



RETOUR SUR LA CRISE COVID-19 : ANALYSE DE LA RÉSILIENCE DU
MINISTÈRE EMPLOI ET DÉVELOPPEMENT SOCIAL CANADA

TRAVAIL PRÉSENTÉ
À MONSIEUR BILL DANIELSEN

SOUS LA DIRECTION DE MONSIEUR JEAN-PHILIPPE CARON

COMME EXIGENCE DU COURS
ENP7950 – PROJET EN ORGANISATION

PAR
JEAN-MAXIME LEMERISE

21 DÉCEMBRE 2020

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1. CONTEXTE.....	3
1.1 DESCRIPTION DE L'ORGANISATION	3
1.2 OBLIGATIONS MINISTÉRIELLES	4
1.3 DÉFI DE LA COVID-19	5
2. CADRE DE RÉFÉRENCE	8
2.1 NOTIONS THÉORIQUES.....	8
2.2 DÉFINITION DE LA RÉSILIENCE	9
2.3 FACTEURS D'ANALYSE	10
3. MÉTHODOLOGIE.....	12
4. ANALYSE DES CAPACITÉS	13
4.1 RÉPONSE.....	13
4.2 APPRENTISSAGE.....	15
4.3 PRÉPARATION.....	16
4.4 ANTICIPATION	18
5. RECOMMANDATION.....	20
6. PISTES DE SOLUTION.....	21
CONCLUSION.....	24
ANNEXE A	26
ANNEXE B.....	27
ANNEXE C.....	28
ANNEXE D	29
RÉFÉRENCES.....	30

i. Résumé

Le terme de « résilience » est populaire dernièrement, il est utilisé à toutes les sauces dans de multiples domaines. Cette effervescence a piqué notre curiosité, car bien que sa connotation semble d'emblée compréhensible, elle est rarement définie avec précision. Cependant, la notion de résilience dans le domaine de la gestion, pour être analysée, doit être observée dans un milieu de travail éprouvé par une crise. En effet, les termes « crises » et « résiliences » sont souvent associés, un est le problème et l'autre est la posture pour y répondre. Bien que les chocs sociétaux de grande envergure (pandémie, désastre naturel, crise économique) dépassent le contrôle d'une organisation donnée, celle-ci est néanmoins habilitée à gérer les éléments qu'elle peut gérer. C'est dans l'intersection de ces deux vecteurs de pensées que l'intérêt pour ce projet de recherche est né; soit les effets d'une crise telle que la COVID-19 sur un milieu de travail et l'utilisation grandissante du terme résilience pour y faire face. Ce projet vise à présenter des pistes de solution par l'analyse de faits et d'écrits académiques afin d'accroître des éléments sous-tendant à la culture de résilience chez EDSC.

ii. Abstract

The term "resilience" has become popular lately and is used in many different forms. This excitement caught our attention, because although its connotation seems immediately understandable, it is rarely defined precisely. However, the notion of resilience in management, to be assessed, must be observed in a workplace that is experiencing a crisis. Indeed, the terms "crisis" and "resilience" are often associated, one being the cause and the other the posture to respond. Although large-scale societal disruptions (pandemic, natural disaster, economic crisis) are beyond the control of a given organization, it is nonetheless empowered to manage the components it can manage. It is in the intersection of these two vectors of thought that interest in this research project arose: the effects of a crisis such as COVID-19 on a workplace and the growing use of the term resilience to deal with it. This project aims to present possible solutions through the analysis of facts and academic research in order to increase the elements underpinning the culture of resilience at EDSC.

iii. *Liste des tableaux et figures*

Tableau 2.1: Ensemble des principales notions théoriques

Tableau 2.2: Les 4 composantes de gestion de crise selon le PSGU

Tableau 3.1: Identification des capacités essentielles

Figure 2.1: Appel au télétravail

Figure 2.2: Défi de taille

Figure 5.1: Détails des diagnostics regroupés en idées principales

Figure 5.2: Recommandation tirée des idées principales des diagnostics

Figure 6.1: Proposition d'un nouveau modèle de gestion des urgences et des crises

Figure 6.2: Modèle renforçant les capacités

Figure 6.3: Modèle transformant l'approche

iv. *Liste des abréviations et sigles*

BSI – *British Standard Institute*

COVID-19 – Acronyme anglais de *coronavirus disease 2019*

CCNU – Centre de Coordination national des Urgences

EDSC – ministères de l'Emploi développement social du Canada

ÉNAP – l'École nationale d'administration publique

FSU – Fonctions de soutien en cas d'urgence

GCA – Gestion de la continuité des activités

ISO – *International Organization for Standardization*

M.A.P. – Maîtrise ou Maître en administration publique

OMS – Organisation mondiale de la Santé

PFIU – Plan fédéral d'intervention d'urgence

PFMGU – Politique fédérale en matière de gestion des urgences

PSGU – Plan stratégique de gestion des urgences

WEF – *World Economic Forum*

INTRODUCTION

La première partie de ce chapitre présentera le cadre normatif du projet de recherche en organisation et arborera ensuite le plan de travail. Le projet en organisation est une activité individuelle d'intégration des connaissances de la maîtrise en administration publique (M.A.P.) qui se réalise dans le cadre du cours de 9 crédits ENP7950 – Projet en organisation. Ce projet universitaire couronne le cheminement du profil pour professionnel de la M.A.P. de l'École nationale d'administration publique (ÉNAP) de l'auteur. Ce travail universitaire permettra à l'étudiant d'approfondir l'analyse d'un problème ou d'une situation organisationnelle contemporaine liée au domaine de l'administration publique. Il utilisera des enseignements reçus de différentes disciplines au cours de son processus d'apprentissage afin de présenter une recommandation et des pistes de solution à une situation touchant l'organisation. Finalement, le projet doit être en lien avec les besoins de l'organisation et doit donner lieu à la présentation d'un rapport, qui sera évalué selon les normes de présentation de travaux universitaires de l'ÉNAP (Forget, 2012) et selon les procédures relatives au projet en organisation (434/017-09) en vigueur au moment de la rédaction¹.

En réaction à la propagation du funeste virus COVID-19 au tournant de l'année 2020, les employeurs n'ont eu d'autres choix, pour protéger leurs employés et pour assurer la continuité de leurs activités, que d'apporter des changements draconiens relatifs à leurs opérations. En effet, nous avons pu être témoins d'un bouleversement tellement radical par son ampleur, sa rapidité et ses impacts, que ce sont toutes les facettes de la société qui s'en sont trouvées ébranlées. Devant la grandeur de la tâche de contenir cette nouvelle menace, le scénario le plus optimiste estime qu'il n'y aura pas de retour à la normale avant la mise au point et la diffusion d'un ou de plusieurs vaccins et traitements sûrs et efficaces, chose qui est loin d'être simple (OMS, 2020a, p.5). Avec ses répercussions sanitaires et

¹ https://www.enap.ca/enap/246/Politiques_et_reglements.enap

socioéconomiques, les systèmes de santé sont sous pression et presque tous les pans de l'économie sont sur le respirateur artificiel, tributaire de l'aide gouvernementale qui accumule des déficits considérables. De plus, il faut compter dans les conséquences de la crise les décès prématurés, les effets sur la santé mentale du confinement et le ralentissement d'avancées sur d'autres sujets d'importance tels que la lutte aux inégalités sociales et aux changements climatiques. Cependant, la société n'est pas à son premier rodéo en ce qui concerne les bouleversements sociétaux d'ordre mondial tel que nous le vivons actuellement. Il suffit de regarder les 100 dernières années pour se rappeler que l'humanité a vécu collectivement son lot de guerres (1^{re} et 2^e guerre mondiale, guerre froide), d'éclosions de pandémie (grippe espagnole, VIH, SRAS, MERS, Ebola), de catastrophes naturelles et de nombreux mouvements de contestation sociale (chute de l'URSS, révolution tranquille au Québec, printemps arabe). Et pourtant, nous avons persévéré dans l'adversité, continué de prospérer et, espérons-le, tiré des leçons salutaires pour faire face aux prochains grands défis qui nous guettent. Dans son évolution, l'espèce humaine a développé sa capacité de réactivité à la suite d'un choc, cette aptitude a les caractéristiques qui définissent la résilience. Puisque l'organisation du milieu du travail a les mêmes traits intrinsèques que ses membres, il serait juste de dire que la résilience est une capacité qui peut aussi être transposée à ce domaine (Weick, 1999). Au cœur d'un bouleversement des plus importants du début du XXI^e siècle, la capacité de résilience face au défi de gestion engendré par la COVID-19 est une occasion intellectuellement riche et elle mérite de s'y intéresser.

OCCASION D'APPRENTISSAGE

La gestion de crise liée à la COVID-19 à Emploi Développement social Canada (EDSC) est riche en apprentissages, le projet de recherche vise à renforcer la résilience du ministère afin de faire face aux prochains défis organisationnels.

