

CADRE DE RÉFÉRENCE
SUR LA CONTINUITÉ
DES SERVICES ESSENTIELS
DANS LA FONCTION PUBLIQUE

CADRE DE RÉFÉRENCE
SUR LA CONTINUITÉ
DES SERVICES ESSENTIELS
DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Cette publication a été réalisée par la Direction des relations professionnelles du Sous-secrétariat à la négociation, aux relations de travail et à la rémunération globale et produite par la Direction des communications du Secrétariat du Conseil du trésor.

Pour toute information concernant l'application du Cadre de référence sur la continuité des services essentiels dans la fonction publique, veuillez téléphoner au 418 643-0875, poste 4612.

Vous pouvez obtenir de l'information au sujet du Conseil du trésor et de son Secrétariat en vous adressant à la Direction des communications ou en consultant son site Internet.

Direction des communications
Secrétariat du Conseil du trésor
2^e étage, secteur 800
875, Grande Allée Est
Québec (Québec) G1R 5R8

Téléphone : 418 643-1529
Télécopieur : 418 643-9226

Courriel : communication@sct.gouv.qc.ca
Site Web : www.tresor.gouv.qc.ca

© Gouvernement du Québec, 2016

TABLE DES MATIÈRES

Contexte	1
Préambule	2
Champ d'application	2
Objet	2
Définitions	2
Principes généraux	3
Considérations particulières	3
Gouvernance	3
Planification de la continuité des services essentiels	5
Prévoir le redéploiement	6
Mise à jour des plans de continuité des services essentiels	7
Suivi de gestion	8
Disposition finale	8

CONTEXTE

Depuis mars 2016, le Secrétariat du Conseil du trésor est responsable d'une mission¹ du Plan national de sécurité civile² (PNSC), soit la mission Services essentiels gouvernementaux (SEG). Dans la Loi sur la sécurité civile (chapitre S-2.3) du ministère de la Sécurité publique, il est prévu que ce plan sera établi et maintenu opérationnel par le ministre de la Sécurité publique, en liaison avec les autres ministres et dirigeants d'organismes gouvernementaux qu'il sollicite, dont le Secrétariat du Conseil du trésor.

C'est ainsi que le ministère de la Sécurité publique a confié au Secrétariat du Conseil du trésor la responsabilité de coordonner les efforts gouvernementaux en matière de continuité des services essentiels par l'intermédiaire de la mission SEG. Bien que ce soit une mission de sécurité civile³, tous les ministères et organismes du gouvernement du Québec assujettis à la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1), tels que définis à son article 1 et dont le personnel est nommé en vertu de cette loi, sont appelés à y jouer un rôle concret et crucial, en soutien au Secrétariat du Conseil du trésor.

La mission SEG comporte deux volets :

1. Continuité des services essentiels gouvernementaux;
2. Redéploiement des ressources.

Dans le volet Continuité des services essentiels gouvernementaux, le Secrétariat du Conseil du trésor est notamment responsable de l'activité Continuité des services essentiels à l'intérieur de laquelle il a pour mandat de coordonner la mobilisation des acteurs concernés à l'échelle gouvernementale afin qu'ils mettent en œuvre leur plan de continuité des services essentiels (PCSE). En soutien au Secrétariat du Conseil du trésor, les ministères et organismes assujettis à la Loi sur la fonction publique se voient confier certaines responsabilités, notamment l'application d'un PCSE. D'ailleurs, ce Cadre de référence sur la continuité des services essentiels dans la fonction publique leur sert à élaborer et à mettre à jour leur PCSE.

Dans le volet Redéploiement des ressources, les ministères et organismes peuvent également être sollicités pour redéployer les membres de leur personnel dans la fonction publique dans le but d'assurer la continuité des services essentiels.

