



# Guide BCM pour les communes bernoises

## *Business continuity management* (Plan de continuité des activités)

---

En collaboration avec :



---

**Date** 27.02.2023

**Éditeur** Association des communes bernoises  
Kornhausplatz 11  
3011 Berne  
[www.begem.ch](http://www.begem.ch)

## **Contenu**

Contenu .....	2
1. Contexte .....	3
2. Intégration de la gestion de la continuité des activités (BCM) .....	3
3. Démarche concrète .....	4
4. Partenaires et organes de liaison .....	5
5. Services vitaux .....	6
6. Planification du personnel .....	6
7. Plan d'abandon de tâches et niveaux d'escalade .....	6
8. Communication .....	7
9. Faisabilité pratique .....	8
10. Résumé .....	8
11. Groupe de travail .....	9
12. Annexes.....	9
13. Liens complémentaires .....	10

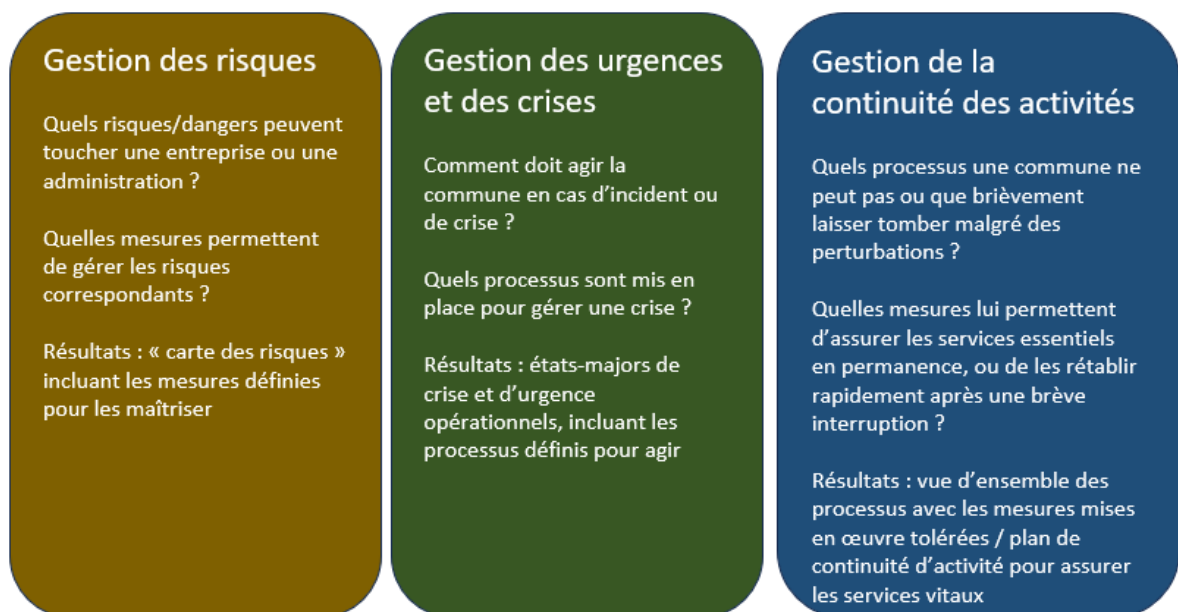
## 1. Contexte

En cas d'incident majeur, tel qu'une panne d'électricité, l'administration cantonale aussi bien que les communes doivent pouvoir continuer à fournir des services importants à la population, à l'économie et au monde politique. C'est pourquoi le Conseil-exécutif a adopté début 2022 un plan général de mise en œuvre du concept de continuité d'activité de l'administration cantonale et en a confié la responsabilité à la Direction de la sécurité. Par la suite, les responsables des départements de la sécurité des communes de Berthoud, de Spiez, de Steffisburg et de Thoune ont décidé, en collaboration avec l'Association des communes bernoises (ACB), de rédiger un guide à ce sujet à l'attention des communes bernoises.