Après deux ans passés à l'emploi du ministère fédéral Emploi et du Développement social Canada (EDSC), nous avons pu apprécier, avec les lunettes d'un étudiant de 2^e cycle

en administration publique, la réactivité d'une organisation publique à de plusieurs occasions. Ce projet servira donc à porter un regard neuf sur l'aspect du développement d'une culture de résilience à EDSC pour faire face aux défis actuels et à ceux à venir. En somme, avec ce travail, nous souhaitons tirer des leçons sur l'adaptation organisationnelle à travers une gestion de crise récente afin de proposer des pistes de solution pour accroître la culture de résilience du ministère.

La suite du document sera divisée comme suit; le prochain chapitre se penchera sur la description et les obligations d'EDSC ainsi que le contexte de la gestion de crise générée par la COVID-19. Le chapitre 2 définira le terme résilience et présentera le cadre de référence des concepts théoriques utilisés et les facteurs d'analyse. Le chapitre 3 abordera l'aspect méthodologique de la recherche sur la collecte des données et l'utilisation de l'outil d'évaluation. Par la suite, le chapitre 4 détaillera les résultats de l'analyse sous forme de diagnostic. Le chapitre 5 proposera une recommandation pour répondre au problème posé. Le chapitre 6 suivra avec des pistes de solutions issues de la recommandation sous forme de plan d'action. Finalement, le dernier chapitre résumera le projet dans ses grandes lignes.

1. CONTEXTE

1.1 DESCRIPTION DE L'ORGANISATION

Avant d'aborder la réaction du ministère EDSC face à la crise interne causée par la COVID-19, il serait opportun de donner plus de contexte sur l'organisation. D'emblée, il faut

« EDSC est chargé de renforcer les fondations sociales du Canada en favorisant le bien-être des citoyens, des familles et des communautés » - Mission d'Emploi et développement social Canada

souligner que EDSC fait partie de la famille de la fonction publique fédérale canadienne et est son 4^e plus important ministère avec 25 160 employés à sa solde (Gouvernement du Canada, 2020a). Le ministère est aussi l'une des figures des plus connues du gouvernement, notamment par ses centres de proximité Service Canada qui interagissent directement avec le public. Son mandat est de

renforcer le filet social du Canada en ciblant l'amélioration du bien-être des citoyens, des familles et des communautés (Gouvernement du Canada, 2020b). Ses portefeuilles sont partagés entre quatre ministres et autant de sous-ministres qui doivent rendre compte de leurs décisions au Parlement canadien. Le ministère offre une gamme diversifiée de programmes et de services qui touchent les Canadiennes et Canadiens à toutes les étapes de leur vie, allant du domaine de l'emploi, de l'acquisition de talent et du soutien aux familles, aux aînés ainsi qu'aux plus vulnérables de la société. Sa structure ministérielle est complexe du fait qu'il doit assurer le soutien organisationnel à ses programmes pour fonctionner correctement (sécurité, intégrité, technologie, juridique, vie privée, partenariat, ressources humaines, etc.) (Gouvernement du Canada, 2020b). EDSC, comme employeur et comme création du régime de droit canadien, a des obligations importantes pour l'organisation sociétale du pays. Cette section a servi à mieux saisir les motivations derrière les actions du ministère.

1.2 OBLIGATIONS MINISTÉRIELLES

Selon la théorie des organisations, nous considérons que l'administration publique canadienne a les particularités d'une bureaucratie mécaniste telle que l'entend l'éminent chercheur Henry Mintzberg (1990), c'est-à-dire avec des procédés standardisés et une hiérarchie bien établie. En effet, EDSC est une organisation encadrée par un corpus de mécanisme tangible (lois, règlements, politiques, etc.) basé sur le système parlementaire de Westminster. L'aspect intangible de la culture est également un élément central qui définit les traits de caractère d'une organisation, dont des éléments sous-tendant à la résilience.

Son rôle d'acteur public est de maintenir la prestation de programmes et de services essentiels aux Canadiens. En vertu de la *Loi sur la gestion des urgences*, voici les fonctions de services essentiels attribuées à EDSC selon le Plan fédéral d'intervention d'urgence (PFIU) (Sécurité publique Canada, 2020) :

- Fonctions de soutien en cas d'urgence (FSU) no 7; assurer le versement des indemnités financières, la prestation des avantages sociaux et l'accès aux programmes et services clés.

- FSU no 11; offrir du soutien logistique au Centre des opérations du gouvernement de Sécurité publique Canada.
- FSU no 12; utiliser son réseau de communication (sites internet, centre d'appel 1-800-Ô-Canada et Centre de service Canada) pour informer les Canadiens sur la nature et la situation des urgences.

En tant qu'employeur, EDSC a l'obligation générale de veiller à la protection de ses employés en matière de santé et de sécurité au travail. Il peut s'acquitter de cette obligation en se conformant à la partie II du *Code canadien du travail* et aux normes énoncées dans le *Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail* (Gouvernement du Canada, 2020c).

Maintenant que les obligations de l'organisation sont mieux définies, intéressons-nous au choc de la crise sanitaire COVID-19, à savoir ses causes, ses conséquences et son évolution afin de tirer des leçons sur la résilience du ministère en situation de crise.

1.3 DÉFI DE LA COVID-19

Comme évoqué en introduction, l'objectif de ce travail n'est pas d'analyser la gestion de la crise de la COVID-19 en détail. Nous souhaitons plutôt de prendre cette crise en exemple afin d'analyser de façon globale la capacité organisationnelle d'EDSC à rebondir à la suite d'un événement perturbateur. Cette crise nous servira d'amorce pour la cueillette de données et nous aidera à raffiner notre analyse. Nous allons observer les 6 premiers mois de la crise sanitaire, soit de la mi-mars 2020 à la mi-septembre 2020.

La genèse de la pandémie de la COVID-19 débute le 31 décembre 2019 lorsque l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) a été prévenue que plusieurs cas de pneumonie s'étaient déclarés en Chine, dans la région de Wuhan (OMS, 2020b). Le virus est alors identifié comme un type de coronavirus et baptisé COVID-19. La coordination des efforts mondiaux n'est pas suffisante pour ralentir la propagation du virus, l'évolution de la situation depuis le début de l'année ne laissait aucun doute que le virus atteindra le Canada éventuellement. C'est finalement le 15 mars 2020 que le signal d'alarme sonne et force le

Canada et les dirigeants provinciaux à instaurer des mesures d'éloignement physique pour tenter d'aplatir la courbe de propagation de la COVID-19 et d'épargner les systèmes de santé d'une surcharge de capacités de ses soins (Gouvernement du Canada, 2020d).

Les premiers effets se font sentir lorsque les principaux lieux d'intérêt du quotidien ont

« Dans l'optique où on veut vraiment aplatir la courbe d'infection des Canadiens, on a demandé à tous nos gestionnaires d'envisager le télétravail pour nos employés à tous nos emplacements du gouvernement », a affirmé à Radio-Canada Greg Fergus, député de Hull-Aylmer et secrétaire parlementaire au Conseil du Trésor.

Figure 1.1: Appel au télétravail. Source : Radio-Canada, 16 mars 2020.

fermé leurs portes, en occurrence, les commerces non essentiels, les lieux de travail et les institutions d'enseignement (Radio-Canada, 2020). Comme employeur contraint par la loi, EDSC a dû assurer la sécurité de ses employés (travail à la maison) et de leur bien-être (conciliation pour les familles avec enfants à la maison) tout en continuant de livrer ses programmes et services essentiels (continuité des opérations). Plusieurs questions se posaient à ce moment; est-ce que tous les employés sont munis d'un accès au travail à distance? Est-ce que le système informatique va tenir? Comment concilier rendement au travail et responsabilité familiale pour les enfants à la maison? Comment soutenir les Canadiens qui ont besoin de services et de leadership de leur gouvernement? Toutes ces questions ont testé la capacité de rebondir de EDSC.

La réaction des décideurs de restreindre l'accès aux bureaux d'EDSC est venue avec son lot de défis, comme une préoccupation nouvelle pour la santé mentale des employés,

« Dans l'optique où on veut vraiment aplatir la courbe d'infection des Canadiens, on a demandé à tous nos gestionnaires d'envisager le télétravail pour nos employés à tous nos emplacements du gouvernement », a affirmé à Radio-Canada Greg Fergus, député de Hull-Aylmer et secrétaire parlementaire au Conseil du Trésor.

Figure 1.1: Appel au télétravail. Source : Radio-Canada, 16 mars 2020.

l'adaptation au télétravail et sa gestion du rendement. Il fallait garder une approche souple pour que les gestionnaires puissent soutenir les employés ayant tous des situations personnelles différentes tout en assurant que les services qui sont essentiels aux Canadiens soient maintenus. Selon le syndicat de l'Alliance de la fonction publique du Canada, les fonctionnaires essentiels représentent de 20% à 30% des employés totaux (Radio-Canada, 2020). La majorité (70% à 80%) a donc dû

s'adapter à un nouvel environnement de travail dans un court délai. Signe de l'ampleur de la mesure, les réseaux informatiques n'auront jamais été sollicités de la sorte et jamais tant de matériel n'aura été acheté et distribués dans un si court laps de temps (Radio-Canada, 2020).