À noter que le Cadre de référence sur la continuité des services essentiels dans la fonction publique s'inscrit dans la Politique québécoise de sécurité civile (PQSC) 2014-2024 adoptée par le Conseil des ministres dans le but d'assurer une meilleure gestion des risques dans ce domaine. Il correspond précisément à l'orientation 5 « Renforcer la capacité de réponse aux catastrophes » dont l'objectif 5.2 est d'« Assurer la continuité des activités des entreprises et des organisations ».

1 En sécurité civile, une mission est définie comme étant la planification préalable d'une réponse optimale à un besoin spécifique susceptible de survenir. Chaque mission est sous la responsabilité d'une entité qui met à profit son expertise, ses ressources et son réseau en confiant, à l'avance, des rôles et responsabilités définies à des partenaires pouvant être mis à contribution afin d'augmenter la capacité d'action des intervenants en sécurité civile.

2 Ce plan tous risques, destiné aux ministères et organismes du gouvernement du Québec, constitue un cadre de fonctionnement intégré en sécurité civile. Les mesures qui y sont consignées (dans les quatre dimensions de la sécurité civile : prévention, préparation, intervention et rétablissement) visent à réduire les vulnérabilités de la société québécoise à l'égard des risques de sinistre.

3 La sécurité civile est l'ensemble des actions et des moyens mis en place à tous les niveaux de la société dans le but de connaître les risques, d'éliminer ou de réduire les probabilités d'occurrence des aléas, d'atténuer leurs effets potentiels ou, pendant et après un sinistre, de limiter les conséquences néfastes sur le milieu.

PRÉAMBULE

La continuité des services essentiels des organisations, y inclus la continuité des activités, au moment et à la suite d'un événement qui perturbe les opérations courantes constitue une préoccupation grandissante. En effet, l'interruption de certains services ou activités essentiels à la collectivité, aux organisations ou à leurs clientèles entraîne inévitablement des effets sur les ressources humaines, matérielles ou financières nécessaires à la continuité des services et des activités.

CHAMP D'APPLICATION

Ce cadre de référence s'applique aux ministères et organismes assujettis à la Loi sur la fonction publique qui doivent assurer la continuité de leurs services essentiels en plus de soutenir le Secrétariat du Conseil du trésor dans le cadre de sa mission SEG, notamment en mettant en œuvre, au besoin, leur PCSE. Ce cadre de référence vise donc essentiellement à orienter et soutenir ces ministères et organismes dans l'élaboration de leur plan de continuité des services essentiels.

OBJET

Le présent document a pour objet de fournir aux sous-ministres et dirigeants d'organisme un cadre de référence qui guidera leurs actions dans l'exercice de leurs responsabilités en matière de continuité des services essentiels, notamment lors de l'élaboration de leur PCSE.

DÉFINITIONS

Le concept de continuité des services essentiels vise donc, pour les organisations de toute nature, à limiter les perturbations qui peuvent toucher et compromettre leurs opérations courantes. Ainsi, il est nécessaire de préciser deux définitions importantes.

Service essentiel

Service dont la perturbation pourrait mettre en péril la vie, la sécurité, la santé ou le bien-être économique de la personne dans une partie ou dans la totalité de la population⁴.

Continuité des services

Capacité d'une organisation d'assurer, en cas d'événement qui perturbe ses opérations courantes, la poursuite de ses processus d'affaires selon un niveau de service prédéfini.

Selon les milieux et les contextes, plusieurs expressions sont employées pour décrire la continuité des services :

- continuité des opérations;
- continuité des affaires;
- continuité des activités;
- maintien des services.

⁴ Par extension, une activité ou service contribuant à assurer un service essentiel ou à soutenir une mission du Plan national de sécurité civile est, en l'absence d'alternative, considéré aussi comme étant un service essentiel.

L'appellation des plans regroupant les mesures appliquées à cette fin est également variée :

- plan de continuité des activités;
- plan de continuité des opérations;
- plan de continuité des affaires;
- plan de continuité des services essentiels;
- plan de maintien des services essentiels;
- plan de contingence.

