

Le PCA (Plan de Continuité d'Activité)



Date de création : octobre 2021

Date de mise à jour : septembre 2022

Synthèse :

Un grand principe du régime juridique de la fonction publique territoriale et hospitalière est l'obligation de continuité du service public, reposant sur la nécessité de répondre aux besoins d'intérêt général sans interruption, y compris en cas de crise. Il appartient à chaque employeur de définir un Plan de Continuité des Activités (PCA) pour être préparé au mieux. La présente fiche explicite les grands principes du PCA et donne quelques conseils et références pour le mettre en place.

Textes : sans objet

Sommaire :

[Introduction : crise sanitaire 2020 et continuité du service public](#)

[Définitions et objectifs](#)

[Classement des activités par ordre de priorité](#)

[Méthode d'élaboration du PCA](#)

[Rôle du CHSCT](#)

[Pour aller plus loin : la Norme ISO 22301](#)

[Bibliographie](#)

Introduction : crise sanitaire 2020 et continuité du service public

La pandémie de 2020 relative au coronavirus a entraîné des perturbations susceptibles d'affecter les services publics et les activités économiques. Des organisations ont dû se mettre en place, fonctions de l'actualité de la situation sanitaire et du contexte local, en procédant à de nécessaires adaptations.

Ces adaptations ont été d'autant plus importantes pour la fonction publique territoriale et hospitalière qu'elles ont une obligation de **continuité du service public**, reposant sur la nécessité de répondre aux missions d'intérêt général sans interruption. Ce grand principe du régime juridique du service public constitue en effet un des aspects de la continuité de l'État et a été qualifié de principe de valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel en 1979. Cependant, selon les services, la notion de continuité n'a pas le même contenu (permanence totale pour les urgences hospitalières, horaires prévus pour d'autres).

Mais cette organisation ne s'improvise pas et un Plan de Continuité des Activités (PCA) doit être défini pour être préparé au mieux.

Le secteur médical et médico-social, du fait de ses spécificités et de ses missions, est assujéti à l'obligation d'établir par établissement un plan - blanc pour les hôpitaux, bleu pour les établissements médico-sociaux. Ces plans prévoient peu ou prou l'équivalent du PCA pour les autres secteurs d'activités. Ces plans blanc/bleu sont déclenchés à la demande des chefs d'établissement sous couvert du plan ORSAN. Ce sont les autorités sanitaires (Ministère de la santé, DGS, ARS) qui coordonnent l'ensemble.

Définitions et objectifs

Le plan de continuité d'activité est un **outil d'organisation et de gestion de crise** qui permet de répondre aux enjeux de sécurisation de la population pour le maintien des missions essentielles du service public local telles que : état civil, eau, sécurité, assistance, salubrité...et aux enjeux de santé sécurité des agents, en fonction des scénarios de crise concernés.

A ce titre il présente l'ensemble des mesures que la collectivité décide de mettre en œuvre pour assurer, selon les divers scénarios de l'épidémie, le **maintien des services dont la continuité est impérative**.

Plusieurs scénarios doivent être attentivement étudiés : interruption partielle, interruption totale, télétravail généralisé, etc. Sur ces bases, le plan de continuité d'activité définit les solutions (stratégiques) et mesures (opérationnelles) à mettre en œuvre en fonction de la situation : plages horaires d'ouverture, modalités de télétravail, roulement d'effectifs, travail dominical, animation de la cellule de crise...

Il fera apparaître notamment les informations suivantes (qui seront fonctions des niveaux d'alerte qui auront été établis et définis) :

Quelles activités essentielles ?	Identifier les activités essentielles à maintenir pour assurer la continuité du service public, y compris en mode dégradé
Comment adapter l'organisation et les conditions de travail habituelles à la pandémie ?	Adapter les conditions de travail et l'organisation (horaires d'ouverture, temps de travail, gestion des congés, télétravail, rotation des équipes, etc.) afin de permettre le respect des mesures décidées par les autorités sanitaires (fermeture des écoles, confinement à domicile, limitation des déplacements, etc.)
Quels effectifs minimums nécessaires ?	Identifier les effectifs minimums nécessaires pour assurer le maintien des activités essentielles, même dans des conditions dégradées
Quels renforts possibles ?	Identifier les renforts possibles et les mesures de remplacement ou de substitution qui pourront être mises en œuvre en cas d'absence des agents chargés d'assurer les activités essentielles, en-deçà du minimum requis,
Quelles mesures pour protéger les agents ?	Identifier enfin les actions de prévention nécessaires pour les agents maintenus en activité afin de protéger leur santé et limiter la propagation du virus

L'objectif final du PCA est de mettre en place une stratégie qui permette de limiter l'impact de l'épidémie qui sévit actuellement.