Un autre effet immédiat de la crise pour la haute gestion fut de prioriser les livrables de

« On n'a jamais eu cette expérience-là dans le passé, nous allons voir si la capacité informatique est là, on va tester tous ces outils-là en espérant que ça fonctionne. »

— Magali Picard, vice-présidente exécutive nationale de l'Alliance de la fonction publique du Canada

Figure 1.2: Défi taille. Source : Radio-Canada, 16 mars 2020

l'organisation. Il a fallu trier les services et programmes selon leur priorité et faire l'inventaire des compétences du personnel pour réallouer les effectifs aux bons endroits. Du côté des programmes, EDSC a réussi un tour de force inédit en

mettant en place et dans l'espace de 6 semaines un parachute fiscal de l'ordre de milliards de dollars aux Canadiennes et Canadiens victimes de perte d'emploi ou d'incapacité à occuper leur travail (MacLean's, 2020). Ce changement fulgurant lié à l'accélération des processus d'approbation qui dure en moyenne entre 6 et 12 mois a mis en lumière la capacité d'adaptation de la bureaucratie ministérielle en situation de crise. Bien qu'exceptionnel, ce nouveau paradigme ouvre la porte aux possibilités de la fonction publique de se transformer en cas de besoin.

En gardant en tête les faits majeurs de la crise de la COVID-19, nous allons procéder à une analyse détaillée de la capacité de rebondir du ministère EDSC. En faisant la lumière sur différents aspects de l'organisme par l'utilisation d'outils théoriques en gestion, nous allons émettre des recommandations afin d'accroître certains éléments sous-tenants à une culture de résilience organisationnelle afin de mieux parer les décideurs aux prochains défis organisationnels. Le prochain chapitre présentera les concepts théoriques qui se rattachent à notre conception de la situation, définira la notion de résilience organisationnelle et exposera les facteurs qui serviront à l'analyse des faits.

2. CADRE DE RÉFÉRENCE

2.1 NOTIONS THÉORIQUES

Dans cette section, nous présenterons le cadre de référence qui représente notre perception de la réalité adaptée au monde de la gestion. Cet exercice est important, car il permet au lecteur de comprendre les filtres par lesquels nous comprenons les choses et ainsi, comme nous espérons les influencer. Afin de simplifier l'explication, le cadre de référence est conçu sous forme de tableau, regroupant les principaux concepts théoriques utilisés, ses auteurs, une définition de chacune et la raison de ces choix.

Tableau 2.1 : Ensemble des principales notions théoriques

Concept	Théorie de gestion de crise	Théorie des organisations	Ingénierie de la résilience	Organisation apprenante	Théorie des organisations
Auteur	Darsa, Jean-David	Mintzberg, Henry	Hollnagel, Wood et Levenson	Senge, Peter	Weick, Karl E.
Définition	Modèle reconnu de gestion de crise selon 6 étapes étalées sur une ligne de temps.	Explique la structure d'une organisation par ses composantes et ses interrelations.	L'ingénierie de la résilience aborde les principes et méthodes pour générer des capacités essentielles.	Une organisation qui apprend de son expérience et tire les bénéfices des compétences qu'elle acquiert.	La construction de l'organisation se fait dans l'interaction des personnes et les processus.
Explication	Permet d'analyser le cycle de gestion de la crise COVID-19 au sein d'EDSC.	Reconnait en EDSC une organisation de type bureaucratique mécaniste avec ses forces et faiblesses.	Propose un outil d'évaluation de la performance basé sur les 4 capacités essentielles d'une organisation résiliente.	Principe qui aiderait une organisation comme EDSC à prospérer par l'apprentissage.	Son ouvrage « Managing the Unexpected » jette un éclairage sur la gestion dans l'incertitude.

La prochaine section décortiquera l'élément théorique central du projet de recherche, celui de la résilience organisationnelle. Ce principe se mérite un sous-chapitre complet, car des éléments de sa définition orienteront la méthodologie de l'analyse.

2.2 DÉFINITION DE LA RÉSILIENCE

Certains académiciens s'entendent pour dire que le concept de résilience a conquis une large place dans la recherche en sciences humaines au cours des dernières années (Leplat, 2007). Cette affirmation suit également une tendance à la hausse selon le moteur de recherche Google; le mot « résilience » et ses dérivés ont connu une forte augmentation dans son usage depuis les cinq dernières années (voir annexe A). Ce sont des signes que le terme a transcendé les sphères plus techniques pour prendre place dans un vocabulaire utilisé plus couramment. Employés dans un premier temps dans le domaine de la psychologie et la psychanalyse, les multiples définitions et usages du terme résilience appliqué à l'individu s'accordent sur un processus qui permet de résister à un traumatisme et de se reconstruire par la suite (Tisseron, 2017). Sa définition englobante trouve maintenant écho dans plusieurs variables du monde du travail et dans la sphère publique. Accentuer par des changements de fond que vit la société actuelle, comme les changements climatiques, les soubresauts économiques et plus récemment par la vague pandémique du COVID-19, la résilience se pose comme la réponse de prédilection à tous ces maux.

Bien que le terme « résilience » se cherche encore une définition unanime dans la sphère publique, nous considérons qu'il est arrivé à maturité dans le domaine de la gestion (Leplat, 2007; Weick, K. et Sutcliffe, K., 2007). Plus globale que la définition donnée par la psychologie, mais plus déterminée que celle des sciences économiques et politiques, la définition que nous préférons de la résilience en gestion est celle proposée par le standard BS 65000:2014 (*La résilience organisationnelle*, 2020, paragr. 1), soit la « capacité d'une organisation à anticiper, se préparer, répondre et s'adapter aux changements progressifs et aux perturbations soudaines afin de survivre et de prospérer ». Cette définition identifie donc quatre caractéristiques essentielles à développer par les organisations résilientes pour s'épanouir. Nous intégrerons ces termes caractérisant la résilience dans le domaine de la gestion à notre méthodologie d'analyse de la performance d'EDSC relativement à sa résilience organisationnelle. La prochaine section de ce chapitre détaillera les facteurs d'analyse.

2.3 FACTEURS D'ANALYSE

Nous avons ciblé nos facteurs d'analyse selon les quatre composantes interdépendantes de la gestion des urgences de EDSC, clairement détaillé dans son Plan stratégique de gestion des urgences (PSGU, 2015, p.7). En effet, l'analyse de ces composantes nous permettra de capturer les moyens d'EDSC en gestion de crise. Le tableau 2.2 présente les quatre facteurs d'analyse (colonne 1) segmentés par type de mesure (colonne 2) avec des exemples pour chacune (colonne 3) ainsi que des observations générales (colonne 4).

Tableau 2.2 : Les quatre composantes de gestion de crise selon le PSGU

Facteur d'analyse	Type de mesure	Mesure	Observation
I. Prévention et atténuation	Meilleures pratiques	<ul style="list-style-type: none"> • Collaboration interministérielle et intergouvernementale 	Atténuation : mesures à caractère permanent visant à éliminer ou à réduire les risques et les effets potentiels des aléas bien avant qu'une urgence ou qu'un désastre se produit. (PSGU, 2015, p.75). Prévention : mesures prises pour éviter les conséquences négatives associées à une menace donnée (PSGU, 2015. p.76). Peu d'information filtre sur les méthodes concrètes par laquelle EDSC collige l'information en prévision des risques.
	Prospective	<ul style="list-style-type: none"> • Horizon Canada • Institutions internationales (OCDE, ONU, UE, WEF) 	
II. Préparation	Microstratégie	<ul style="list-style-type: none"> • Étude de risque • Plan de contingence • Exercice de simulation 	Plusieurs mesures se retrouvent dans la composante de la préparation et dans la composante d'intervention. Ces mesures sont régulièrement mises à jour pour assurer la préparation, en plus de test de simulation et de formation en continu des employés sur les pratiques de sécurité de tout genre.
	Macrostratégie	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion de la continuité des activités (GCA) • Accord d'aide mutuelle 	

III. Intervention	Instrument	<ul style="list-style-type: none"> • Plan stratégique de gestion des urgences (PSGU) • Tableau de bord 	La révision de la pertinence des outils et leurs actualisations sont primordiales pour maintenir une efficacité à faire face aux crises organisationnelles.
	Approche	<ul style="list-style-type: none"> • Politique fédérale en matière de gestion des urgences (PFMGU) 	La PFMGU décrit la mise en place de l'approche tous risques du gouvernement du Canada pour gérer les urgences, cette approche intègre les quatre fonctions de la gestion des urgences : prévention/atténuation, préparation, intervention et rétablissement.
	Autorité	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur la gestion urgences</i> • Plan fédéral d'intervention d'urgence (PFIU) • Politique sur la sécurité du gouvernement 	Le PFIU (Sécurité publique Canada, 2020) est le plan d'intervention tous risques du GC exigé en vertu de la <i>Loi sur la gestion des urgences</i> . Un changement d'ordre réglementaire est un processus laborieux qui ne peut être entrepris que par une seule entité.
IV. Rétablissement	Apprentissage institutionnel	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport de crise • Sondage auprès des employés fédéraux • Groupe de travail 	Composante reliée à la façon que l'organisation a appris à apprendre par ses expériences; comment les apprentissages sont-ils captés, interprétés et diffusés ? La gestion de la connaissance pendant et à la suite d'une crise est le maillon faible au niveau de la pratique due entre autres à la fatigue et au sentiment de non-urgence (Weick et Sutchiffe, 2007).
	Reprise des activités	<ul style="list-style-type: none"> • Révision des plans • Échange avec communauté d'apprentissage 	

Ce segment complète le chapitre sur le cadre de référence du projet de recherche et ouvre la porte sur la méthodologie utilisée pour analyser la performance liée à la résilience qui servira à émettre des recommandations.

