



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Préfet du Nord

ORSEC 59



GUIDE À L'USAGE DES MAIRES POUR LA RÉALISATION D'UN PLAN DE CONTINUITE D'ACTIVITE



GUIDE À L'USAGE DES MAIRES POUR LA RÉALISATION D'UN PLAN DE CONTINUITÉ D'ACTIVITÉ

SOMMAIRE DU PLAN

<u>1. PREAMBULE.....</u>	<u>3</u>
<u>2. QU'EST CE QU'UN PLAN DE CONTINUITÉ D'ACTIVITÉ ?.....</u>	<u>3</u>
<u>3. METHODOLOGIE D'ELABORATION DU PCA.....</u>	<u>5</u>
<u>4. MISSIONS DU MAIRE ET ACTIVITES ESSENTIELLES A LA VIE COLLECTIVE.....</u>	<u>5</u>
<u>5. IDENTIFICATION ET FORMALISATION DES BESOINS DE CONTINUITÉ.....</u>	<u>6</u>
<u>6. IDENTIFICATION ET GESTION DES RISQUES PRIORITAIRES</u>	<u>8</u>
<u>7. FORMALISATION DES MOYENS ET PROCEDURES ET DEFINITION DE LA STRATEGIE DE CONTINUITÉ.....</u>	<u>8</u>
<u>8. ASSURER LA CAPACITE DE MISE EN OEUVRE DU PLAN.....</u>	<u>10</u>
<u>9. ANNEXE : FICHE GUIDE SYNTHETIQUE POUR L'EVALUATION DES BONNES PRATIQUE.....</u>	<u>11</u>

1. PREAMBULE

Le présent guide est un support destiné à tous les maires, quels que soient la taille ou les moyens de leur commune. De ce fait il garde une portée générale et chaque maire peut et doit se l'approprier à sa convenance, avec l'aide de ses services, en retirant uniquement les éléments qui lui semblent nécessaires en fonction des réalités locales.

Si dans l'idéal chaque commune doit être dotée d'un plan de continuité (PCA) formalisé, le maire qui dispose de moyens limités doit a minima lancer une réflexion sur la démarche de maintien de l'activité au sein de sa commune. En effet, en cas de crise majeure, certaines activités doivent perdurer dans la commune malgré le manque de ressources.

Libre donc à chaque maire de conduire cette démarche de la manière qui lui semble la plus pertinente, quitte à se fixer pour objectif de produire un plan de continuité simplifié en ne retenant que les scénarios majeurs susceptibles de ralentir l'activité (rupture d'approvisionnement en électricité, pandémie grippale et intempéries neigeuses) et les possibles solutions de secours.

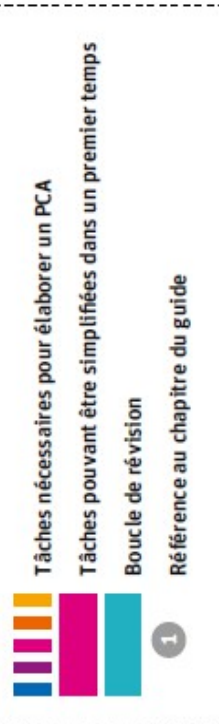
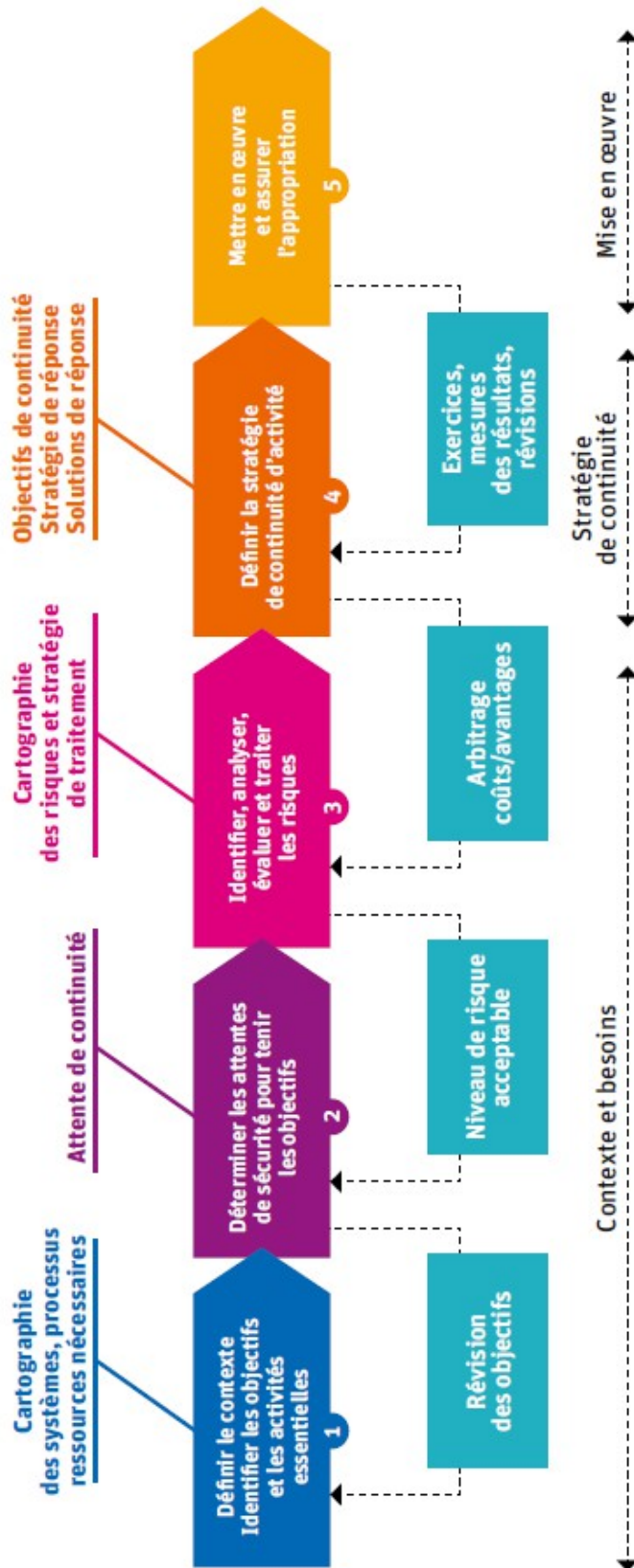


