

Plan de continuité de l'activité

Qu'est-ce qu'un PCA ?

La pandémie de COVID-19 qui touche le pays depuis plusieurs semaines et les mesures gouvernementales de confinement annoncées le 16 mars imposent de remettre radicalement en question l'organisation des collectivités territoriales.

Le Plan de Continuité d'Activité (PCA) est le document qui permet de structurer l'activité en période de crise. Le PCA présente l'organisation adoptée par une structure pour assurer, selon divers scénarios de crises, y compris face à des chocs extrêmes, le maintien des prestations de service essentielles ou importantes, puis la reprise planifiée des activités.

Le PCA classe les activités en fonction de leur importance et de leur faisabilité, et permet de les envisager selon trois temporalités : l'anticipation de la crise, le maintien de l'activité en mode dégradé ainsi que la phase de reprise de l'activité.

Pourquoi est-ce nécessaire pour les collectivités ?

Au regard des besoins de continuité de certains services publics dans un contexte de fonctionnement dégradé, les collectivités doivent définir leur organisation. En effet, les collectivités font face à des effectifs extrêmement réduits suite notamment aux règles de confinement et à la fermeture des établissements scolaires.

Le PCA doit permettre de **définir les missions essentielles** au fonctionnement de la collectivité, de **faire le point sur les effectifs mobilisables**, mais aussi d'instruire les **dispositifs de protection à mettre en place** à destination des agents mobilisés.

Les objectifs du PCA

La collectivité devra établir une liste des activités essentielles qui doivent être maintenues et interroger les processus clés à mettre en œuvre pour assurer cette continuité.

Pour ces activités essentielles, il importe d'appréhender les principaux risques qui pourraient compromettre la continuité de service. Sur cette base, des scénarios sont établis pour examiner les réponses envisageables dans l'hypothèse de la fragilisation d'un processus (absentéisme important, épuisement d'une ressource, etc.).

Méthodologie de projet

La conception d'un plan de continuité d'activité est confiée à un **chef de projet**. Le chef de projet est en lien direct avec les responsables des périmètres techniques pour arrêter le plan. Il rend compte directement à l'autorité territoriale sous couvert de la direction générale des services.

La **cellule de crise** mise en place tout au long de l'épisode doit être en lien étroit avec la plus haute autorité de la collectivité. Elle collabore avec les représentants de chaque direction, qui auront pour objectif de s'assurer de l'activation des différents scénarios en fonction de l'évolution de la situation. Un système d'indicateurs et/ou de remontée d'informations du terrain permet à la cellule de crise de savoir si les dispositions du PCA sont bien en œuvre et s'il convient de prendre des décisions complémentaires pour tenir les objectifs fixés.

Le PCA doit être présenté aux représentants du personnel. En temps de crise, un CHSCT exceptionnel peut être réuni, y compris en visioconférence, pour échanger sur la mise en œuvre des mesures, favoriser les remontées de terrain des agents, et répondre aux interrogations.

Contenu du PCA

Le classement des missions par **ordre de priorité sur les missions** permettra de définir précisément les moyens qui doivent leur être alloués.

Les missions pourront être regroupées dans les catégories suivantes :

1. Missions essentielles à maintenir en permanence :

Ces missions essentielles doivent être maintenues en raison des nécessités de continuité de service public et des conséquences qu'aurait leur arrêt.

On compte parmi ces missions essentielles les missions suivantes :

- Police Municipale – dans le cas présent, pour l'application des règles de confinement
- Missions sanitaires et de maintien du lien social : consultations et activités des centres municipaux de santé, aides aux personnes âgées ou isolées (services du CCAS : aide à domicile, portage des repas, SSIAD), garde des enfants du personnel soignant,
- Missions essentielles à la continuité de la société : état-civil, collecte des déchets, services funéraires, traitement des eaux
- Missions d'information de la population

Pour la réalisation de ces missions et le fonctionnement de l'activité en temps de crise, plusieurs grandes fonctions ressources de la collectivité doivent être maintenues :

- infrastructures (moyens de transport, entretien, maintenance et vérification des locaux et équipements de travail),
- systèmes d'information (systèmes informatiques, serveurs, moyens de télécommunication, réseau local, messagerie, accès Internet) et équipement en ressources informatiques pour permettre le télétravail (ordinateur, accès réseau, outils de visioconférence),
- ressources humaines (équipes disponibles, paie, personnes clés, qualification, compétences, dialogue social) voir annexe 1 pour plus de détails,
- ressources intellectuelles (données internes, informations à protéger),
- communication de crise

Il peut être nécessaire d'adapter les modalités de réalisation des missions en temps de crise. Elles peuvent par exemple nécessiter l'emploi de précautions particulières en raison des risques sanitaires qu'elles font courir aux agents. Dans le cas de l'épidémie de coronavirus, il s'agit de préserver les agents de l'exposition au virus. Le surcroît de protection peut renforcer la pénibilité du travail et nécessiter un redimensionnement des objectifs assignés à chacun.