PRINCIPES GÉNÉRAUX

Afin de contribuer à réduire la vulnérabilité du gouvernement, à améliorer sa résilience par rapport à un événement de nature à perturber ses opérations courantes et à préserver sa capacité opérationnelle et organisationnelle, chaque ministère ou organisme doit se doter d'un plan de continuité des services essentiels. Ce plan doit également permettre d'offrir un soutien au sein de l'ensemble de l'appareil gouvernemental lorsque nécessaire, par exemple en redéployant des ressources humaines.

Le présent Cadre de référence sur la continuité des services essentiels dans la fonction publique présente donc les jalons du processus d'élaboration d'un tel PCSE. Non intrusif et adapté aux réalités différentes des ministères et organismes assujettis à la Loi sur la fonction publique, ce cadre leur servira de guide en cette matière.

CONSIDÉRATIONS PARTICULIÈRES

Le PCSE constitue un cadre intégré de fonctionnement visant à définir l'ensemble des modes d'organisation, des techniques et des moyens qui permettront aux ministères et organismes assujettis à la Loi sur la fonction publique :

- de se préparer;
- de faire face à un événement qui peut perturber leurs opérations courantes;
- d'en tirer des enseignements pour améliorer leurs processus.

Le plan décrit aussi les stratégies visant à restreindre les effets d'incidents déstabilisateurs et, le cas échéant, à maintenir ou rétablir efficacement ses services essentiels à la suite d'une interruption.

GOVERNANCE

Structure de gouvernance

L'un des éléments essentiels de la structure de gouvernance consiste en l'élaboration, par chacun des ministères et organismes assujettis à la Loi sur la fonction publique, d'une procédure ministérielle qui définit les paramètres nécessaires à l'élaboration du PCSE. Cette procédure doit tenir compte des exigences en matière de sécurité des systèmes relativement à des activités et à des programmes ministériels destinés aux citoyens, et ce, en conformité avec toute loi existante ou toutes autres exigences législatives ou administratives.

Par ailleurs, afin que cette structure de gouvernance soit opérationnelle lorsque la continuité des services essentiels sera exigée par les autorités gouvernementales, il est important que les ministères et organismes élaborent au préalable un schéma ministériel de coordination des interventions pour assurer la continuité des services essentiels. Ce schéma permet, en un coup d'œil rapide, de comprendre comment s'articule la gestion des interventions au sein de l'organisation d'un point de vue stratégique, tactique et opérationnel.

Autorités ministérielles ou organisationnelles

Dans un contexte où un événement perturbateur (autre un sinistre) vient compromettre les opérations courantes d'un ministère ou organisme, la décision de passer à un mode de fonctionnement visant à assurer la continuité de ses services essentiels revient au sous ministre ou dirigeant d'organisme. Selon l'événement, ce dernier coordonne la mise en œuvre de son PCSE, en collaboration avec les gestionnaires de son organisation.

Autorités gouvernementales

Dans un contexte de sinistre majeur⁵ et dans l'éventualité où le Secrétariat du Conseil du trésor activerait sa mission SEG, la décision, de passer à un mode de fonctionnement visant à assurer la continuité des services essentiels revient au ministère du Conseil exécutif en collaboration avec le ministère de la Sécurité publique et le Secrétariat du Conseil du trésor. Le ministère du Conseil exécutif, responsable de l'activité Prise de décision au sein de la mission SEG, détermine alors si les ministères et organismes assujettis à la Loi sur la fonction publique doivent assurer la continuité de leurs services essentiels ou s'ils doivent procéder à une interruption partielle ou totale de l'offre de services gouvernementaux pour une durée déterminée ou indéterminée. C'est également le ministère du Conseil exécutif qui fixe les modalités exceptionnelles de fonctionnement avant d'en informer le Secrétariat du Conseil du trésor et l'Organisation de la sécurité civile du Québec⁶.