La crise du COVID-19 a montré combien les services publics sont importants dans les situations extraordinaires. Le plan cantonal de mise en œuvre du concept de continuité d'activité vise à analyser de manière approfondie les services les plus importants, notamment les services vitaux pour la population, qui doivent être maintenus durablement ou rétablis dans les plus brefs délais, afin d'établir des priorités. Ces travaux déboucheront sur des mesures ciblées pour optimiser le dispositif destiné à maintenir durablement le fonctionnement de ces services en cas de crises.

Le but du concept de continuité d'activité est de garantir, même en cas d'incident majeur ou de crise, le fonctionnement des services de l'administration cantonale les plus importants pour les citoyennes et les citoyens, l'économie et le monde politique pendant une période relativement courte, allant de quelques minutes, heures, jours à quelques semaines. La gestion de la continuité des activités complète la gestion des risques : la seconde a pour but de réduire au minimum le risque de panne d'électricité, par exemple, tandis que la première permet à l'administration de continuer à fournir ses services vitaux si une telle panne se produit et d'éviter ainsi les dommages qui pourraient en découler.

## 2. Intégration de la gestion de la continuité des activités (BCM) <sup>1</sup>



<sup>1</sup> Tiré du plan de mise en œuvre du concept de continuité d'activité du canton de Berne

Même si ces trois piliers forment un tout dans le cadre d'une gestion intégrale des risques et des crises, il est important de connaître ce qui les distingue et de tenir compte de leurs objectifs respectifs lors de la mise en œuvre de mesures. Dans l'optique de l'application d'un plan de continuité des activités, cela signifie toutefois que les administrations communales doivent prendre en considération les approches ou les questions existantes dans les domaines de l'analyse des risques ainsi que de la gestion de crise, mais qu'elles peuvent aussi les utiliser à titre de base ou d'indication.

### **3. Démarche concrète**

La gestion de la continuité des activités (*business continuity management ; BCM*) incombe aux administrations communales. Celles-ci ne peuvent pas déléguer cette tâche à des tiers (par exemple au corps régional des sapeurs-pompiers, aux organes de conduite régionaux ou communaux, etc.). Chaque agissement de la commune entraîne des conséquences pour la population. Par conséquent, cette démarche inclut également de regarder vers l'extérieur.

Pour élaborer un plan de continuité des activités, il vaut la peine de s'appuyer sur une liste de contrôle <sup>2</sup> qui permet d'analyser les processus pertinents. Il s'agit notamment de se poser les questions suivantes :

- Cette activité fait-elle partie des services indispensables (vitaux) ?
- Quelle est la durée tolérable maximale d'interruption des services vitaux, quelles en sont les conséquences ?
- La commune dispose-t-elle d'un plan de continuité des activités ?
- Les ressources-clés ont-elles été identifiées et les questions de redondance réglées ?
- Où existe-t-il des interdépendances avec des tiers ?
- Le stockage en fonction des événements est-il assuré ?
- L'activité peut-elle être externalisée ?
- L'activité peut-elle être assurée sans contact physique avec la clientèle ?
- Des mesures doivent-elles être prises en matière de construction et d'organisation ?
- Comment la communication interne et externe est-elle réglée ?
- Comment le retour à un fonctionnement normal est-il prévu ?

Important : ces questions peuvent servir de point de départ à l'élaboration d'un plan de continuité des activités. Cette liste n'est pas exhaustive. Chaque commune doit adapter son plan en fonction de sa propre situation.

Le plan de continuité des activités d'une commune englobe uniquement les tâches relevant de sa responsabilité. Les institutions telles que les EMS, les hôpitaux, etc. ne peuvent pas s'appuyer sur le plan de la commune. Elles sont dès lors responsables d'établir leur propre plan de continuité des activités. Il est toutefois important que les communes dans lesquelles se trouvent de telles institutions recherchent le dialogue avec ces dernières. En effet, il est essentiel que les institutions établissent à titre préventif des scénarios d'urgence.