Classement des activités par ordre de priorité

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

Les activités pourront être regroupées dans les 4 catégories suivantes :

Activités 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** (pour l'application des règles sanitaires notamment, verbalisation si non port du masque par exemple...),
- **Missions sanitaires et de maintien du lien social** : consultations et activités des centres municipaux de santé, aides aux personnes âgées ou isolées, 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)
- **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 augmentation 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.

Activités 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 et activités dans les meilleures conditions d'efficacité mais aussi de sécurité.

Le PCA (Plan de Continuité d'Activité) - Espace Droit Prévention

Citons à titre d'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.

L'employeur n'omettra pas d'informer, former, sensibiliser aux risques inhérents à ces nouvelles missions et activités, afin de répondre à son obligation de résultat en matière de santé sécurité des agents.

Activités 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 le télétravail en nombre.

Activités 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 graduel à la normale.

Méthode d'élaboration du PCA

Le guide pour réaliser un PCA réalisé par le SGDSN en 2012 identifie 10 étapes:

1. Définir le contexte et les objectifs de l'organisation
2. Identifier et formaliser les besoins de continuité
3. Identifier et gérer les risques prioritaires
4. Choisir les scénarios à prendre en compte
5. Formaliser les moyens et procédures
6. Définir la stratégie de continuité
7. Spécifier les procédures de gestion de crise et de communication
8. Rédiger le plan de continuité et la documentation associée
9. Assurer la capacité de mise en œuvre du plan
10. Faire évoluer le plan : exercices et retours d'expérience