3. MÉTHODOLOGIE

La méthodologie dans un cadre de recherche consiste à expliquer les étapes du processus qui mèneront au résultat escompté. Dans notre cas, le projet de recherche est un essai qui a comme objectif de proposer aux dirigeants d'EDSC des pistes de solution pour accroître les éléments sous-tendant à la résilience organisationnelle. Le but de cet exercice de nature descriptive est d'offrir à l'organisation un nouveau regard pour faire face aux défis organisationnels actuels et futurs, quelle que soit leur nature. Afin de tisser des liens entre les principes théoriques de la résilience et la pratique d'EDSC dans ce domaine, ces facteurs d'analyse du tableau 2.2 seront associés aux capacités essentielles de la résilience développée par Hollnagel (voir annexe B) et à la définition de la résilience du Standard BS 65000:2014 publié par le *British Standard Institution*. L'assemblage de ces trois éléments (BSI, PSGU, Hollnagel) solidifiera le processus de diagnostic de performance en comparant le modèle de gestion d'urgence d'EDSC aux meilleures pratiques théoriques du milieu. Le tableau 3.1 présente ce comparatif et harmonise les termes en identifiant les capacités essentielles d'une organisation résiliente; répondre, apprendre, se préparer et anticiper.

Tableau 3.1 Identification des capacités essentielles

PSGU de EDSC	Standard BS:65000	Hollnagel	Capacité d'une organisation résiliente	
Composante du risque	Caractéristique	<i>Ability to do something</i>	Fonction	Capacité
Intervention	Répondre	<i>Respond</i>	Réagir aux crises	1. Répondre
Rétablissement	S'adapter aux changements	<i>Learn</i>	Apprendre pour s'adapter	2. Apprendre
Préparation	Se préparer	<i>Monitor</i>	Identifier les risques et s'y préparer	3. Se préparer
Prévention et atténuation	Anticiper	<i>Anticipate</i>	Anticiper l'avenir	4. Anticiper

Le chapitre 5 formulera un diagnostic pour chacune des quatre éléments de la colonne « capacité » du tableau 4.3. Ces diagnostics évalueront en détail la performance des capacités d'EDSC à l'aide de faits majeurs et de conclusions issues d'observations.

4. ANALYSE DES CAPACITÉS

Selon Hollnagel et le Standard BS 65000:2014, les organisations résilientes sont plus performantes à gérer des crises selon quatre fonctions, qui ont été associées avec les composantes de risque du PSGU de EDSC pour former quatre capacités essentielles. Dans les sections qui suivent et pour chacune de ces capacités, nous étayerons nos diagnostics et nos recommandations par les réactions d'EDSC à la pandémie de la COVID-19 puisqu'il s'agit d'un exemple de gestion de crise concret et récent. Les capacités dans ce chapitre ne sont pas présentées dans un ordre précis.

4.1 RÉPONSE

Faits majeurs

La capacité de répondre à une crise est décrite par Hollnagel (2010, p.2) de la façon suivante : « Pour réagir, l'organisation doit être capable de détecter que quelque chose s'est passé (...). Elle doit savoir comment et quand réagir, et enfin avoir les ressources nécessaires pour mettre en œuvre la réponse. » Cette capacité de réagir aux turbulences est indispensable pour la survie d'une organisation. Dans le cas d'EDSC, le ministère est muni d'un système robuste de réponse aux crises par une panoplie de mesures diversifiées comme des instruments de contrôle, des plans d'orientation et un cadre législatif précis (voir tableau 3.2). Cependant, selon Normandin (2020, p.2), la crise de la COVID-19 a poussé au maximum les capacités de gestion de crise:

L'une des métaphores utilisées en gestion de crise consiste à comparer la phase d'intervention à un sprint et le rétablissement à un marathon. Dans le cas de la COVID-19 toutefois, en raison des particularités des pandémies, l'intervention s'est transformée en marathon et le rétablissement pourrait prendre l'allure d'un ultramarathon.

L'une des particularités de la pandémie est qu'il était impossible d'envisager un retour à la normale à court terme. La fonction publique comme employeur a donc dû composer avec le virus pour formuler ses plans de sortie de crise, mais ceux-ci restent inopérants tant que le virus n'est pas jugulé. Les fonctionnaires reçoivent donc des messages similaires des différents ministères comme quoi ils continueront de travailler à distance « dans un avenir prévisible » (Lapointe et Malloy, 2020), signe de la limite du modèle de gestion de crise, car dans ce cas, la sortie de crise est inexistante.

Conclusion

Bien qu'EDSC peut considérer à l'interne la crise comme chose du passé, la société est toujours suspendue entre la phase de stabilisation et la sortie de crise. Selon les modèles, l'objectif d'une intervention est de retourner à la normale pré-crise. Étant donné l'ampleur des conséquences et de la durée de la

Les 6 étapes du cycle de gestion de crise (Darsa, 2010, p.17).

- | | |
|------------------|--------------------|
| 1. Avant-crise | 4. Stabilisation |
| 2. Déclenchement | 5. Sortie de crise |
| 3. Déroulement | 6. Rétroaction |

pandémie, il serait plutôt juste de concevoir une « nouvelle normale » une fois sortie de crise, car la normale pré-crise n'existera plus. Rien ne doit être tenu pour acquis, même les mesures temporaires. Quel est l'avenir du télétravail? Et les programmes de prestations d'urgence créée à pied levée? Ces actions temporaires deviendront-elles permanentes sous une forme ou une autre?

Un parallèle serait intéressant à tracer entre la défaillance du logiciel de paie Phoenix et la crise du COVID-19. Les problèmes de paie de Phoenix n'ont jamais été proprement éliminés. La solution choisie fut l'implantation d'un nouveau système de paie qui, à l'image d'un vaccin planétaire, est une solution qui amènera une solution complète à long terme. La fonction publique a trouvé des mécanismes d'accommodation avec Phoenix pour accomplir ses fonctions essentielles, de même pour la COVID-19. La situation n'est pas idéale, mais les nouveaux contrôles et mécanismes mis en place ont permis de stabiliser la crise dans une nouvelle normale. Dans tous les cas, même si le problème, l'urgence ou la crise ne peut pas être réglé rapidement et efficacement, la meilleure approche reste d'adopter une approche flexible dans nos modèles de gestion de crise et de développer en continu sa capacité à rebondir.

Diagnostic

- EDSC avait tous les outils en place pour gérer la pandémie et selon ses hauts dirigeants, l'organisation a su démontrer une excellente réponse organisationnelle².
- La sortie de crise dans le long terme se fera dans un monde où la « normale » n'existera plus puisque le monde aura changé profondément attribuable à l'ampleur de la crise.
- Selon Normandin, la pandémie a poussé au maximum les capacités de gestion de crise des modèles de gestion de crise actuels.
- D'autres crises majeures de l'ampleur de la COVID-19 sont à prévoir dans le futur.

4.2 APPRENTISSAGE

Faits majeurs

On doit évoluer pour prospérer et l'apprentissage est la clé de l'évolution. Le PSGU (PSGU, 2015, p.8) intègre cette notion au sein de son étape de rétablissement qui survient lors de la sortie de crise ou la fin de l'urgence. Il est nécessaire de procéder à une rétroaction sur les événements, de réaliser une analyse des causes en profondeur pour ainsi amener des actions correctrices et préventives pour de futurs cas similaires (Darsa, 2010, p.17). Le « système immunitaire » organisationnel se met à jour en quelque sorte. Cependant, il est important de séparer les leçons faciles à retenir de celle utile à apprendre. Pour Hollnagel (2010, p.3), toutefois, il est difficile d'apprendre d'un événement perturbateur rare :

Pour apprendre, il est nécessaire que les occasions d'apprendre soient fréquentes, que les événements présentent un certain degré de similitude et qu'il soit possible de confirmer que quelque chose a été appris [traduction libre].