2. QU'EST CE QU'UN PLAN DE CONTINUITE D'ACTIVITE ?

La survenance d'une crise majeure (catastrophe naturelle, accident industriel, pandémie...) est susceptible de perturber très fortement le fonctionnement d'une organisation, qu'elle soit publique ou privée, avec des conséquences allant jusqu'à la cessation définitive d'activité. Or le responsable d'une organisation se doit de concevoir et mettre en œuvre des stratégies de protection permettant de limiter les effets directs d'un tel événement sur les objectifs de l'organisation, et d'assurer la continuité d'activité malgré la perte de ressources.

Dans cette perspective, un plan de continuité d'activité (PCA) a pour objet de décliner la stratégie et l'ensemble des dispositions qui sont prévues pour garantir à une organisation la reprise et la continuité de ses activités à la suite d'un sinistre ou d'un événement perturbant gravement son fonctionnement normal.

DÉMARCHE D'ÉLABORATION D'UN PLAN DE CONTINUITÉ



3. METHODOLOGIE D'ELABORATION DU PCA

L'élaboration d'un PCA impose au préalable une action spécifique de communication interne visant à sensibiliser l'organisation - ici les services municipaux - à la gestion du risque et à la continuité d'activité. Le maire et la direction doivent par conséquent être fortement impliqués et commencer par désigner un chef de projet.

Idéalement le chef de projet est rattaché au directeur des risques. Il doit connaître le métier et disposer d'une autorité reconnue. Il devra disposer de correspondants dans les différents services dont les responsables auront eux-même été sensibilisés à l'objectif du PCA.

La démarche méthodologique, présentée par étapes, consiste à :

- définir les objectifs de l'organisation
- identifier et formaliser les besoins de continuité
- identifier et gérer les risques prioritaires
- formaliser les moyens et procédures et définir la stratégie de continuité
- assurer la capacité de mise en œuvre du plan

4. MISSIONS DU MAIRE ET ACTIVITES ESSENTIELLES A LA VIE COLLECTIVE

Pour élaborer son plan de continuité d'activité, le maire doit avant tout se poser la question de ses missions et des activités essentielles qui doivent être maintenues, fut-ce en mode dégradé, pour les mener à bien lors d'une situation de crise impliquant des ressources humaines ou matérielles limitées.

De manière générale, les missions du maire en période de crise sont :

- le soutien de la population de la commune
- le maintien de la vie collective

La définition des activités à maintenir en priorité dans la commune en période de crise découle de ces deux missions prioritaires. A l'inverse, certaines activités plus secondaires (manifestations sportives ou culturelles, événementiel, grands rassemblements...) peuvent être interrompues pendant toute la durée de la crise. Les activités essentielles peuvent être assurées par les services municipaux ou des prestataires extérieurs. **Cela suppose donc d'impliquer étroitement ces prestataires dans l'élaboration du PCA, en leur demandant à eux aussi des**

garanties en terme de continuité d'activité. Ces garanties doivent être intégrées aux contrats qui lient la communes à ses partenaires.

