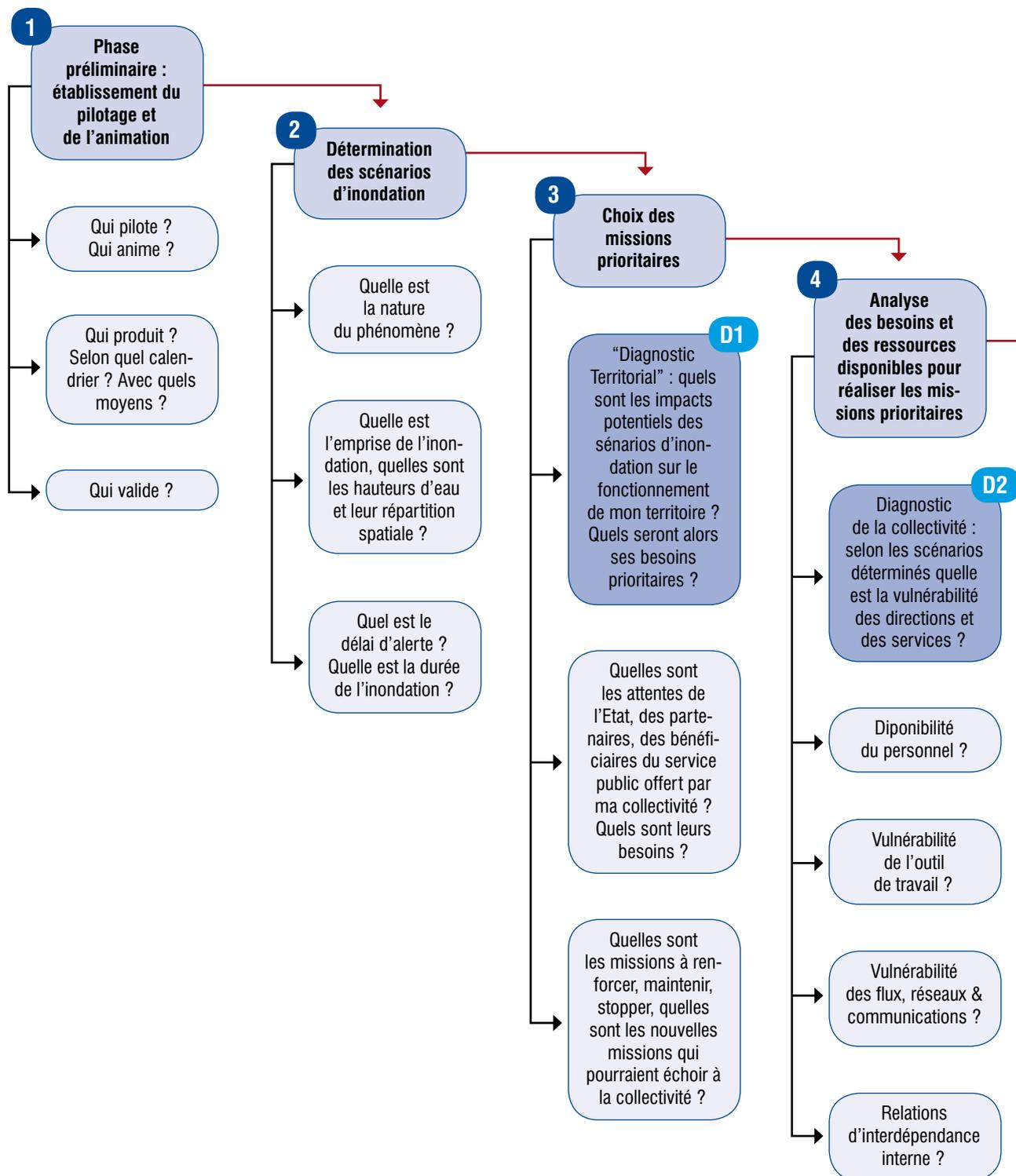
Rendu

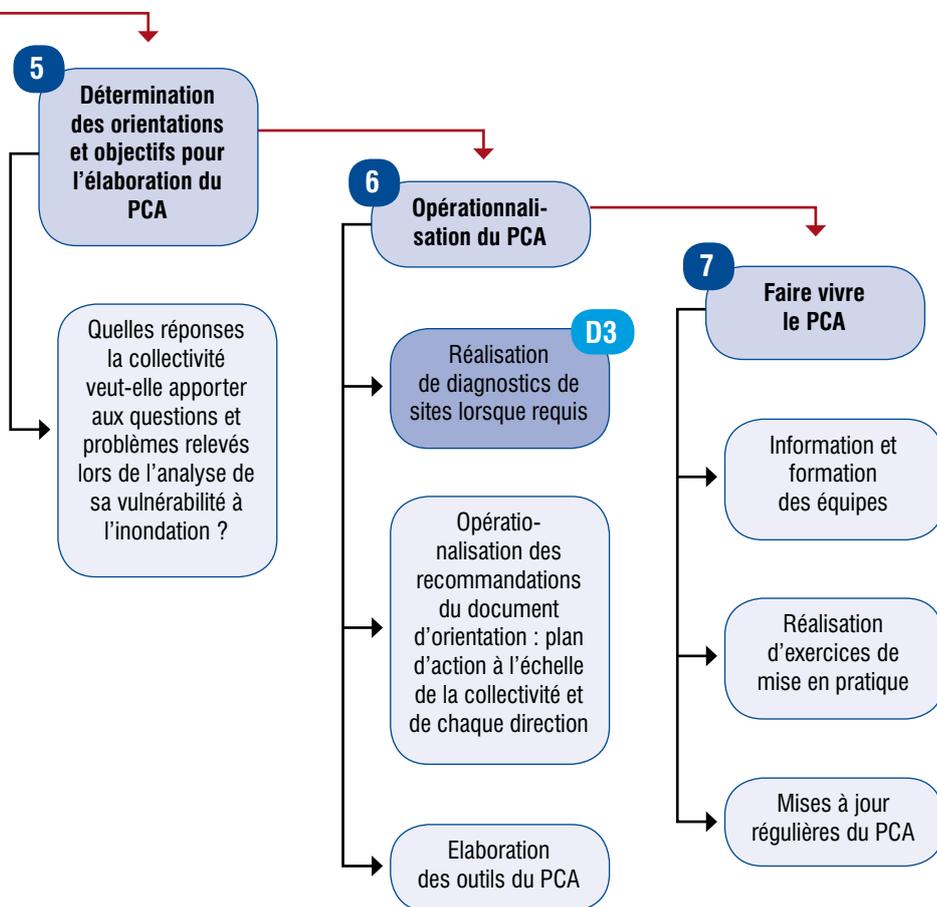
Le plan d'information et de formation doit intégrer le système des procédures internes, dans ce domaine, en vigueur au sein de l'organisme.

La partie "faire vivre le PCA" peut également constituer un chapitre ou une annexe du PCA. Elle doit comporter le planning d'information et de formation des équipes, le détail des exercices à réaliser et leur calendrier, ainsi que le planning de mise à jour ; ... tout en rappelant à qui incombe la responsabilité de chacune de ces tâches.

IV. Pour conclure

Rappel de la structure de la démarche : représentation schématique des grandes étapes de l'élaboration et de la mise en œuvre du PCA :





Pour aller plus loin

Certaines démarches peuvent accompagner la mise en place d'un PCA. Il s'agit par exemple de l'adaptation comportementale des employés habitant en zone inondable, qui permet de réduire l'impact physique et psychologique des inondations sur leur sphère personnelle,... et leur permet également de regagner plus sereinement leur poste de travail. Cela peut se faire à travers des formations au Plan Familial de Mise en Sécurité (PFMS) ou d'autres initiatives d'adoption de bonnes pratiques face au risque.

Remerciements

