



LE DÉFI DE LA CONTINUITÉ DES SERVICES EN TEMPS DE PANDÉMIE

Quai des Cageux de la promenade Samuel-De Champlain à Québec, en temps de pandémie, le 29 mai dernier.
Photo : Joël Lemay



PAR YVAN LÉPINE

La pandémie de COVID-19 a amené son lot de défis, dont celui du maintien des services essentiels, notamment auprès des personnes les plus vulnérables.

À la Ville de Québec, la continuité des services a été enchâssée dans son [plan de sécurité civile](#), revu et bonifié en 2019. Le mot « continuité » y apparaît 57 fois. C'est dire l'importance qu'on voulait y accorder!

Une équipe de travail, appelée « mission » dans le langage de la sécurité civile, a même été ajoutée dans cette version du plan de sécurité civile. Elle venait rejoindre notamment la « Mission des services aux sinistrés », dont la responsabilité avait déjà été confiée au Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire (SLSVC).

ATTÉNUER LES CONSÉQUENCES SUR LA POPULATION

Que vient faire la sécurité civile dans une pandémie dont la gestion relève d'abord des gouvernements? La réponse se trouve à la page 19 du plan, où la Ville de Québec expose ses « grands principes de gestion d'une situation d'exception » : « Nous sommes les propriétaires de la gestion des conséquences sur notre population – même si la Ville n'est pas imputable de la gestion décisionnelle de la situation d'exception, elle est et agit comme "propriétaire" de la gestion et de l'atténuation des conséquences sur sa population. »

Concrètement, la Mission de la continuité des services municipaux agit tant avant une « situation d'exception » (qui couvre les situations d'urgence ainsi que les crises de toutes sortes) que durant celle-ci et même durant le retour graduel aux activités normales (le « rétablissement »), avec comme fonction principale de conseiller le coordonnateur municipal de la sécurité civile, lui-même rattaché à la « cellule de crise de la mairie ».

Ainsi, bien avant la pandémie, chaque entité administrative de la Ville de Québec avait été amenée à se pencher sur les activités essentielles à maintenir en situation d'urgence ou de crise, le personnel pouvant être affecté à d'autres tâches, les mesures à prendre pour renforcer sa résilience (dont celles facilitant le télétravail), etc.

Dès le 12 mars, suivant ses procédures, la Ville de Québec diffusait au personnel de son Organisation municipale de la sécurité civile (OMSC) un courriel décrétant qu'elle faisait face à une « situation d'exception potentielle », puis à une « situation d'exception avérée ». À la Ville de Québec, la déclaration d'une « situation d'exception avérée » a pour objectifs de « mobiliser et déployer les ressources humaines et matérielles de la Ville de manière exceptionnelle en vue de protéger la vie, la santé ou l'intégrité des personnes, leurs biens, l'environnement et la paix publique par une action immédiate ».

« Bien avant la pandémie, chaque entité administrative de la Ville de Québec avait été amenée à se pencher sur les activités essentielles à maintenir en situation d'urgence ou de crise... »