Donc, selon cette citation d'Hollnagel, étant donné l'absence d'événement perturbateur similaire à l'ampleur de la COVID-19, il serait juste de dire qu'EDSC ne pouvait être préparé pour une telle situation. En revanche, il s'agit ici d'une excellente occasion de se préparer pour faire

² Selon les hauts dirigeants (sous-ministre, sous-ministre délégué, sous-ministre adjointe) d'EDSC lors d'une allocution publique aux employés le 2 décembre 2020 à l'assemblée générale virtuelle pour tout le personnel.

face à une situation similaire dans le futur. Reste à savoir si EDSC est suffisamment outillé pour tirer le maximum des leçons utiles de la crise de la COVID-19.

Conclusion

Selon Normandin (2020, p.2), la phase de rétablissement, équivalant à la phase de rétroaction de Darsa, cherche à réduire l'ampleur des conséquences de la crise en « restaurant les conditions sociales, économiques, physiques et environnementales de la collectivité et réduisant les risques³ » par des apprentissages et des transformations pour mieux reconstruire. Le choc de la COVID-19 nous a appris que les organisations doivent revoir la façon d'apprendre en prévision (anticipation) des défis qui seront hors de sa zone de conformité de gestion de crise ou d'urgence. EDSC a besoin de se former un nouvel écosystème d'apprentissage et d'ancrer l'intégration des leçons apprises dans son organisation de manière permanente.

Diagnostic

- Il est difficile de savoir dans quelle mesure EDSC tire profit de la pandémie actuelle. Selon le modèle de crise du PSGU, le plus fort de l'apprentissage est *a posteriori* de la crise.
- Il existe des approches reconnues et performant en apprentissage organisationnel, comme celle de l'organisation apprenante de Peter Senge (Senge, P., 2010)
- La formalisation de l'apprentissage et son intégration dans les actions subséquentes ont toujours été le maillon faible du cycle de gestion de crise (Weick et Sutchiffe, 2007).

4.3 PRÉPARATION

Faits majeurs

Dans le cas de la COVID pour EDSC, les premiers effets de la crise se sont traduits par la réallocation des employés depuis leur poste au bureau à un mode de télétravail, d'un déploiement massif d'équipements de travail et de la création de programmes pour venir en aide aux citoyens

³ Définitions inspirées en partie du lexique de la sécurité civile du Québec développé par le ministère de la Sécurité publique du Québec.

canadiens. La classification des services essentiels et l'inventaire des employés soutenant ces services ont été réalisés en amont (préparation), ce qui a pu assurer une réponse efficace. Les ententes de collaboration avec les partenaires assurent une réponse plus égale de la part de la fonction publique, donc moins de confusion qui pourrait s'avérer coûteuse sur le plan de la crédibilité du gouvernement et de la performance des services essentiels. Cette performance n'aurait pu avoir lieu sans l'état de préparation mature de l'organisation.

Conclusion

Pour le PSGU (EDSC, 2015. p.75), la préparation est une étape de la gestion des urgences au cours de laquelle sont prises des décisions et des mesures qui permettront une intervention et un rétablissement efficaces en cas d'urgence. Cette capacité de se préparer à réagir aux crises rejoint la définition de Hollnagel qui est de monitorer ce qui peut altérer ou menacer l'équilibre fonctionnel. Il existe une panoplie de « microstratégies » pour limiter les vulnérabilités d'une organisation aux risques, comme des études de risques, des plans de contingence et des « macrostratégies » comme des plans de continuité des opérations et des exercices d'entraînement de crise (La Porte, 2005, cité dans Therrien, 2010, p.161). EDSC compte déjà dans son arsenal ces mesures. Une avenue pour amener EDSC vers l'excellence sera la conformité aux normes ISO 23000 de gestion des urgences et la poursuite des activités. La capacité de préparation est bien établie chez EDSC, la haute gestion pourrait construire sur la structure existante pour renforcer ses autres capacités.

Diagnostic

- EDSC a fait bonne figure dans sa réponse à la COVID-19 en partie parce que ses mesures et ses stratégies de préparation aux urgences sont efficaces et bien exécutées.
- La démarche de certification ISO 22300:2018 et ISO/TS 22300:2018 assurerait la poursuite de l'excellence dans les domaines de la sécurité et de la résilience pour EDSC.
- Il est impossible de tout prévoir, il y aura toujours des imprévus (Weick et Sutcliffe, 2007).

4.4 ANTICIPATION

Faits majeurs

Le PSGU définit la notion d'anticipation dans sa phase de prévention et d'atténuation de risques. Ce sont des mesures de nature structurale ou non structurale prises pour éviter les conséquences négatives associées à une menace, une urgence ou un désastre avant que ceux-ci ne se produisent (PSGU, 2015, p.75). Cette politique fédérale limite cependant ces actions au cadre législatif en vigueur. L'anticipation de changements sociétaux sur un horizon à long terme ne peut être enchâssée dans les politiques fédérales que lorsque ces changements affectent déjà la société. Il y a donc un décalage entre les politiques encadrant l'anticipation les défis futurs et la rapidité avec laquelle ces politiques peuvent se mettre à jour.

Selon le Forum économique mondial⁴, la pandémie de la COVID-19 a révélé qu'il reste des lacunes importantes dans nos stratégies de préparation et d'atténuation des risques de catastrophes. En conséquence, les ménages, les entreprises et les gouvernements du monde entier restent mal

Le WEF suggère de transformer notre approche pour faire face aux chocs sociétaux actuels et futurs.

- Développer une plus grande résilience est devenu un mandat déterminant de notre époque.
- Mieux gérer les risques et privilégier la résilience sont deux impératifs essentiels.

équipés pour faire face à ces événements (WEF, 2020). Dans le cas d'EDSC, les multiples avertissements des chiens de garde de la santé publique canadienne et internationale n'ont pas été assez entendus pour créer une véritable cristallisation des actions de préparation. Pourtant, avec les épisodes marqués des coronavirus SRAS en 2003 et MERS en 2012 et plus du virus Ebola entre 2014 et 2018 (OMS, 2020c), nous serions portés à croire que les ministères du gouvernement fédéral auraient été mieux préparés à l'arrivée de la pandémie. Une étude plus poussée serait nécessaire pour approfondir ce constat,

⁴ Le WEF est un espace de réflexion internationale qui propose des réflexions stratégiques avec les leaders de tous les secteurs pour améliorer l'état du monde.

mais une règle bien connue en gestion de risque est que la prévention est toujours mieux que la guérison (Weick et Sutchiffe, 2007).

Conclusion

Comme toute organisation résiliente, EDSC cherche à anticiper les crises avant qu'elles ne surviennent. À l'interne, le ministère peut compter sur sa division d'Horizons de politiques Canada pour mener des activités de prospectives afin d'appuyer la création de programmes et de politiques axés sur l'avenir. Selon ces derniers, la fonction publique doit s'attendre à des transformations de la société toujours plus rapide au cours des 10 à 15 prochaines années et devrait mettre l'accent sur la résilience⁵ pour y faire face (Horizon politique Canada, 2012). Pour le gouvernement canadien, la résilience signifie travailler collaborativement afin d'élaborer des approches efficaces visant à aider les citoyens et les entreprises à anticiper les nouvelles réalités – tant négatives que positives – de la prochaine décennie, et à s'y adapter (Horizons de politiques Canada, 2012). La fonction publique doit donc chercher à être plus flexible et innovante dans ses réactions et ses politiques publiques à caractères sociales, car les prochains défis ne pourront être résolus qu'avec une nouvelle façon d'appréhender le futur.

Diagnostic

- EDSC a en son sein une organisation dédiée à l'anticipation des défis du futur par la prospective, Horizon Canada.
- La pandémie de l'ampleur de la COVID-19 a été annoncée par les experts sans recevoir l'écoute qu'elle requérait.
- La capacité d'anticiper le futur doit surmonter les blocages actuels et devenir centrale pour toute organisation qui se veut résiliente (Weick et Sutchiffe, 2007).

⁵ Horizon politique Canada ne définit pas spécifiquement le terme « résilience ».

5. RECOMMANDATION

À la suite du regroupement des diagnostics de nos facteurs d'analyse, soit les quatre capacités essentielles d'une organisation résiliente, nous pouvons procéder à l'étape de formuler une recommandation. Celle-ci a pour objectif de réduire l'écart entre la situation actuelle et la situation désirée. La situation actuelle a été évaluée par l'analyse des facteurs qui est constituée des quatre composantes du PSGU. La situation désirée s'aligne sur la définition de la résilience organisationnelle décrite précédemment qui amènerait EDSC sur le chemin de l'excellence organisationnelle. Nous souhaitons donc formuler une solution qui augmenterait la capacité générale de EDSC à rebondir après une urgence ou une crise, en renforçant les éléments de la gestion de crise utilisés actuellement par EDSC. La figure 5.1 démontre en détail le regroupement des éléments des diagnostics pour chacune des capacités organisationnelles formant 3 idées principales.