---

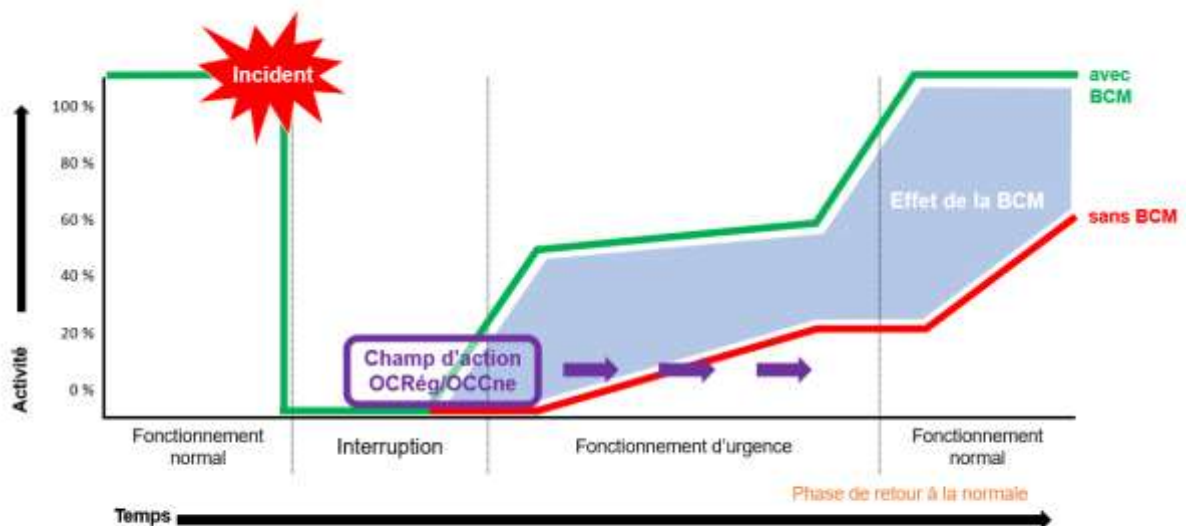
<sup>2</sup> Annexe 1 : liste de contrôle

#### 4. Partenaires et organes de liaison

Pour que le plan de continuité des activités fonctionne bien, la commune doit impliquer ses partenaires dès le départ et être consciente des interconnexions. Dans ce but, il lui faut définir les partenaires et les organes de liaison en fonction du type d'événement. Il s'agit notamment :

- des membres du Conseil municipal,
- de l'organe de conduite régional (OCRég) ou de l'organe de conduite communal (OCCne),
- de la préfecture,
- de l'organe de conduite cantonal (OCCant),
- de l'Office de la sécurité civile, du sport et des affaires militaires (OSSM) du canton de Berne,
- du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS),
- des organisations d'intervention d'urgence, de protection et de sauvetage,
- des fournisseurs de gaz, d'électricité et d'eau, et
- des entreprises de transport.

Il faut noter que le plan de continuité des activités ne prend en charge aucune tâche de l'OCRég ou de l'OCCne. S'il n'est plus possible de maîtriser l'événement au sein des structures ordinaires, la commune peut demander à l'OCRég/OCCne d'intervenir. Celui-ci se prépare en cas de catastrophes, d'urgences et d'incidents majeurs et se charge d'en venir à bout. L'OCRég/OCCne, pour sa part, n'assume aucune tâche relevant du plan de continuité des activités d'une commune.