Les activités essentielles à la vie collective dans une commune sont principalement :

- la protection et la sécurité des personnes
- l'état civil
- le maintien des bonnes conditions d'hygiène (traitement des ordures ménagères, nettoyage des bâtiments collectifs...)
- l'alimentation en eau potable ainsi que l'assainissement et le traitement des eaux usées
- le maintien et le fonctionnement des chauffages collectifs
- le maintien de la paye pour les agents impliqués dans la continuité de service
- les services funéraires

5. IDENTIFICATION ET FORMALISATION DES BESOINS DE CONTINUITE

Cette étape est la suite logique de la précédente. Il s'agit de préciser, pour chaque activité essentielle, le **niveau de service minimum indispensable** ainsi que la **durée maximale d'interruption de service acceptable (DMIA)**. Pour illustrer la notion de DMIA, on peut citer l'exemple d'un processus de livraison de médicaments qui ne peut accepter un délai de retard supérieur à 12 heures ; de la même manière, les agents de la mairie ne toléreront pas que le service de paye soit interrompu plus d'un certain temps.

Des **modes dégradés** peuvent parfois être envisagés, rendant ainsi plus tolérable une interruption de l'activité (par exemple, dans le cas d'une pandémie, limiter les déplacements en ayant recours au télé-travail). Pour tout mode dégradé il convient de :

- définir les circonstances de sa mise en place (exemple : absentéisme dû à une pandémie)
- intégrer les aspects réglementaires spécifiques au mode dégradé (modifications envisageables des textes réglementaires dans des circonstances exceptionnelles)
- définir des procédures spécifiques (exemple : diminuer la plage horaire dédiée à l'accueil du public)

- pouvoir transférer le personnel sur des postes nouveaux
- faire éventuellement appel à l'intérim
- disposer de solutions de derniers recours (par exemple disposer de serveurs informatiques sécurisés sur internet afin de permettre le fonctionnement des principaux métiers en mode dégradé).

Pour maintenir les activités essentielles et garantir le retour à la normale, il faut disposer de **ressources dites « critiques »** que l'on peut classer en cinq catégories :

- infrastructures (bâtiments, locaux, moyens de transport...)
- systèmes d'information (systèmes informatiques, serveurs, moyens de télécommunication, réseau local, messagerie, accès internet...)
- ressources humaines (équipes disponibles, renforts, personnes clefs, qualifications, compétences, motivation...)
- ressources intellectuelles et immatérielles (données internes, informations stratégiques, informations à protéger...)
- prestations externes (eau, énergie, sous-traitants) ou produits critiques (matières premières rares).

Un exemple concret en matière de ressources critiques consisterait à dire que le maintien du paiement des salaires des agents nécessite à la fois des ressources critiques dans le domaine des ressources humaines (tel nombre d'agents compétents pour ce service disponibles), des systèmes d'information (réseau informatique secouru) et des ressources immatérielles (données sur les agents sauvegardées).

Des objectifs relatifs au niveau des ressources critiques doivent également être définis. Pour simplifier le travail, l'analyse des besoins en ressources sera effectuée sur la base d'un nombre limité de scénarios ou situations de crise retenus comme prioritaires.

Il est recommandé :

- d'intégrer dans le PCA de la mairie le niveau dégradé des prestations que les fournisseurs ont prévu de maintenir en période de crise
- d'intégrer dans les ressources critiques de la mairie son système téléphonique, ses éventuels serveurs de fichier et son système de messagerie.

6. IDENTIFICATION ET GESTION DES RISQUES PRIORITAIRES

Cette étape consiste à **identifier** les principaux risques susceptibles d'affecter le fonctionnement des services municipaux et la vie collective de la commune, puis de les **analyser** (selon des critères de fréquence et de gravité) en les regroupant par scénarios significatifs, et finalement d'**évaluer** ces risques en fonction du contexte et des enjeux pour la commune et d'essayer de réduire au maximum leur impact.

L'identification des risques consiste à sérier les risques qui peuvent affecter la commune et surtout le fonctionnement des services municipaux en fonction de leur nature : risques naturels, technologiques, sanitaires, sociétaux... Pour les communes dotées d'un plan communal de sauvegarde (PCS) ou d'un document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) il est possible de s'appuyer sur le diagnostic qui a déjà été fait lors de l'élaboration de ces documents.

L'analyse des risques peut se faire suivant différentes méthodes, par exemple en caractérisant la source du risque (une inondation par exemple) ou les effets eux-mêmes (exemple : une coupure de courant).