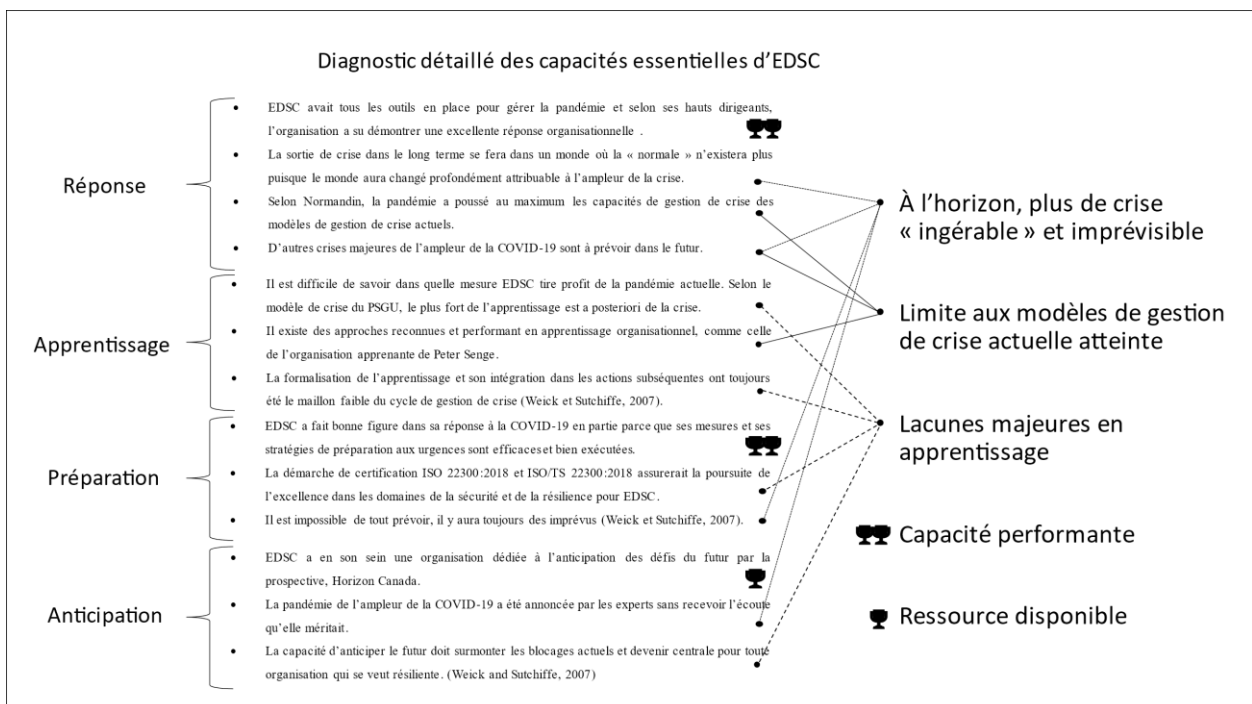


Figure 5.1 : Détails des diagnostics regroupés en idées principales

La figure 5.2 représente la conception de la recommandation finale en captant l'essence des idées principales issues diagnostiques de l'analyse des quatre capacités organisationnelles d'EDSC.

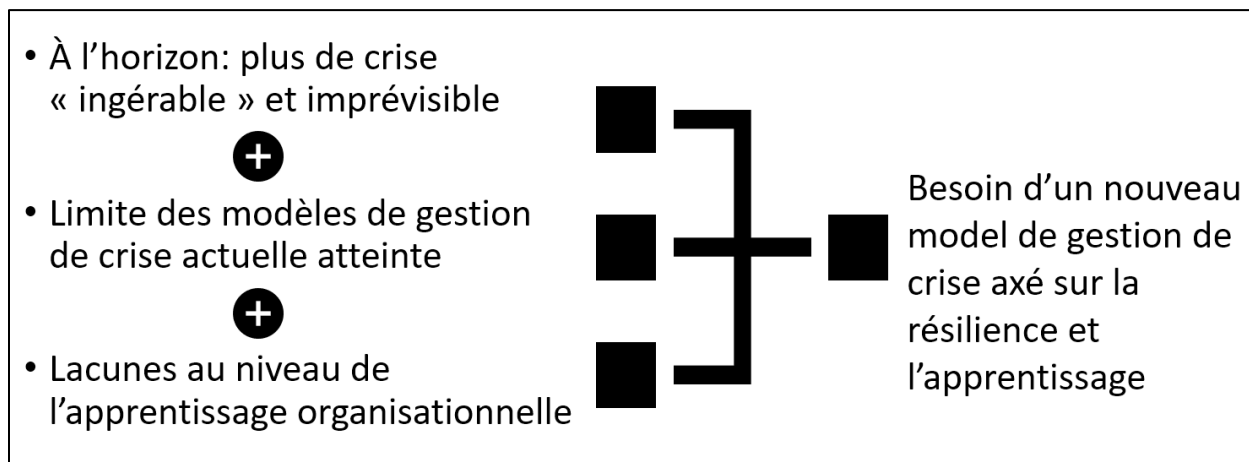


Figure 5.2 : Recommandation tirée des idées principales issues des diagnostics

Afin de développer une culture de résilience, nous croyons que EDSC doit considérer l'adoption d'un nouveau modèle de gestion qui lui permettrait de s'épanouir dans un environnement de plus en plus incertain et imprévisible. Les crises de l'ampleur de la COVID-19 sont appelées à se produire plus fréquemment et EDSC est un élément trop important dans l'écosystème du gouvernement du Canada pour ne pas viser l'excellence. Ce modèle doit permettre plus de flexibilité au niveau de la gestion de crise, rehausser la capacité d'apprentissage organisationnelle et mieux anticiper les prochaines crises afin de faire face aux prochains défis.

Sans vouloir faire table rase, nous souhaitons avec cette recommandation proposer des stratégies (piste de solution) qui consolideront les capacités qui servent bien les besoins actuels et futurs du ministère tout en renforçant les éléments plus fragiles du PSGU utilisé par EDSC. Le prochain chapitre proposera des pistes de solutions pour ancrer la recommandation issue des diagnostics.

6. PISTES DE SOLUTION

Un changement modèle s'inscrit également dans la sphère plus large de changement de culture. Le processus pour changer une culture organisationnelle est complexe et s'étale sur le très

long terme, nous n'avons pas la prétention d'adresser ce sujet ici. Ce que nous espérons en proposant un changement de modèle, c'est de diriger lentement EDSC vers le chemin de la résilience en transformant des petits éléments qui créeront un mouvement d'entraînement. Une piste de solution envisageable qui cadrera dans notre recommandation est la création d'un Centre de Coordination national des Urgences (CCNU) en opération continue qui prendrait place dans la structure actuelle. EDSC dispose déjà de quatre centres régionaux d'opérations d'urgence qui peut être mobilisés au moment d'une crise, mais elle ne dispose pas d'un centre de surveillance 24h sur 24h, 7 jours sur 7.

La figure 6.1 résume en une image la proposition de cette piste de solution pour augmenter la résilience d'EDSC. Nous sommes conscients que cette proposition nécessite des réflexions supplémentaires pour concrétiser sa mise en œuvre, elle a néanmoins créé de la valeur en proposant un débat constructif afin d'atteindre l'objectif fixé par le projet de recherche.

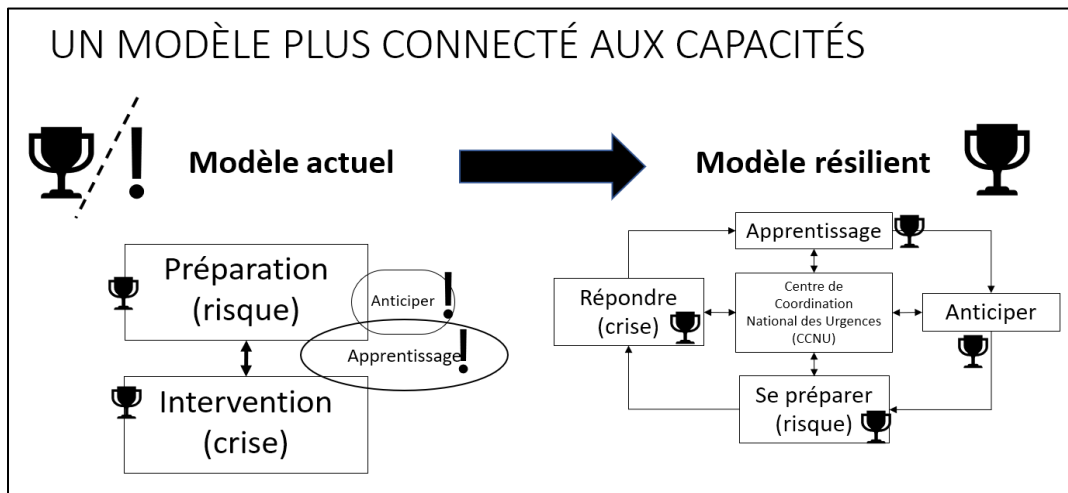


Figure 6.1 Proposition d'un nouveau modèle de gestion des urgences et des crises.