## 5. Services vitaux <sup>3</sup>

Dans l'optique d'assurer la planification du personnel, il convient de définir au préalable les services vitaux par secteur. Il s'agit des tâches auxquelles la commune ne peut pas renoncer. Conscients que l'ensemble des collaborateurs et collaboratrices apportent une contribution importante, les responsables hiérarchiques doivent néanmoins se demander si toutes les tâches et fonctions sont pertinentes pour assurer le fonctionnement en cas de crise. L'expérience montre qu'en général, trop de services sont définis comme vitaux. Il est indispensable ici de se livrer à une évaluation très critique et réaliste, notamment parce que chaque service vital déclenchera des tâches ultérieures.

Un catalogue de questions permet de vérifier la pertinence de l'activité ou de la fonction en cas de crise. Enfin, il faut reporter toutes les tâches dans une matrice, le cas échéant divisée par secteurs. Il est aussi important de réexaminer régulièrement ce récapitulatif et, si nécessaire, de le corriger.

## 6. Planification du personnel

La planification du personnel est essentielle dans le cadre de la gestion de la continuité des activités. Il est ainsi nécessaire d'identifier les personnes-clés qui cumulent des mandats, de même qu'il faut connaître et régler toutes les suppléances. Le plan de continuité des activités dépend des fonctions et ne doit pas reposer uniquement sur des personnes-clés. Il faut se rappeler qu'abandonner les services non vitaux va libérer des ressources humaines qui peuvent être affectées à d'autres tâches. Il est recommandé de préparer des instructions pour que le personnel sache comment se comporter lorsque des incidents surviennent. Les collaborateurs et collaboratrices doivent les connaître.

## 7. Plan d'abandon de tâches et niveaux d'escalade <sup>4</sup>

Comme déjà mentionné au point 5, il est décisif d'établir un plan d'abandon des tâches. À quoi une administration communale peut-elle ou doit-elle renoncer ? Le plan de continuité des activités anticipe cette question et la clarifie en détail. En outre, des facteurs et des responsables de fonctions sont définis pour tous les niveaux d'escalade. Les deux peuvent varier en fonction de l'incident et de son ampleur. Exemple :

En cas de pénurie de carburant (veiller à planifier des stations-service fonctionnant avec une source électrique de secours), le ramassage des ordures ménagères peut par exemple être limité, de sorte que celui-ci n'aura plus lieu qu'une fois par semaine. Il serait aussi possible de renoncer totalement au ramassage des déchets spéciaux (par exemple les déchets verts).