Rôles et responsabilités

Dans le but de rendre son organisation plus résiliente et propice à la planification de la continuité des services essentiels, le sous-ministre ou dirigeant d'organisme, en fonction des réalités et des particularités de son ministère ou organisme :

- désigne un coordonnateur de la continuité des services essentiels de son organisation (idéalement une personne en autorité sur le personnel, par exemple le directeur des ressources humaines), qui agit à titre de responsable de l'élaboration et de la mise à jour du PCSE ;
- veille à ce qu'un PCSE soit produit dans les deux ans (référence : volets 1 à 5 de la figure incluse à la section suivante), à moins d'une exception autorisée par le Secrétariat du Conseil du trésor, et maintenu à jour au moins annuellement par la suite.

5 La Loi sur la sécurité civile définit un sinistre majeur comme un événement dû à un phénomène naturel, une défaillance technologique ou un accident découlant ou non de l'intervention humaine, qui cause de graves préjudices aux personnes ou d'importants dommages aux biens et exige de la collectivité affectée des mesures inhabituelles, notamment une inondation, une secousse sismique, un mouvement de sol, une explosion, une émission toxique ou une pandémie.

6 L'Organisation de la sécurité civile du Québec est une structure mise en place à l'échelle nationale afin de soutenir l'opérationnalisation des mandats dévolus au ministre de la Sécurité publique ainsi qu'aux ministères et organismes gouvernementaux en sécurité civile. Elle permet notamment de favoriser la coordination et la concertation des ministères et organismes gouvernementaux sollicités par le ministre pour agir en la matière. Elle est présidée par le coordonnateur gouvernemental de la sécurité civile, soit le sous-ministre associé à la Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie du ministère de la Sécurité publique.

PLANIFICATION DE LA CONTINUITÉ DES SERVICES ESSENTIELS

Afin d'élaborer une planification de la continuité des services essentiels au sein de l'organisation, il serait important que les autorités établissent par consensus des paramètres communs et qu'elles les communiquent aux gestionnaires.

Le PCSE doit idéalement inclure les sept volets de la figure suivante dans lesquels sont réparties les différentes étapes de réalisation – pour plus d'information, il faut consulter le document [Guide pratique pour la conception d'un plan de continuité des services essentiels](#).

0. Initialisation

1. Étude de la situation actuelle

- » Identification des processus d'affaires critiques, c'est-à-dire ceux nécessaires au bon fonctionnement des services essentiels ou stratégiques
- » Analyse des impacts d'une interruption des services et détermination des objectifs et des priorités de continuité
- » Identification des ressources
- » Évaluation des scénarios de sinistres

2. Développement des stratégies

- » Solution d'allocation de ressources
- » Évaluation coût-avantage

3. Organisation de la réponse

- » Structure organisationnelle et partage des responsabilités
- » Chronologie des interventions