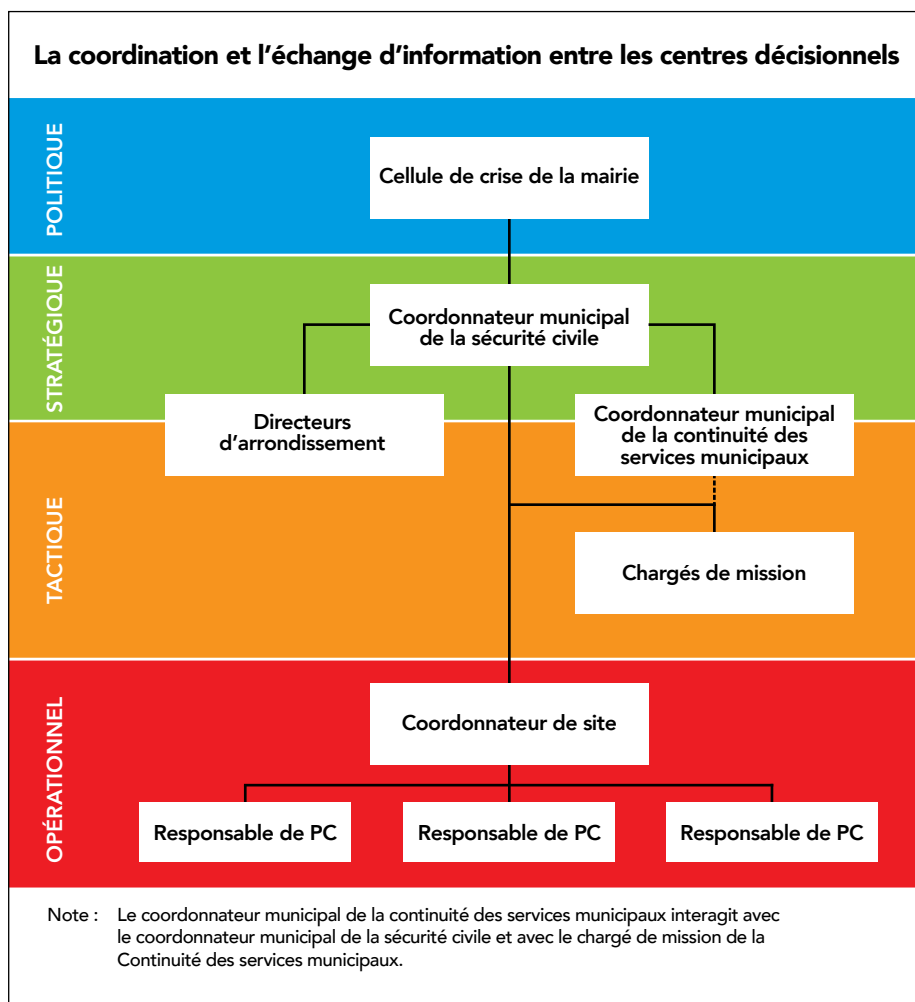
Photo : Joël Lemay

Le 24 mars, elle publiait la liste des services essentiels qu'elle estimait être en mesure de maintenir, incluant « certains services communautaires », et ce, en tenant compte des directives de la Santé publique. La Ville estimait alors être en mesure d'assurer ces services essentiels avec 3200 de ses quelque 7400 employés, annonçant du même coup la mise à pied temporaire de 2000 employés non réguliers et le maintien en poste de 1500 autres en mode télétravail.

Suivant son plan de sécurité civile, la Ville de Québec attribue à sa Direction générale la tâche « d'inventorier les impacts d'une situation d'urgence ou d'une situation d'exception sur les services de la Ville et sur ses ressources (humaines, matérielles, immobilières et technologiques) et d'établir les priorités à l'égard de la continuité des services municipaux ». Un des directeurs généraux adjoints est ainsi désigné pour agir comme « coordonnateur municipal

de la continuité des services municipaux ». La « cellule de coordination de la continuité des services municipaux » que celui-ci met en place doit notamment :

- anticiper les effets et les enjeux des perturbations sur les activités municipales et voir à en alerter les personnes concernées;
- établir les priorités en matière de gestion de la continuité des services municipaux lors de perturbations d'activités affectant plusieurs unités ou nécessitant des mesures ou des ressources extraordinaires;
- assurer la cohésion entre les différentes unités administratives touchées ou en soutien lors de perturbations des activités;
- s'assurer que les unités administratives coordonnent leurs efforts afin de minimiser les impacts négatifs sur les citoyens, les employés et l'organisation municipale.



Source : Ville de Québec, *Plan de sécurité civile* 2019, p. 37, consulté en ligne le 14 mai 2020.