Les périodes de crise peuvent également occasionner une hausse de la charge de travail dans des proportions inhabituelles, soit parce qu'elle repose sur un personnel réduit, soit parce qu'il est possible que les flux occasionnés augmentent sensiblement. C'est le cas pour les services des urgences des hôpitaux, comme potentiellement pour les besoins d'inhumation à prendre en charge par les services des cimetières.

2. Missions nouvellement générées par la crise

En temps de crise, un ensemble de missions nouvelles peut être généré par la crise elle-même. Cela nécessite une gestion de la polyvalence et une information du personnel en renfort afin de leur permettre d'effectuer ces nouvelles missions dans les meilleures conditions d'efficacité mais aussi de sécurité.

Les missions nouvelles dans cette crise sont variées et sont par exemple l'approvisionnement des services maintenus en EPI (masques, gants, gel, etc.), la production d'attestations employeur permettant la circulation des agents, la désinfection des surfaces suite à la présence d'un cas suspect dans les locaux.

3. Missions pouvant être différées temporairement

Ces missions moins prioritaires pourront être traitées une fois le fonctionnement de crise en place, et en fonction des ressources restant disponibles pour les assumer. Pour les activités de back office, leur maintien en service à distance sera étroitement dépendant de la capacité de la collectivité à mettre en œuvre du télétravail en nombre.

4. Missions pouvant être reportées

D'autres missions pourront purement et simplement être suspendues dans l'attente d'une reprise de l'activité normale. Dans ce cas, une stratégie de reprise d'activité devra être définie afin d'établir des priorités et de permettre un retour à la normale graduel.

La prise en compte de différents scénarios d'absentéisme

Pour chaque activité maintenue, il faudra veiller à mettre en place une organisation adaptée en tenant compte de la situation en mode dégradé. La mobilisation du personnel, notamment des services faisant l'objet d'une suspension temporaire, peut être envisagée afin de palier les éventuelles problématiques d'effectifs (maladie, garde d'enfants, difficulté de déplacement, etc.). Le **personnel vulnérable doit être identifié et écarté** de toutes missions les exposant à un risque de contagion.

La préservation de la santé et de la sécurité en temps de crise

Comme indiqué dans la partie relative aux activités essentielles à maintenir, l'employeur devra s'assurer de l'adaptation de l'organisation aux objectifs à atteindre. En contexte de crise, la pénibilité du travail peut être significativement majorée et le dimensionnement de la charge de travail doit en tenir compte. Si cet exercice n'est pas réalisé, il peut à la fois compromettre l'atteinte des objectifs et empêcher la soutenabilité des efforts tout au long de la période de crise.

Si le contexte de crise et les exigences sanitaires nécessitent d'effectuer des adaptations de la méthode de travail, des **modes opératoires spécifiques** devront être rédigés et présentés aux agents. Ainsi, le mode de fonctionnement dégradé se fera dans des conditions satisfaisantes en matière de prévention des risques professionnels.

Mesures spécifiques liées au COVID-19

L'employeur doit s'assurer que le **personnel mobilisé ne soit pas fragile ou à risque**, et que toutes les mesures de prévention sont prises pour préserver la santé et la sécurité des agents.

L'employeur devra assurer une communication collective afin de s'assurer que les agents se rapprochent du médecin de prévention ou de leur médecin traitant afin de garantir que leur état de santé n'entraîne pas un risque plus important face au COVID-19.

Le médecin de prévention pourra décider d'une adaptation de poste que l'employeur devra appliquer ou proposer une **éviction du travail**. Si le **télétravail** n'est pas possible, une **autorisation spéciale d'absence** devra être mise en œuvre.

L'employeur devra rappeler et veiller à l'application des gestes barrières et des règles de distanciation sociale et ce, durant le travail mais aussi durant le trajet domicile travail.

Enfin, la mise à disposition d'équipements de protection individuelle devra être envisagée en fonction de l'exposition au risque :

- Dotation en masque de protection respiratoire de type FFP2 ou 3 si proximité avec les usagers ou encore dotation en masque de protection type chirurgicaux pour limiter le risque de transmission entre collègues,
- Dotation en gants de protection biologique de type latex, nitrile ou vinyle,
- Dotation en gel hydro-alcoolique,
- Accessibilité à un point d'eau équipé en savon et de moyen de séchage,
- Entretien des vêtements de travail à organiser et assurer un lavage à 60°,
- Entretien des locaux de travail et vestiaires utilisés par les agents.