4. Élaboration du plan de maintien des services essentiels

- » Composante d'un plan de continuité

5. Mise en œuvre

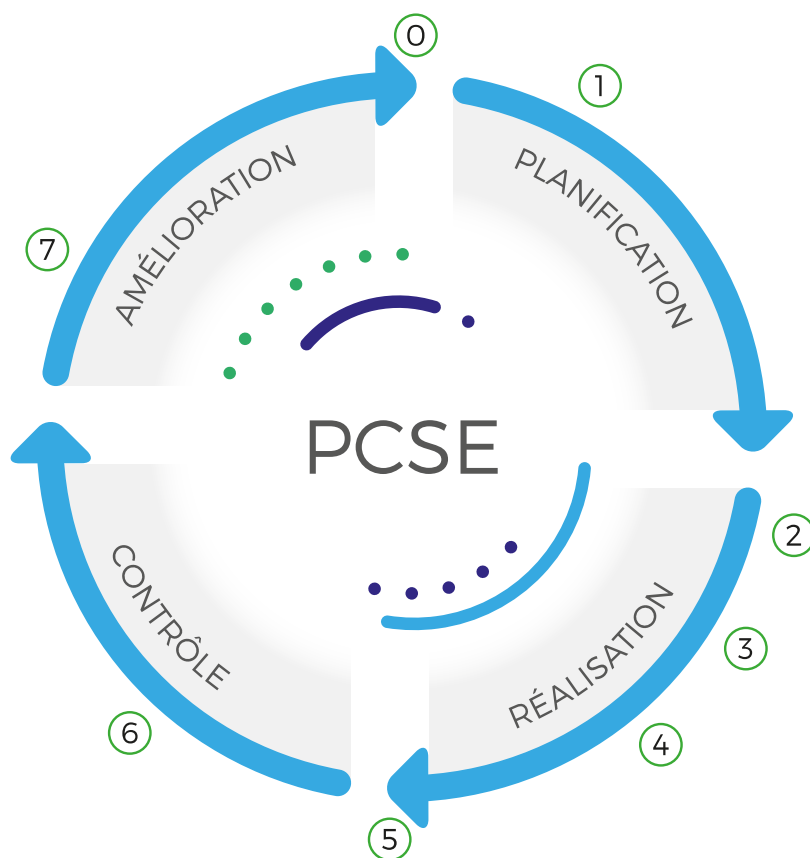
- » Livraison du plan de maintien des services essentiels

6. Vérification

- » Plan de tests
- » Actions correctives

7. Maintenance

- » Prise en charge de changements éventuels



En plus des volets indiqués précédemment, il est recommandé de prévoir les volets suivants dans l'élaboration du PCSE :

- l'établissement d'un schéma ministériel de coordination des interventions pour la continuité des services essentiels, qui identifie les intervenants participant au PCSE;
- les rôles et responsabilités des intervenants ciblés dans ce schéma.

REMARQUE : Il est à noter que le budget consacré à la continuité des services essentiels doit provenir des opérations courantes du ministère ou organisme.

Le PCSE doit également privilégier des moyens qui :

- visent le maintien des services aux citoyens et voient à ce qu'aucun service, dans la mesure du possible, ne soit suspendu, et ce, plus particulièrement en ce qui concerne les biens et services essentiels et, le cas échéant, les interrelations entre ces derniers;
- réduisent les impacts sur l'organisation, notamment en mobilisant et soutenant les employés et en s'assurant que les fournisseurs, sous-traitants et partenaires aient un plan de continuité de leurs services;
- permettent la mise en œuvre de la mission SEG du Secrétariat du Conseil du trésor, qui vise à répondre à certains besoins qui peuvent être soulevés par l'Organisation de la sécurité civile du Québec, notamment le redéploiement de ressources humaines dans d'autres secteurs d'activité (voir chapitre suivant);
- prennent en considération la santé du personnel par la mise en place de mesures préventives conformément à l'orientation 5 de la Politique-cadre de gestion des ressources humaines concernant la santé des personnes au travail.

PRÉVOIR LE REDÉPLOIEMENT

L'objectif d'offrir un maximum de services aux citoyens et d'assurer les services essentiels malgré l'augmentation du taux d'absentéisme en raison d'un événement qui perturbe leurs opérations courantes force les ministères et organismes à prévoir des scénarios de réorganisation rapide, qui font notamment appel au redéploiement d'une partie du personnel disponible désigné dans les divers niveaux de service et d'activité.

Les scénarios des ressources humaines envisagés pour la durée partielle ou totale de l'événement perturbateur doivent prévoir les possibilités de redéploiement suivantes :

- à l'intérieur du ministère ou organisme, entre les unités administratives de travail tels les services, les directions, les directions générales et les régions administratives;
- vers un autre ministère ou organisme du secteur de la fonction publique, et ce, dans une région administrative ou vers d'autres régions administratives du Québec;
- vers un organisme extérieur au secteur de la fonction publique (réseau de la santé, municipalités et autres), et ce, dans une région administrative ou vers d'autres régions administratives du Québec.