=> <http://www.sgdsn.gouv.fr/uploads/2016/10/guide-pca-sgdsn-110613-normal.pdf>

Le PCA (Plan de Continuité d'Activité) - Espace Droit Prévention

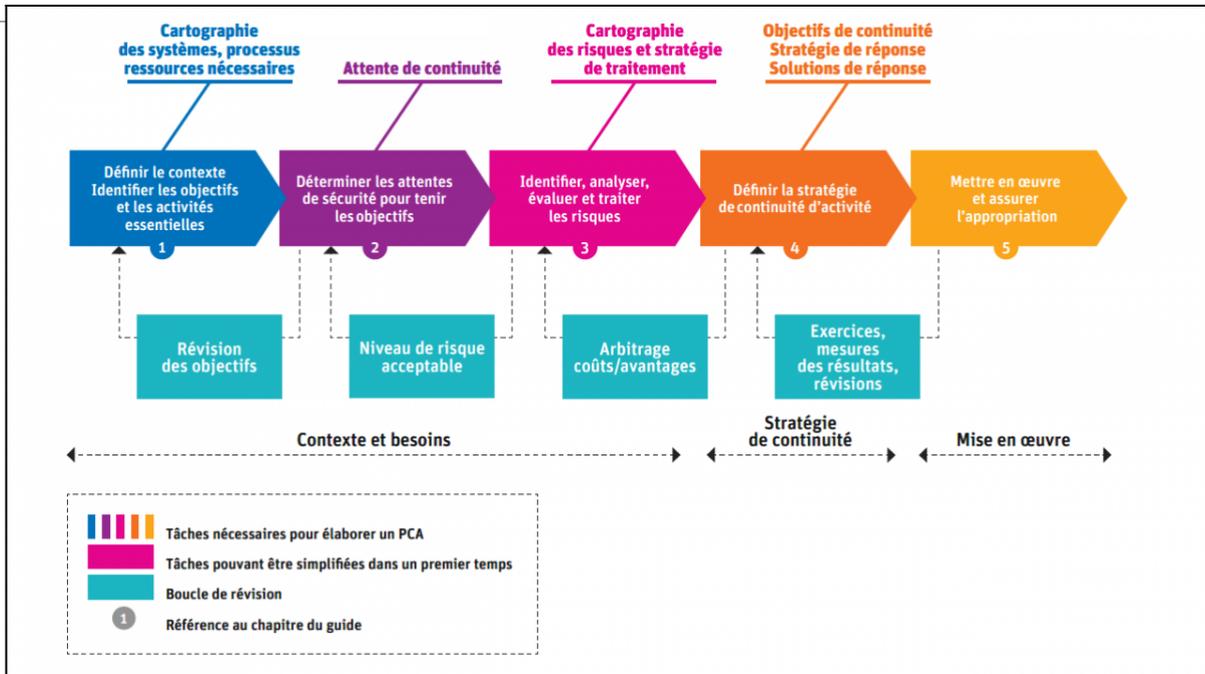


Illustration tirée du Guide SGDSN

Rôle du CHSCT

Le PCA doit être présenté aux représentants du personnel dans les formes rendues possibles par la situation. Pour rappel, l'ordonnance n° 2020-389 du 1er avril 2020 autorise les CSE, CHSCT à tenir toutes leurs réunions par visioconférence ou audioconférence voire même, si ces deux solutions se révèlent impraticables, par messagerie instantanée

Au-delà de l'obligation légale d'information et consultation des instances représentatives du personnel, la définition d'un PCA implique un travail collectif, de concertation, en pluridisciplinarité pour s'assurer d'envisager tous les impacts de la crise et intégrer toutes les ressources humaines, techniques, organisationnelles, infrastructures, financières, informatiques.

Pour aller plus loin : la Norme ISO 22301

L'AFNOR a édité en 2019 une norme ISO 22301 (remplaçant la norme ISO 22301 de 2012) intitulée « Sécurité et résilience - Systèmes de management de la continuité d'activité - Exigences ». Elle est exceptionnellement en consultation libre dans le contexte de crise du Covid-19 (consultation gratuite, cf bibliographie).

Un SMCA est le système de management de la continuité d'activité, le PCA est son bras armé. Ces deux outils sont décrits dans la norme volontaire internationale ISO 22301 dont la dernière version date de novembre 2019.

Le PCA (Plan de Continuité d'Activité)

Le PCA (Plan de Continuité d'Activité) - Espace Droit Prévention

« La norme spécifie les exigences pour mettre en œuvre, maintenir et améliorer un système de management afin de se protéger contre les perturbations, réduire la vraisemblance de leur survenance, s'y préparer, y répondre et se rétablir lorsqu'elles se produisent » (Nicolas Scuto, chef de projet chez AFNOR Normalisation).

La gestion de la continuité d'activité est définie plus en détail dans cette norme comme étant un « processus de management holistique qui identifie les menaces potentielles pour une organisation, ainsi que les impacts que ces menaces, si elles se concrétisent, peuvent avoir sur les opérations liées à l'activité de l'organisation, et qui fournit un cadre pour construire la résilience de l'organisation, avec une capacité de réponse efficace préservant les intérêts de ses principales parties prenantes, sa réputation, sa marque et ses activités productrices de valeurs».

Bibliographie

Guide pour réaliser un Plan de Continuité d'Activité

Réalisé par le SGDSN en 2012 (Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale)

<http://www.sgdsn.gouv.fr/uploads/2016/10/guide-pca-sgdsn-110613-normal.pdf>

Contenu type du plan de continuité d'activité

Cf annexe 2 de la fiche méthodologique « les fondamentaux du Plan de Continuité d'Activité » réalisée par le CIG petite Couronne :

<https://www.cig929394.fr/grh/sante/conseils-collectivites>

Outil d'aide à la conception du plan de continuité de l'activité

Réalisé par le CIG petite Couronne

[:https://www.cig929394.fr/grh/prevention-risques-professionnels-covid-19](https://www.cig929394.fr/grh/prevention-risques-professionnels-covid-19)

Communiqué INRS « Reprise d'activité et prévention en entreprise » :

<http://www.inrs.fr/risques/covid19-prevention-entreprise/ce-qu-il-faut-retenir.html>

Norme ISO 22301:2019 Octobre 2019 - Sécurité et résilience - Systèmes de management de la continuité d'activité - Exigences :

https://www.boutique.afnor.org/norme/iso-223012019/securite-et-resilience-systemes-de-management-de-la-continuite-d-activite-exigences/article/923018/xs133837?ts=202003250854291770&_ga=2.127869389.1386211872.1598598596-1