L'évaluation des risques consiste à les classer selon deux critères : la probabilité d'occurrence (ou plausibilité) et la gravité d'impact. Il résulte de ce classement une liste graduée de risques, les plus critiques étant ceux qui sont à la fois les plus fréquents et les plus graves.

Le traitement des risques prioritaires consiste à décider d'une action visant à éliminer les risque (par exemple acquérir un groupe électrogène en cas de coupure de courant généralisée) ou à le limiter (par des actions de prévention ou de protection).

7. FORMALISATION DES MOYENS ET PROCEDURES ET DEFINITION DE LA STRATEGIE DE CONTINUITE

Afin d'assurer la continuité d'activité il est nécessaire de pallier la perte de ressources critiques en utilisant d'autres ressources. Cela n'est généralement possible que si de telles ressources ont été prévues à l'avance. Il est donc nécessaire de limiter les pertes de façon à disposer après le sinistre d'un niveau de ressources minimum pour permettre la reprise. Par exemple il ne sera possible d'assurer la reprise d'un système informatique à un niveau acceptable que si un certain nombre de matériels et de réseaux sont disponibles après le sinistre et si les données critiques sauvegardées sont suffisamment récentes pour limiter la perte opérationnelle.

La reprise d'activité doit donc se préparer :

- en identifiant ou en créant des ressources redondantes non susceptibles d'être affectées par le sinistre (par exemple en prévoyant un local de replis)
- en ouvrant la possibilité de faire appel, dans des délais adaptés, à des ressources externes
- en appliquant des procédures de sauvegarde des données
- en disposant d'une organisation, d'une architecture technique et de procédures qui vont permettre le fonctionnement des services municipaux pour les missions prioritaires

Ces exigences s'appliquent d'abord aux **ressources humaines**, pour lesquelles il s'agit d'identifier les positions de travail clés pour la continuité des activités essentielles, les positions de travail à maintenir et les dispositions pour y arriver (suppléance du personnel, mécanismes d'astreinte, recours aux réservistes, possibilités de travail à distance...), les dispositifs techniques nécessaires (locaux, outils de travail...), les moyens humains (formation, sensibilisation, exercices...) et les dispositifs réglementaires (contrats de travail, responsabilités...). Pour la suppléance du personnel il est recommandé de prévoir un mécanisme de mise à jour des annuaires en cas de fonctionnement en mode dégradé.

Pour les **systèmes d'information et de communication**, il est souhaitable de disposer d'une architecture permettant de répondre aux exigences en terme de délais de secours et de perte de données maximale admissible. Il est donc nécessaire de prévoir un certain nombre de dispositifs de secours (sauvegardes, réseaux sécurisés, systèmes de communications par radio) afin de permettre le retour à la normale par paliers.

Pour les **infrastructures**, il s'agit de mettre au point des mesures permettant aux sites critiques de fonctionner en mode dégradé, ainsi que les solutions permettant de basculer rapidement l'activité concernée vers des sites de replis : installer les équipements techniques des sites critiques dans des zones mieux protégées, assurer une redondance des sites critiques (équipements informatiques en double situés à deux endroits bien distants par exemple), identifier des solutions de replis (par exemple disposer d'un accès au fax via une boîte mail dans le cadre d'un télé-travail) ...

Enfin comme évoqué précédemment il convient d'adopter une stratégie vis-à-vis des **partenaires** de la municipalité (l'entreprise chargée de ramasser les déchets pour les besoins de la commune par exemple), en traduisant les besoins de continuité en termes contractuels et/ou en mécanismes de travail. L'internalisation de certaines fonctions pour en assurer la maîtrise à moindre coût et la mutualisation de ressources externes peuvent être envisagées.

Une fois les procédures définies la **stratégie de continuité** peut être formalisée. Concrètement il s'agit de définir le niveau de service à restaurer (par exemple : maintien d'une permanence pour l'état civil une demi-journée par semaine) et les

délais associés (exemple : trois jours de retard maximum pour la paye), en identifiant au préalable l'ordre de priorité de reprise et en calculant les coûts associés aux moyens à mettre en œuvre pour maintenir la continuité d'activité.

8. ASSURER LA CAPACITE DE MISE EN OEUVRE DU PLAN

Les responsables en charge des moyens doivent vérifier la disponibilité des ressources spécifiques conditionnant l'activation du plan de continuité. A défaut, de nouvelles ressources doivent être mobilisées pour assurer cette disponibilité dans les délais prescrits par le PCA. Les procédures de mise en œuvre du PCA doivent également être spécifiées et documentées : il s'agit autant que possible de formaliser un nombre réduit de procédures, avec des **fiches-actions** simples et spécifiques à chaque métier et des **fiches-réflexes** pour la première heure après activation du PCA.