Dans un contexte où un événement perturbateur (autre un sinistre) vient compromettre les opérations courantes d'un ministère ou organisme, le coordonnateur de la continuité des services essentiels de l'organisation doit faire connaître à son sous-ministre ou dirigeant d'organisme le nombre de personnes qui peuvent être visées pour un redéploiement, et ce, par région administrative ou par secteur géographique, selon le cas.

Dans un contexte de sinistre majeur et dans l'éventualité où le Secrétariat du Conseil du trésor activerait sa mission SEG, chaque ministère ou organisme devra procéder à la même opération (nombre de personnes visées/région administrative/secteur géographique) en suivant la procédure indiquée par le Secrétariat du Conseil du trésor (Réf. : Activité Redéploiement des ressources humaines de la mission SEG du Secrétariat du Conseil du trésor).

MISE À JOUR DES PLANS DE CONTINUITÉ DES SERVICES ESSENTIELS

Lorsque le PCSE est élaboré, approuvé et prêt à être mis en œuvre, le ministère ou organisme doit établir un cycle permanent de mise à jour qui comprend les étapes suivantes :

- l'examen et la révision continus de tous les plans pour tenir compte de tout changement survenu (lois, services essentiels, organisation, mandat, gestion, menaces, environnement, intervenants, interdépendances, etc.);
- des mises à l'essai de tous les plans et la préparation d'un rapport portant sur les leçons apprises après les simulations ou lors d'incidents réels;
- une vérification régulière de tous les plans (questionnaire, simulation en salle de conférence ou exercices ministériels ou interministériels en milieu réel réalisés à une fréquence déterminée par le ministère ou organisme);
- la tenue de séances d'information, de formation et de révision, soutenues par un plan de diffusion en continu, s'il y a lieu;
- l'élaboration d'un cycle de vérification du PCSE, qui servira de fondement à l'établissement des rapports à remettre éventuellement au Secrétariat du Conseil du trésor.

Par ailleurs, certains événements importants auxquels est soumise l'organisation peuvent l'inciter à réexaminer son PCSE de façon ponctuelle, notamment :

- les changements substantiels aux processus ou priorités;
- les conditions du marché et le contexte socio-économique;
- une restructuration, fusion ou cessation d'activité;
- les services offerts;
- les exigences juridiques ou réglementaires;
- la résistance de l'organisation par rapport au risque.

En principe, l'élaboration et la mise en œuvre du PCSE (volets 1 à 5 de la figure incluse à la page 5) s'échelonnent sur une période de deux ans à partir de la date prévue à la disposition finale, soit à compter du 1^{er} juin 2017.

SUIVI DE GESTION

Chacun des coordonnateurs de la continuité des services essentiels des ministères et organismes assujettis à la Loi sur la fonction publique doit s'assurer d'élaborer et de mettre à jour un PCSE et d'en informer son sous-ministre ou son dirigeant d'organisme. Chacun des sous-ministres ou dirigeants d'organisme, responsable de soutenir certaines activités⁷ de la mission SEG, doit ensuite confirmer au Secrétariat du Conseil du trésor qu'il dispose d'un PCSE opérationnel qui a été mis à jour.

Dans le cadre du PNSC, à titre de responsable de la mission SEG, le Secrétariat du Conseil du trésor doit, à son tour, informer annuellement le coordonnateur gouvernemental de la sécurité civile de l'état de préparation des ministères et organismes à cet égard.

Le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme doit donc être en mesure de fournir au Secrétariat du Conseil du trésor, dans les délais prescrits et selon les modalités que celui-ci détermine, toute information jugée nécessaire à l'évaluation de l'application du présent cadre de référence.

DISPOSITION FINALE

Le Cadre de référence sur la continuité des services essentiels dans la fonction publique entre en vigueur le 1^{er} juin 2017.

⁷ Les activités concernées sont les suivantes : continuité des services essentiels, rédaction des bilans et redéploiement de ressources humaines.

*Secrétariat
du Conseil du trésor*

Québec