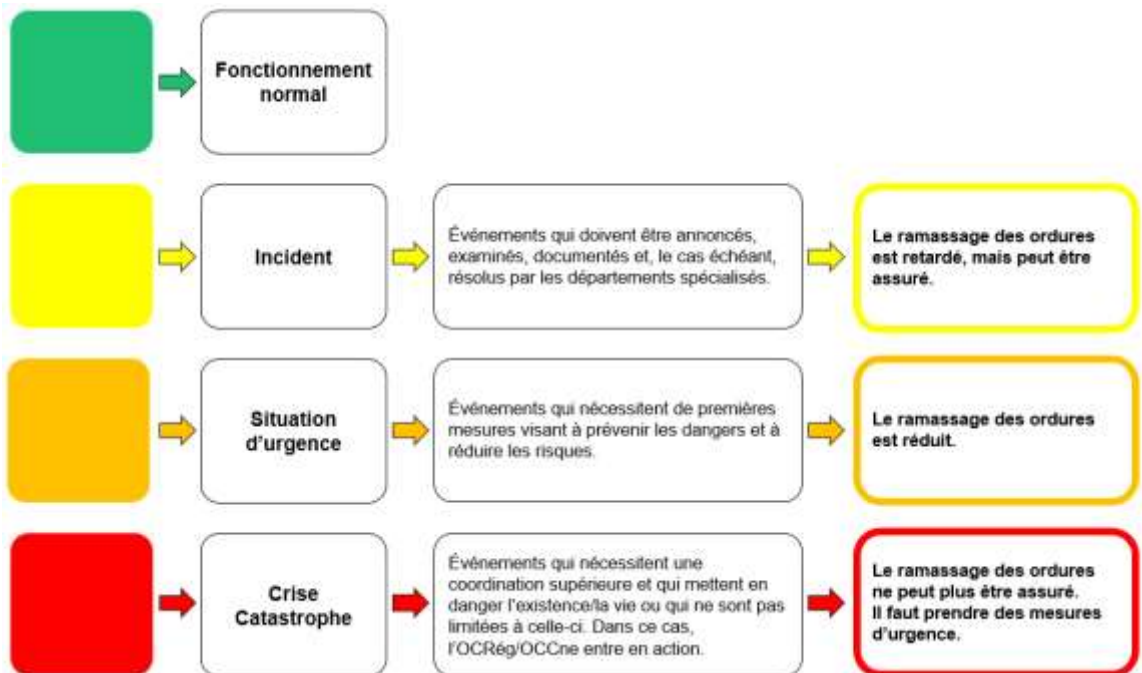
---

<sup>3</sup> Annexe 2 : liste des tâches potentiellement vitales pour une commune

Annexe 3 : exemple de plan de mise en œuvre d'un service vital

Annexe 4 : modèle de plan de mise en œuvre

<sup>4</sup> Annexe 5 : exemple pratique pour le registre des habitants et des habitantes



## 8. Communication

L'administration communale est au centre de l'attention du public. Dès lors, la communication est cruciale, aussi bien vers l'externe, à l'attention de la population, qu'à l'interne, à l'attention du personnel. En cas de crise, une intervention conjointe est essentielle et toutes les informations doivent être coordonnées et consolidées avec les partenaires. Les messages doivent être clairs et compréhensibles pour tous et toutes. Une communication adéquate permet de sensibiliser la population ainsi que le personnel, sans pour autant susciter la peur. Pour cela, il faut définir les types et les canaux de communication, tout en tenant compte des différentes situations de crise (p. ex. panne de courant). Dans l'idéal, il faut mettre en place un point de contact unique (*single point of contact* ; *SPoC*) au sein de l'administration communale, afin que les informations et communications passent par une seule et unique source. Il faut évidemment aussi définir une suppléance pour cette fonction.

En fonction de l'événement, il est aussi possible de mettre en place une hotline ou une antenne communale (point de rencontre d'urgence, PRU). Les collaborateurs et collaboratrices chargés des tâches doivent être formés avant la mise en œuvre du plan et disposer des informations correspondantes (formulation des communications, FAQ, etc.).

## 9. Faisabilité pratique <sup>5</sup>

Le plan de continuité des activités consiste en une planification permanente qui doit être revue et adaptée régulièrement, en fonction de l'évolution de la situation. Si la commune s'exerce aux différents scénarios d'incidents, elle apprend à agir comme une « entreprise ». Elle découvre de nouvelles problématiques et peut ainsi s'améliorer. Grâce à l'expérience acquise, elle accumule des connaissances sur les domaines dans lesquels un tel plan fonctionne, sur ceux où il est trop compliqué et où il faut l'organiser autrement. Point important : le personnel municipal doit savoir que la commune a un plan de continuité des activités et comment celui-ci fonctionne dans la pratique. La commune peut recourir à différentes méthodes pour procéder à cet examen :

Méthode	Procédure	Avantage	Désavantage
<b>Liste de contrôle</b>	Lister les plans préparés en vue de leur examen	Garantit que le plan de continuité des activités est complet	Ne permet pas de vérifier l'efficacité d'un plan
<b>Audit</b>	Examiner minutieusement chaque étape du plan	Garantit que les activités planifiées sont décrites correctement	Ne permet pas de vérifier l'efficacité du plan
<b>Simulation</b>	Lancer un scénario pour vérifier les mesures	Sert d'exercice pratique	Ne convient pas aux communes complexes
<b>Exercice</b>	Tester le plan en cours d'exploitation sans interruption du fonctionnement	Permet de vérifier la plausibilité du plan sans interrompre le fonctionnement de l'administration	Nécessite des ressources financières et humaines
<b>Interruption</b>	Reproduire une à une toutes les phases d'un incident	Permet de contrôler la fiabilité du plan	Entraîne des risques en raison de l'interruption du fonctionnement