Après la crise

Dans le cadre du processus d'amélioration continue, il sera important de réaliser un retour d'expérience du PCA mis en place, et d'une manière générale de la gestion de crise. L'objectif est de pouvoir identifier les points forts et les points de vulnérabilité, et de veiller ainsi à la mise à jour du PCA.

Afin de mener à bien cet exercice, la collectivité pourra prendre appui sur l'annexe 2 qui reprend de manière synthétique les éléments qui doivent normalement figurer dans un plan de continuité d'activité.

Annexe 1 : exigences pour les ressources humaines

Ces exigences¹ portent d'une part sur les ressources nécessaires pour préparer la mise en œuvre du PCA :

- Identifier les postes de travail « névralgiques » pour la continuité des activités essentielles
- Evaluer le nombre nécessaire de travailleurs et en particulier le nombre de postes critiques et à maintenir (décisionnel et opérationnel)

D'autre part sur les dispositifs à préparer pour permettre la continuité :

- Maintenir techniquement les positions de travail critiques :
 - Mécanismes d'astreinte
 - Travail à distance
 - Accès aux données des dossiers
 - Droits de lecture des espaces de stockage et de la messagerie
 - Création de nouveaux comptes
 - Travail depuis un site de repli
 - Capacité à conserver les mêmes numéros de téléphone, par redirection automatique
 - Polyvalence du personnel
 - Mesures d'adaptation de l'organisation
 - Aménagement du temps de travail
 - Recours éventuel à des sociétés d'intérim
 - Protection des travailleurs concernés
 - Modalités de transport domicile-travail, covoiturage
 - Disponibilité de l'outil de travail (notamment des terminaux et moyens informatiques), des moyens de communication
 - Prise en compte des mécanismes de sauvegarde de données durant le fonctionnement sur site de repli
- Prévoir les incidences pour le règlement intérieur, la responsabilité civile, la rémunération, le contrôle
- Lorsque l'anticipation est possible, assurer une formation préalable, une sensibilisation au travail occasionnel à distance et la responsabilisation des personnes concernées.

Pour la suppléance du personnel : il est recommandé pour tout poste sensible, de disposer du nom du titulaire et d'un suppléant. Prévoir un mécanisme de mise à jour des annuaires en cas de fonctionnement en mode dégradé.

¹ Ces éléments sont extraits du « guide pour réaliser un plan de continuité d'activité » (Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, 2013).

Annexe 2 : contenu type du plan de continuité d'activité

Ce plan d'ensemble est donné à titre indicatif afin que la collectivité puisse disposer d'un référentiel et repérer ses points forts et ses points de vulnérabilité.

1. Définitions et grands objectifs du PCA
 - a. Définitions
 - b. Objectifs :
 - i. Formuler les besoins de continuité
 - ii. Liste des activités essentielles
 - iii. Liste des processus clés nécessaires au fonctionnement des activités
2. Méthodologie de projet
 - a. Rôle du chef de projet
 - b. Rôle et composition de la cellule de crise
3. Classement des missions :
 - a. Missions essentielles à maintenir en permanence
 - b. Missions nouvellement générées par la crise
 - c. Missions pouvant être différées temporairement
 - d. Missions pouvant être reportées
4. Prise en compte de différents scénarios d'absentéisme
5. Les temps de la gestion de crise
 - a. Préparation à la gestion de crise
 - i. Permanence de la fonction de direction
 - ii. Identification des compétences nécessaires (internes ou externes)
 - iii. Identification des missions pouvant être effectuées à distance
 - iv. Rédaction de fiches de tâches et procédure et intégration de la prévention des risques professionnels
 - v. Définition de nouvelles méthodes de travail
 - vi. Plan de communication interne
 - b. Gestion de la crise
 - i. dispositif de gestion de crise
 - ii. identification des renforts
6. Outils d'aide à la gestion de crise
 - a. Tableaux de bord
 - b. Annuaire de crise
7. Vie courante
 - a. Transport, restauration et soutien des outils de travail
 - b. Soutien santé
 - c. Mise en place des moyens de travail à distance
 - d. Gestion des sous-traitants et fournisseurs
8. La préservation de la santé et de la sécurité en temps de crise
 - a. Mesures barrière
 - b. Identification des risques spécifiques
 - i. Identification des personnes à risque
 - ii. Equipements de protection individuelle : quantification, stockage, acquisition, planification de la distribution, gestion des déchets, produits d'hygiène
9. Activités transverses
 - a. Identification des ressources externes indispensables (ex : services de l'Etat)
10. Validation du PCA
 - a. Connaissance du PCA par le personnel
 - b. Mise à jour du PCA