En résumé, cette piste de solution aurait les avantages suivants :

- Garder la structure actuelle de gestion des urgences en la bonifiant d'une entité centrale.
- Créer un effet d'entraînement qui influencera la culture d'EDSC vers la résilience.

Deux autres pistes de solution seraient possibles afin de trouver des façons de renforcer les capacités organisationnelles moins performantes d'EDSC. Si l'une des capacités fonctionne à un régime moins élevé que les autres, l'effet interdépendance vient miner la performance des autres

capacités puisqu'elles sont toutes liées dans un cycle évolutif. De plus, le PSGU propose une approche plutôt linéaire qui se concentre sur une étape à la fois, minimisant du fait même la possibilité d'amélioration continue dans les autres étapes. Le CCNU pourrait veiller à renforcer les capacités moins performantes, car le centre de décision serait plus proche des opérations. La structure organisationnelle de la bureaucratie traditionnelle décrite par Mintzberg (1990) tend à centraliser les décisions très haut dans la chaîne de commandement. La décentralisation des décisions donnerait plus d'autonomie et de flexibilité au centre de gestion de crise pour explorer des mécanismes ou pratiques d'acquisitions de connaissance plus performante, comme l'accréditation aux normes ISO, l'implantation d'une approche d'organisation apprenante de Peter Senge (2010) et la collaboration avec la communauté d'apprentissage du gouvernement du Canada. Il pourrait y avoir des améliorations notables au point de vue de l'anticipation des risques par l'utilisation de l'analyse des données avancées, l'intégration d'Horizon des politiques Canada dans le CCNU et en participant dans les discussions mondiales en tant que centre d'expertise. Les figures 6.2 et 6.3 proposent une visualisation de ces pistes de solution.

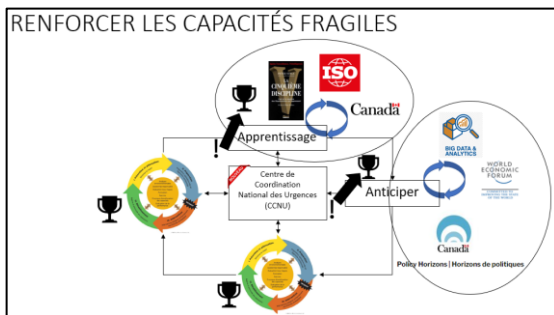


Figure 6.2: Modèle renforçant les capacités

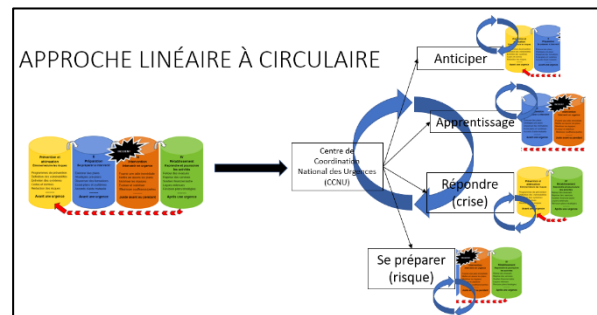


Figure 6.3: Modèle transformant l'approche

En résumé, ces deux pistes de solution auraient les avantages suivants :

- Une coordination plus intégrée des opérations des quatre capacités organisationnelles.
- Un renforcement des capacités plus fragiles d'apprentissage et d'anticipation.
- Une transformation de l'approche linéaire à une approche circulaire pour augmenter la capacité globale de résilience dans un cercle de rétroaction vertueux.

Ces pistes de solutions rejoignent la prémisse du début selon laquelle la crise de la COVID-19 a tellement changé la donne par son ampleur que les organisations comme EDSC doivent trouver des stratégies pour s'épanouir dans un monde en changement continu.

CONCLUSION

On ne peut continuer d'improviser dans un contexte où le pire scénario envisagé atteint les limites de son modèle de gestion des crises. À la longue, une organisation peut apprendre de crises qui partagent des caractéristiques similaires, mais elle se retrouve mal préparée lorsque survient un événement perturbateur majeur qui met tout son écosystème en réaction, comme le cas de la pandémie de COVID-19. Malheureusement, le progrès de l'humanité est aussi la cause de la complexification de ses enjeux globaux. Les défis actuels et futurs ont le potentiel d'avoir des

« Une organisation résiliente est une organisation qui ne se contente pas de survivre sur le long terme, mais qui s'épanouit, passant l'épreuve du temps. » - Howard Kerr, Directeur général, BSI

conséquences considérables dont même les plus brillants ne peuvent prédire l'ampleur. Nous savons cependant que d'autres pandémies, catastrophes naturelles et crise sociétales auront lieu dans un avenir prévisible. Il est impératif que les organisations qui jouent un rôle central dans leur société telle qu'EDSC soient en avant de la vague

pour répondre adéquatement aux perturbations à venir. La notion de résilience émerge des institutions pensantes comme une approche souhaitable au défi de se développer et innover dans le changement.

Bien que malléable, la résilience dans les termes de la gestion pourrait s'avérer une solution salutaire aux prochains défis organisationnels annoncés pourvu qu'il soit appliqué avec rigueur (norme, pratique, exécution) et avec vision (communication, adaptation aux dangers, intégration des apprentissages) (Weick et Sutchiffe, 2007). À la suite d'une méthode qui a fait émerger quatre capacités essentielles dont une organisation résiliente devrait exceller, nos diagnostics ont permis de démontrer qu'EDSC fait bonne figure dans deux capacités essentielles, la réponse et la préparation, mais pourrait profiter d'amélioration dans deux autres, l'anticipation et l'apprentissage. La recommandation d'un nouveau modèle de gestion de crises est bâtie sur les

acquis des deux capacités maîtrisées et propose diverses pistes de solution pour équilibrer l'organisation dans un écosystème plus performant. Ces pistes de solutions proposent un modèle qui équilibrerait les capacités essentielles de la résilience autour d'un Centre de Coordination national des Urgences (CCNU) qui aurait plus de flexibilité dans ses actions et son approche d'apprentissage. Ce changement dans la structure opérationnelle contribuerait à l'avancement d'une culture de résilience du ministère afin que celui-ci s'épanouisse dans un monde de plus en plus instable.

Les contraintes en temps et en ressources nous ont limités à explorer qu'une infime portion des idées qui stimulerait une culture de résilience à EDSC. En espérant que ce travail ouvre la voie à davantage de recherches et d'expérimentation pour continuer l'exploration de cet objectif prometteur.

ANNEXE A

RECHERCHE GOOGLE TRENDS « RESILIENCE MEANING »

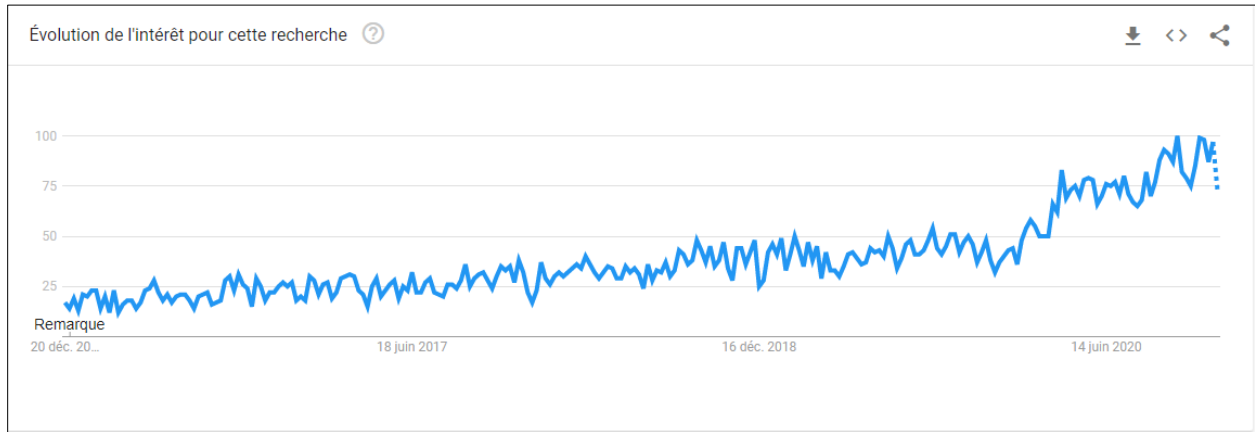
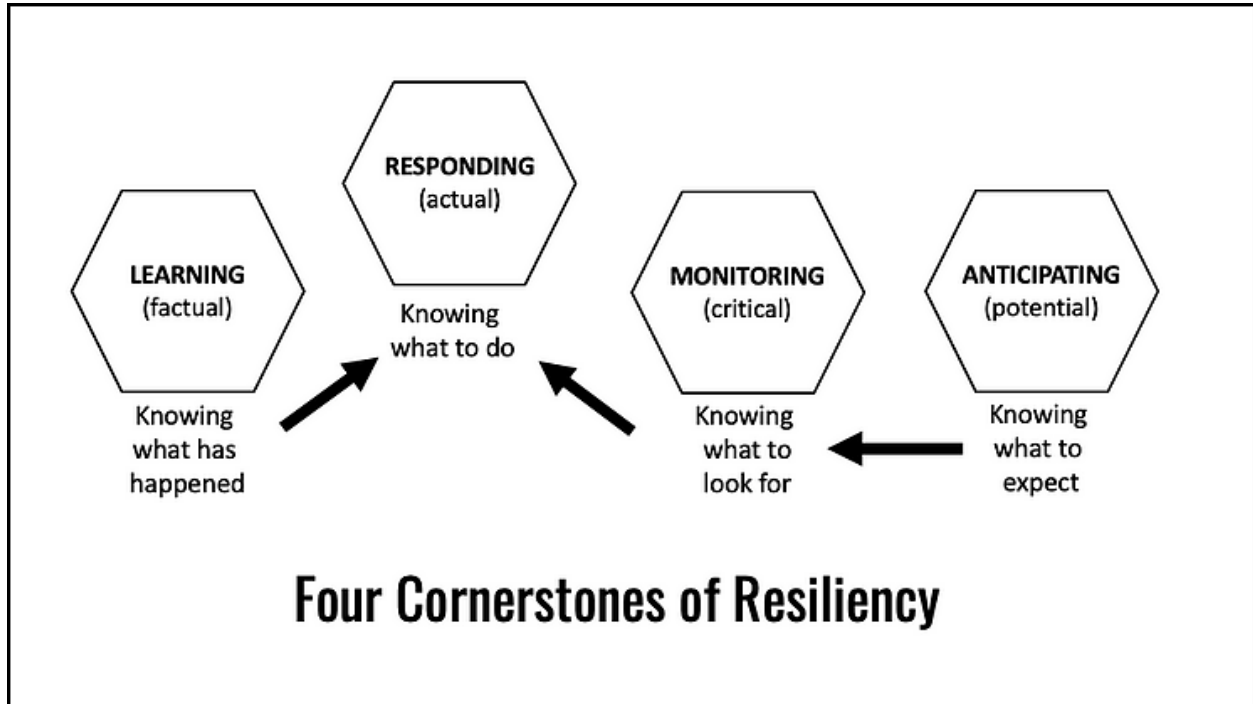