AU CŒUR DE L'AIDE AUX PLUS DÉMUNIS

Que l'on parle de « continuité des services », de « continuité des activités » ou de « continuité des opérations », l'objectif demeure le même : « mettre en place des stratégies pour diminuer les effets d'un incident sur votre environnement, vos actifs, vos activités, vos revenus et votre réputation¹ ». Ce grand principe peut s'appliquer aux municipalités ainsi qu'aux organismes communautaires.

Afin de permettre une relance structurée et soutenue de l'offre de loisirs, de sports et de vie communautaire dans le cadre du rétablissement des activités, Sylvie Boutet, directrice de la Division aquatique et sports au SLSVC, en a été nommée responsable du « volet des enjeux sociaux et de la capacité des organismes à maintenir leur prestation de service ».

« Ces enjeux constituent une grande préoccupation dans le cadre du rétablissement, explique-t-elle. Pour y faire face et bien structurer notre accompagnement auprès des organismes en intervention communautaire, une équipe de professionnels dirigée par Mme Sylvie Fournier, adjointe à la direction, a été identifiée afin d'élaborer un plan d'action proposant les mesures à prendre afin de contribuer au maintien du filet social et du sentiment d'appartenance. »

Le SLSVC reconnaît près de 650 organismes, dont 215 offrent des services d'aide de différentes natures. « Ces organismes ont un profil diversifié et leur niveau d'impact en lien avec la lutte à la pandémie de COVID-19 est variable », précise la directrice de division. Parmi les services offerts par ces organismes, certains ont été identifiés comme « services essentiels » par le gouvernement du Québec. En raison de leur impact sur la qualité de vie de la population, la Ville assure un soutien direct à leurs opérations. Comme la Ville joue un rôle de facilitateur auprès de ces organismes, ces derniers sont autonomes et demeurent décideurs de leurs orientations et actions.

« Notre deuxième grande préoccupation concerne le Programme Vacances-Été, poursuit Mme Boutet. Dès l'annonce gouvernementale d'une possible réouverture des écoles, la Ville de Québec a été proactive. Un comité placé sous la direction de M. Charles Pagé, directeur de la Section du loisir communautaire, a été formé avec la participation de nos organismes partenaires responsables de l'offre des camps de jour, et ce, pour réfléchir à l'adaptation de ce programme en respect des restrictions gouvernementales. Notre objectif était de ne pas laisser place à l'improvisation! »

Le plan de rétablissement du SLSVC exige également une coordination de la reprise des activités dans les secteurs de la programmation (culturelle, communautaire et sportive), des événements, du secteur aquatique et de la gestion des équipements de loisir, en composant à la fois avec la baisse de ses effectifs et avec les nouveaux besoins créés par la pandémie chez les organismes de loisir.

« Le premier défi que nous avons dû relever, c'est le fait que les personnes âgées de 70 ans et plus étaient confinées, alors qu'une bonne proportion des bénévoles œuvrant dans les organismes se retrouvent dans cette tranche d'âge, particulièrement dans les organismes offrant des services d'aide à la personne, relate-t-elle. Ces organismes avaient perdu plusieurs de leurs bénévoles. »

Le passage des plans théoriques à la réalité a donc demandé une bonne dose d'adaptation. « Les premiers plans que nous avons conçus étaient pour faire face à la pandémie de grippe H1N1 (en 2009), se rappelle la directrice de division. Le contexte était tellement différent, à commencer par le temps que nous avions devant nous pour nous y préparer. Ce que l'on vit en 2020 est inédit pour tout le personnel de la Ville. »

Pour arriver à fournir une vue d'ensemble du niveau de continuité maintenu par les organismes de loisir, leur capacité à reprendre leurs activités ainsi que les délais à prévoir pour y arriver, le SLSVC a procédé



Mme Sylvie Boutet, directrice de la Division aquatique et sports au SLSVC de la Ville de Québec

« L'objectif : mettre en place des stratégies pour diminuer les effets d'un incident sur votre environnement, vos actifs, vos activités, vos revenus et votre réputation. »

¹ Ministère de l'Économie et de l'Innovation, *Guide de gestion de la continuité des activités pour les petites et les moyennes entreprises québécoises*, Premier Continuum inc., Québec, 2018, p. 3, [En ligne], consulté le 9 mai 2020.