Ce guide a pu voir le jour grâce au travail de collectivités territoriales qui se sont lancées dans l'élaboration de leur propre Plan de continuité d'activité telles que le Conseil général du Loiret, le Conseil général du Val-de-Marne, la Communauté d'agglomération d'Orléans val de Loire ou les Grands Lacs de Seine.

La réalisation de ce guide méthodologique : "Les collectivités face au risque d'inondation : bâtir un plan de continuité d'activité du service public" a bénéficié notamment du concours de Roland Lerouxel et Didier Roch, du Conseil général du Loiret, de Marielle Chenesseau et de Thibault Pain de la Communauté d'agglomération d'Orléans val de Loire. Elle se base également sur des expérimentations conduites sur des sites relevant de la responsabilité du Conseil général du Loiret, qui ont reçu le concours avisé de Jean-Pierre Valette, spécialiste de la vulnérabilité des territoires face à l'inondation, et de Sébastien Baron, de l'Institut d'aménagement de la Vilaine.

Avec le soutien



LES GRANDS LACS DE SEINE



CEPRI

Centre Européen de
Prévention du Risque d'Inondation

Document édité par le CEPRI
Avril 2011 / ISSN en cours
Création maquette et illustrations :
Néologis (02 38 43 37 37)
Cette brochure est téléchargeable sur :
www.cepri.fr (publications)
Reproduction interdite sans autorisation