Figure tirée de <https://trends.google.com/trends/explore/TIMESERIES?date=today%205-y&q=resilience%20meaning&hl=fr&sni=4>

ANNEXE B

RESILIENCE ASSESSMENT GRID – ERIK HOLLNAGEL



The four abilities of a resilient organisation, tiré de Hollnagel (2010, p.5)

ANNEXE C

AUTORISATIONS ET EXIGENCES LÉGISLATIVES

Les lois suivantes appuient EDSC dans son soutien aux Canadiens pendant et après une situation d'urgence, tirée du Plan stratégique de gestion des urgences du Ministère

- *Loi sur l'assurance-emploi*
- *Régime de pensions du Canada*
- *Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs*
- Décret sur les passeports canadiens
- Code canadien du travail — Partie I : Relations du travail, et partie II : Santé et sécurité au travail
- *Loi nationale sur l'habitation*

L'établissement et la mise en œuvre du PSGU et des directives opérationnelles sont conformes à la législation, aux lois, aux politiques et aux normes fédérales suivantes :

- *Loi sur la gestion des urgences (2007)*
- *Code canadien du travail (1985)*
- *Code national de prévention des incendies (1991)*
- *Code national du bâtiment — Canada (2010)*
- *Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux (1991)*
- *Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail (2012)*
- Politique fédérale en matière de gestion des urgences (2009)
- Politique sur la sécurité du gouvernement (2012)
- Politique du Conseil du Trésor sur la gestion des biens immobiliers (2006)
- Norme de sécurité opérationnelle – Programme de planification de la continuité des activités (PCA) du Conseil du Trésor (2004)
- Norme sur la protection contre les incendies du Conseil du Trésor (2010)
- Norme pour le plan d'évacuation d'urgence et l'organisation des secours en cas d'incendie — Chapitre 3.1 du Conseil du Trésor (1994)

ANNEXE D

PLAN DE RETOUR AU BUREAU D'EDSC



Figure tirée d'une communication interne d'EDSC

RÉFÉRENCES

Darsa, J.-D. (2010). *La gestion de crise en entreprise*. Gereso. 167 p.

Forget, A. (Janvier 2012). *Guide de présentation des travaux universitaires*. ÉNAP.
https://www.enap.ca/enap/docs/Portail_etudiant/Services_offerts/Guide_pour_redaction/Guide_presentation_travaux_%20janvier_2012-02-15.pdf

Gouvernement du Canada. (2020a, 16 décembre). *Effectif de la fonction publique fédérale par ministère*. <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/innovation/statistiques-ressources-humaines/effectif-fonction-publique-federale-ministere.html>

Gouvernement du Canada. (2020b, 16 décembre). *Structure organisationnelle*.
<https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/ministere/structure-organisationnelle.html>

Gouvernement du Canada. (2020c, 16 décembre). *Obligations des employeurs et des employés*.
<https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/services/sante-securite/rapports/obligations.html>

Gouvernement du Canada. (2020d, 16 décembre). *Contexte*.
<https://www.canada.ca/fr/gouvernement/fonctionpublique/covid-19/assouplissement-restrictions/guide-ministeres/retour-travail-covid-19.html#a3>

Hollnagel, E. (2010, mai). How Resilient Is Your Organisation? An Introduction to the Resilience Analysis Grid (RAG). *Sustainable Transformation: Building a Resilient Organization*. <https://hal-mines-paristech.archives-ouvertes.fr/hal-00613986>

Horizon de Politique Canada. (2012). La transformation et la résilience en période de changement rapide. *La prochaine économie*.
http://publications.gc.ca/collections/collection_2013/hpc-phc/PH4-122-2012-fra.pdf

Leplat, J. (2007, 1er octobre). Resilience engineering. Concepts and precepts de Hollnagel, Woods et Leveson. *Perspectives interdisciplinaires sur le travail et la santé*. 9(2). 1-20

Lapointe M. et Malloy, K. (2020, 26 octobre). It's going to be a long time. *Hill Times*

La résilience organisationnelle. (2020). BSI. <https://www.bsigroup.com/fr-FR/Nos-services/La-Resilience-Organisationnelle/>

Mintzberg, H. (1990). *Le management - voyage au centre des organisations*. Éditions d'Organisation. 570 p.

Normandin, J.-M. (2020, juin). La résilience organisationnelle en temps de pandémie : comment concilier « retour à la normale » et innovation en temps d'incertitude. *A+, le carrefour des acteurs publics*. 7(2). 1-7.

OMS - Organisation mondiale de la Santé. (2020a, 14 avril). *MISE À JOUR DE LA STRATÉGIE COVID-19*. https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/strategy-update-french.pdf?sfvrsn=b1cfe48a_2

OMS - Organisation mondiale de la Santé. (2020b, 9 septembre). *Chronologie de l'action de l'OMS face à la COVID-19*. <https://www.who.int/fr/news/item/29-06-2020-covidtimeline>

OMS - Organisation mondiale de la Santé. (2020c, 16 décembre). *Coronavirus*. <https://www.who.int/fr/health-topics/coronavirus/coronavirus>

PSGU. (2015, 17 septembre). *Plan stratégique de gestion des urgences d'Emploi et Développement social Canada*. 78 p.

Radio-Canada. (2020, 16 mars). *COVID-19 : les bureaux de la fonction publique fédérale pratiquement déserts*. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1668058/fonctionnaires-federaux-teletravail-ottawa>

Sécurité publique Canada. (2020, 11 janvier). *Plan fédéral d'intervention d'urgence*. <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrcs/pblctns/mrgnc-rspns-pln/index-fr.aspx>

Senge, P. (2010). *The Fifth Discipline: The Art & Practice of The Learning Organization*. Crown. 464 p.

Taylor-Vaisey, N. (2020, 4 mai). Pulling off a bureaucratic miracle: How the CERB got done. *MacLean's*. <https://www.macleans.ca/politics/ottawa/pulling-off-a-bureaucratic-miracle-how-the-cerb-got-done/>

Therrien, M.-C. (2010). Stratégies de résilience et infrastructures essentielles. *Télescope*, 16(2), 154-171.

Tisseron, S. (2017). *La Résilience*. Puf. https://www.puf.com/content/La_resilience

WEF – World Economic Forum. (2020). *We need to build resiliency*. <https://www.weforum.org/agenda/2020/08/building-greater-resiliency-insurance-asset-management-industry-risk-framework-action-plan/>

Weick, K. (1995). *Sensemaking in organizations*. Sage. 229 p.

Weick, K. et Sutcliffe, K. (2007). *Managing the Unexpected. Resilient: Performance in an Age of Uncertainty*. Jossey-Bass. 213 p.