DÉVELOPPER UN PLAN DE CONTINUITÉ

Vous ou votre municipalité souhaitez mettre en place un programme de gestion de la continuité des services?

Il faut d'abord savoir que la gestion de la continuité des affaires a fait l'objet d'une norme ISO (ISO 22301). Un organisme basé au Royaume-Uni, [Business Continuity Institute](#) (BCI), en a d'ailleurs fait son champ d'intervention à l'échelle internationale.

Au Québec, le [Réseau d'échange en continuité des opérations du Québec \(RECO-Québec\)](#) s'est donné comme mission « de sensibiliser les organisations et leurs dirigeants à l'importance du maintien ou du rétablissement des opérations essentielles, tant dans le secteur privé que public, par l'application des meilleures pratiques en la matière ». RECO-Québec organise notamment des conférences ainsi que différents webinaires. La formation et la certification de la BCI, pour leur part, sont offertes par l'entreprise [Premier Continuum](#).

Mais si vous ne souhaitez pas aller aussi loin dans votre démarche, vous pouvez vous inspirer du [Guide de gestion de la continuité des activités pour les petites et les moyennes entreprises québécoises](#), cité précédemment. Ce guide propose une démarche en quatre temps qu'on peut résumer comme suit.

L'analyse de la situation

À ce stade, il importe de désigner « [...] les services essentiels et leur niveau de service minimum acceptable », puis, pour chacun d'eux :

- « définir les activités essentielles [...], en considérant les impacts de l'interruption;
- « déterminer combien de temps vous pouvez continuer à fonctionner sans ces activités avant que des effets graves ne se fassent sentir (votre tolérance à l'interruption);
- « déterminer les ressources nécessaires en matière de ressources humaines, d'infrastructures, de systèmes d'information et de fournisseurs pour assurer le maintien et le rétablissement des activités désignées comme essentielles. »

par sondage. Ce portrait, couvrant tant l'état des réseaux de bénévoles que celui des ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles, visait ultimement à mettre en place des scénarios de soutien par la municipalité.

« Nous avons d'abord besoin d'un bon portrait de la situation, de savoir ce qui est maintenu ou non comme services et comme programmations, puis d'évaluer comment on peut accompagner la reprise des activités chez les organismes qui n'ont pas pu les maintenir, précise Mme Boutet. Voir aussi quelle stratégie pouvait être utilisée pour soutenir le bénévolat, en considérant que les personnes âgées de 70 ans et plus risquaient de demeurer confinées plus longtemps que les autres. »

La Ville n'a cependant pas attendu les résultats de ce sondage pour s'assurer que les besoins les plus pressants allaient être comblés, que ce soit l'aide alimentaire, le logement ou les besoins liés à l'itinérance. En concertation avec le CIUSSS de la Capitale-Nationale, davantage préoccupé par le volet de la santé, la Ville de Québec a concentré ses actions dans « l'accès aux ressources d'aide et l'autonomie des personnes », surtout les plus vulnérables.

En matière d'aide alimentaire, la Ville de Québec a d'abord appuyé le travail essentiel de Moisson Québec, tant financièrement (don de 100 000 \$) que matériellement (ouverture et aménagement d'un nouvel entrepôt) et en ressources humaines. Des employés manuels et du SLSVC qui ne pouvaient plus travailler en raison de la fermeture d'équipements municipaux ont ainsi été mis à contribution, soit pour transporter des denrées alimentaires vers les centres d'entrepôt, soit pour préparer leur distribution ou même pour effectuer celle-ci chez les personnes qui en avaient besoin.

Le centre de foires de Québec a également été mis à la disposition de l'organisme La Bouchée généreuse et la Ville a accordé son appui à l'accueil de la clientèle vulnérable, comme celle de l'organisme Lauberivière, la Maison Mère-Mallet et le Café rencontre du Centre-Ville.