## 10. Résumé

« L'important n'est pas de prédire l'avenir, mais de s'y préparer. »<sup>6</sup>

En établissant un plan de continuité des activités, chaque commune s'assure d'être armée le plus adéquatement possible pour résoudre les problèmes à venir. Cela l'aide à comprendre comment des incidents se déroulent et à identifier les services indispensables.

Le présent guide entend servir d'outil pour élaborer un plan communal de continuité des activités. Les communes sont responsables de sa mise en œuvre et doivent adapter leur plan à leur propre situation, notamment en tenant compte des compétences et des responsabilités au sein des organes communaux.

L'ACB décline toute responsabilité quant à l'exhaustivité et au contenu du présent guide.

<sup>5</sup> Matrice tirée de Herbert Manser, riskCare

<sup>6</sup> Citation de Périclès, politicien et stratège athénien mort vers 429 avant Jésus-Christ



## 11. Groupe de travail

Le présent guide a été rédigé sous la conduite de l'Association des communes bernoises par les personnes suivantes :

- ACB Jürg Wichtermann, directeur
- Ville de Berthoud Urs Lüthi, responsable de la Direction des habitants et de la sécurité
- Commune de Spiez Renato Heiniger, responsable du Département de la sécurité
- Commune de Steffisburg Hansjürg Müller, responsable de la sécurité
- Ville de Thoune Reto Keller, responsable du Département de la sécurité (conduite du groupe de travail)
- Ville de Thoune Nina Lauri, assistante du responsable du Département de la sécurité

Enfin, le centre de compétences « Schutz und Rettung Bern » a aimablement mis à disposition des modèles pour élaborer des exemples.

## 12. Annexes

- 1 Liste de contrôle (établie en collaboration avec Pandemievorbereitung Stadt Bern et projektfit GmbH)
- 2 Liste des tâches potentiellement vitales pour une commune
- 3 Exemple de plan de mise en œuvre d'un service vital
- 4 Modèle de plan de mise en œuvre d'un service vital
- 5 Exemple pratique pour le registre des habitants et des habitantes

### 13. Liens complémentaires

Vous trouverez ci-dessous quelques liens utiles en rapport avec la gestion de la continuité des activités dans votre commune. Nous attirons votre attention sur le fait que cette liste n'est pas exhaustive.

#### Confédération

- [OFPP - Documents de base de la protection de la population](#)
- [OFPP - Centrale nationale d'alarme et gestion d'événements](#)
- [OFPP - Protection des infrastructures critiques](#)
- [OFPP - Documents sur la gestion d'événements](#)
- [OFSP - Flambées et épidémies actuelles](#)
- [OSAV - Épizooties](#)
- [OFAE - Situation d'approvisionnement](#)
- [Portail des dangers naturels](#)

#### Canton de Berne

- [OSSM - Organes de conduite](#)
- [OSSM - Points de rencontre d'urgence, informations pour les communes](#)
- [OSSM - Planification des points de rencontre d'urgence](#)
- [DTT - Déchets](#)
- [DTT - Alimentation en eau](#)
- [DTT - Évacuation des eaux usées](#)
- [OSSM - Directives sur la disponibilité d'intervention et l'instruction des OCRég/OCCne](#)
- [Communication en cas de crise ou d'événement majeur](#)

#### Divers

- [Informations sur le trafic ferroviaire](#)
- [Sapeurs-pompiers du canton de Berne](#)
- [Service sismologique suisse](#)
- [SLF - Bulletin d'avalanches et situation nivologique](#)