S'assurer de la capacité de mise en œuvre du PCA implique également que les personnes qui en sont chargées aient connaissance des procédures qu'il recouvre. Les modalités de **formation**, de vérification et de maintien en condition opérationnelle (**exercices et retours d'expérience**) du PCA sont donc essentielles.

La fiche guide synthétique pour l'évaluation des bonnes pratiques (page suivante) doit permettre aux acteurs du PCA d'évaluer son état d'avancement et leur capacité à se l'approprier à chaque étape de son élaboration.

9. ANNEXE : FICHE GUIDE SYNTHETIQUE POUR L'EVALUATION DES BONNES PRATIQUE

ETAPES ET ACTIONS	OUI	NON	OBSERVATIONS
1. Définition du contexte, identification des objectifs et des activités essentielles.			
1.1. La direction est-elle fortement impliquée?			
1.2. Un chef de projet doté des compétences, de l'autorité et de l'autonomie nécessaires a-t-il été nommé?			
1.3. Le contexte et le périmètre de PCA ont-ils été précisés?			
1.4. Les objectifs, les activités essentielles, les flux et les ressources critiques ont-ils été identifiés?			
1.5. Les processus de l'organisation ont-ils été cartographiés?			
1.6. Les flux entre les systèmes d'information supportant les processus ont-ils été cartographiés?			
2. Déterminer les attentes de sécurité pour tenir les objectifs.			
2.1. Les systèmes de téléphonie, serveurs de fichiers et messagerie ont-ils été intégrés dans les systèmes critiques de l'organisation?			
2.2. Les ressources critiques « dures » ont-elles été prises en compte?			
2.3. Les ressources immatérielles ont-elles été prises en compte?			
2.4. Les niveaux de fonctionnement en mode dégradé sont-ils explicités? Ont-ils été validés en liaison avec le(s) « client(s) »?			
2.5. Les niveaux dégradés de prestations des fournisseurs ont-ils été pris en compte?			
2.6. L'échelle de mesure des conséquences d'interruption validée avec les responsables est-elle identique pour tous les processus?			
3. Identifier, analyser, évaluer et traiter les risques.			
3.1. Si une analyse de risques préexistait, a-t-elle été reprise pour en vérifier la pertinence?			
3.2. L'analyse des risques a-t-elle permis d'identifier ceux contre lesquels il est prioritaire de se protéger?			
3.3. Le PCA global reprend-t-il en autant de composantes les scénarios de risques retenus?			
3.4. Le PCA prend-t-il en compte les risques opérationnels pour lesquels l'interruption d'activité résulte de la perte de ressources critiques?			
3.5. Les partenaires des secteurs publics et privés susceptibles d'être concernés par les scénarios ont-ils été identifiés?			
3.6. Les interdépendances et les effets en cascade ont-ils été pris en compte?			
4. Définir la stratégie de continuité d'activité.			
4.1. Les objectifs de continuité sont-ils cohérents avec ceux de l'organisation, mesurables, et tiennent-ils compte des ressources nécessaires?			
4.2. Les objectifs de continuité en mode dégradé et pour la reprise d'activité sont-ils cohérents avec les scénarios de risques retenus?			
4.3. L'ordre de priorité des procédures, des ressources, de la reprise et du basculement progressif sur les systèmes normaux est-il identifié?			
4.4. Les exigences vis-à-vis des « partenaires » ont-elles été prises en compte de manière réciproque?			
4.5. Les services de l'État et les organisations partenaires du PCA sont-ils identifiés et connus?			
4.6. La stratégie a-t-elle été validée par la direction?			

5. Mettre en œuvre et assurer l'appropriation du plan			
5.1. Les actions de communication inhérentes au lancement, à l'appropriation et à la mise en œuvre du PCA ont-elles été prévues ?			
5.2. Les mesures à mettre en œuvre et les procédures associées sont-elles simples et accessibles ?			
5.3. Les dispositifs, moyens et ressources nécessaires à la mise en œuvre du PCA sont-ils disponibles et/ou en place ?			
5.4. Les personnels responsables sont-ils désignés, informés et formés aux procédures prévues dans le PCA ?			
5.5. Les indicateurs, les dispositifs itératifs de vérification, contrôles, exercices et évolution du plan sont-ils conçus et déclinés ?			
5.6. Les procédures de sauvegarde/récupération et les moyens critiques du PCA seront-ils contrôlés périodiquement ?			