« En concertation avec le CIUSSS de la Capitale-Nationale, davantage préoccupé par le volet de la santé, la Ville de Québec a concentré ses actions dans "l'accès aux ressources d'aide et l'autonomie des personnes", surtout les plus vulnérables. »

La conception de stratégies

Cette deuxième étape vise surtout à renforcer la résilience de l'organisation, notamment en listant les conséquences prévisibles des incidents ou des crises pouvant affecter son fonctionnement, comme la perte d'accès à un lieu de travail, la perte des systèmes informatiques et de communication, un absentéisme anormal (ou la perte d'employés clés), l'interruption des services prodigués par un partenaire clé ou la perte de ressources matérielles ou de services essentiels.

Pour chacune de ces conséquences prévisibles, le guide propose d'évaluer les mesures de remplacement ou les stratégies de continuité applicables, leur « temps d'activation » ainsi que le niveau de préparation actuel, puis de soumettre des recommandations en estimant les investissements requis et en proposant un échéancier ainsi qu'une personne responsable de réaliser la ou les stratégies. Pour vous aider, un [modèle de tableau](#) a été élaboré en marge du guide.

Parmi les exemples de stratégies de continuité suggérées, on retrouve le télétravail, la relocalisation des activités dans un local temporaire, la validation de transférer les activités (tout en déterminant les modifications ou les compromis nécessaires), la relève ou la redondance des systèmes informatiques et téléphoniques ainsi que la documentation des processus clés ou la réalisation d'activités de « formation croisée » (le partage de connaissances et de compétences entre pairs).

La mise en œuvre du plan

Une fois que vous aurez établi les vulnérabilités de l'organisation et les mesures à mettre en place pour accroître sa résilience, le guide vous propose de mettre sur papier comment vous allez gérer les incidents qui surviendront malgré tout. Ce sera l'occasion de créer un processus d'alerte et de mobilisation (ou de l'arrimer avec celui ou ceux déjà en place, par exemple pour une évacuation, pour la gestion d'incidents informatiques, etc.).

Votre plan ([un modèle](#) est fourni) devrait aussi inclure :

- les rôles et les responsabilités des membres de la « cellule de gestion d'incident »;
- une grille des niveaux d'incident;
- la procédure à suivre en cas d'incident;
- la liste des produits, des services et des activités essentiels;
- les stratégies à activer;
- les ressources nécessaires pour continuer les activités;
- les coordonnées de ceux que vous êtes susceptible d'informer lors d'un incident.

La validation du plan

Votre plan ne sera peut-être pas parfait dès sa première version. Le guide gouvernemental recommande de le diffuser et de le tester. À cette fin, des [exemples d'activités de formation et d'exercices](#) sont fournis.

Enfin, tout plan demeure pertinent à condition qu'il soit tenu à jour périodiquement. Cette tâche doit être dévolue à un membre de l'organisation, qui verra à déterminer à quelle fréquence chacune des composantes du plan doit être mise à jour.

AUSSI POUR LES ORGANISMES

Comme il a été dit précédemment, les principes de la continuité des activités peuvent être appliqués par les entreprises, par les municipalités, mais également par les organismes communautaires.

Dans son édition de l'hiver 2019-2020, portant sur la « sécurité bien dosée », *Agora Forum* a d'ailleurs rapporté ([voir p. 43](#)) que des guides avaient été conçus à l'intention des organismes communautaires afin de renforcer leur résilience. Mentionnons celui du [Regroupement des organismes humanitaires et communautaires pour les mesures d'urgence à Montréal \(ROHCMUM\)](#) et celui de la [Ville de Québec](#).



KARIBOU
Activités motrices pour les 1 à 5 ans

Programme clé en main pour les municipalités!

Déjà plus de 60 sites d'activités!
Joignez le réseau des fournisseurs officiels et faites bouger vos tout-petits!

www.KARIBOU.com

« Parmi les exemples de stratégies de continuité suggérées, on retrouve entre autres le télétravail... »