

*Mémoire  
présenté à l'École nationale d'administration publique  
dans le cadre du programme de Maîtrise en administration publique  
pour l'obtention du grade de Maître ès science (M. Sc.)*

Mémoire intitulé

**Caractéristiques de collaborations inter-organisationnelles développées pendant la  
COVID-19. Le cas de la ville de Québec**

Présenté par  
**Kouadio Rodrigue Boko**

**Septembre 2024**

Le mémoire intitulé  
**Caractéristiques de collaborations inter-organisationnelles développées pendant la  
COVID-19. Le cas de la ville de Québec**

Présenté par  
**Kouadio Rodrigue Boko**

Est évalué par les membres du jury de mémoire suivants :

Lara Maillet, Professeure agrégée à l'École nationale d'administration  
publique et présidente

Marie-Christine Therrien, Professeure titulaire à l'École nationale  
d'administration publique et directrice de mémoire

Audrey L'Espérance, Professeure adjointe, à l'École nationale  
d'administration publique, évaluatrice

## Remerciements

---

La recherche en sciences sociales est un lieu d'apprentissage qui nous permet de dialoguer sur les questions fondamentales de l'homme et de son environnement. Ce mémoire nous a permis de découvrir l'écosystème de la recherche. Des hommes et des femmes, qu'il convient de nommer, ont été à l'origine de cette découverte.

En premier, Marie-Christine Therrien, ma directrice, pour son encadrement si particulier, qui met l'apprenant au centre de ses préoccupations académiques. Sa méthode, son soutien, ses encouragements et sa bienveillance ont été une lueur d'espoir sur ce chemin de la recherche à la fois éreintant et stimulant. Je suis enchanté de continuer mes études doctorales avec elle.

Les membres du jury qui ont pris de leur temps, de leur énergie pour l'évaluation de mon projet de mémoire m'ont donné de comprendre mes faiblesses et de m'appuyer sur mes forces pour finaliser la rédaction de cette recherche. Un grand merci à chacune d'entre elles pour leurs dévouements envers nous.

Le laboratoire du Cité-ID Living Lab – Gouvernance de la résilience urbaine de l'École nationale d'administration publique est un véritable vecteur d'intégration des étudiants internationaux qui empruntent le chemin de la recherche. Le Cité-ID Living Lab est une famille, une communauté vivante qui, au-delà de la diversité des recherches qu'elle conduit, a su développer une culture d'appartenance pour ses travailleurs et travailleuses.

Un grand merci à Julie-Maude Normandin. Une coach extraordinaire qui m'a permis de ne jamais rompre, même plié. Un merci particulier à Johanne Préval pour sa grande sollicitude et son amabilité. Merci à chaque membre de la famille du Cité-ID Living Lab : Joris Arnaud pour sa présence continue, Geneviève Baril pour la qualité de ses interventions, Gabriella, Frédéric, Butul Mohammad, Ève Bourgeois pour ses conseils.

Ce projet a été conduit par le Cité-ID LivingLab de l'École nationale d'administration publique du Québec en collaboration avec le Bureau de la sécurité civile de la ville de Québec. Financé par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH), les travaux de ce projet de recherche se sont déroulés sur une période de trois ans couvrant les années 2021, 2022 et 2023 et nous a permis de comprendre la dynamique des liens inter-organisationnel à la ville de Québec.

Je tiens à exprimer ma gratitude envers tous les responsables des organisations de la ville de Québec que j'ai eu la chance de rencontrer au cours de ses années de recherches. La flexibilité de Mylène Gauthier, directrice de la Division de l'aménagement du territoire de la Ville de Québec, mérite toute ma reconnaissance.

## Résumé

---

Les mesures prises en matière de santé publique pour protéger la population contre les risques de la COVID-19 ont conduit plusieurs organisations à modifier leur rôle traditionnel et à intensifier leurs liens de collaboration. À l'échelle des municipalités, les organisations publiques et communautaires ont adopté de nouvelles pratiques offrant des interactions dans un contexte d'une grande complexité afin de demeurer résilients et de résoudre des problèmes communs (sociaux, économiques, réglementaires et organisationnels) liés aux risques sanitaires de la COVID-19.

En examinant comment la coopération entre les organisations a évolué pendant la crise sanitaire de COVID-19, nous avons cherché à mieux comprendre la dynamique des liens inter-organisationnels qui se développe lors de telles crises. L'exemple de la gestion de la crise de COVID-19 à la ville de Québec nous a permis de mettre en lumière les caractéristiques qui fragilisent ou entravent les liens de collaboration entre certaines administrations publiques et des organisations communautaires.

Ainsi, les résultats de cette étude ont démontré l'importance d'une collaboration entre les parties prenantes à l'épreuve de la gestion des risques sanitaires de la pandémie de COVID-19. Cette collaboration a permis, d'une part, aux organisations de partager des risques, de bénéficier des complémentarités et de développer des stratégies collectives pour gérer les perturbations. D'autre part, en tenant compte des besoins urgents, des ressources disponibles et des contributions respectives à la réduction des risques sanitaires, il y a eu des leviers ou des freins liés à la qualité de collaboration entre ces organisations.

Notre recherche se focalise principalement sur ce dernier aspect, à savoir la qualité des relations inter-organisationnelles et l'effet de ses caractéristiques sur l'efficacité de la collaboration entre des administrations publiques et des organisations communautaires en temps de crise.

## Abstract

---

Public health measures to protect the population from the risks of COVID-19 have led several organizations to change their traditional role and intensify their collaboration. At the municipal level, public and community organizations have adopted new practices that offer interactions in a context of great complexity in order to remain resilient and solve common problems (social, economic, regulatory and organizational) related to the health risks of COVID-19.

By examining how cooperation between organizations evolved during the Covid-19 health crisis, we sought to better understand the dynamics of inter-organizational linkages that develop during such a crisis. The example of the management of the COVID-19 crisis in Quebec City, allowed us to highlight the characteristics that weaken or hinder the collaboration between certain public administrations and community organizations.

Thus, the results of this study, demonstrated the importance of collaboration between stakeholders in the health risk management of the Covid-19 pandemic. This collaboration allowed organizations to share risks, benefit from complementarities and develop collective strategies to manage disruptions. On the other hand, taking into account the urgent needs, available resources and respective contributions to the reduction of health risks, there were levers or obstacles related to the quality of collaboration between these organizations.

Our research focuses mainly on this last aspect, the quality of inter-organizational relations and the effect of its characteristics on the effectiveness of collaboration between public administrations and community organizations in times of crisis.

## Table de matières

---

1	INTRODUCTION .....	11
1	CHAPITRE I : PROBLÉMATIQUE.....	14
1.1	Énoncé du problème : La gestion politique des risques sanitaires .....	14
1.1.1	Des crises sanitaires de plus en plus déstabilisantes.....	14
1.1.2	Une crise sanitaire aux impacts uniques : la pandémie de COVID-19 au Québec ..	16
1.1.3	Une gestion de risque en santé publique : la réponse gouvernementale à la COVID 19 au Québec.....	17
1.1.4	La politique de gestion publique de la COVID-19 : une problématique pour les organisations locales .....	19
1.2	Recensions des écrits .....	20
1.2.1	Une crise sanitaire .....	21
1.2.2	Le risque sanitaire.....	22
1.2.3	La collaboration inter-organisationnelle .....	23
1.3	Objectif et question de recherche .....	24
2	CHAPITRE II : CADRE THÉORIQUE .....	25
2.1	Les concepts clés de la gestion des risques .....	25
2.1.1	Les caractéristiques du risque .....	27
2.1.2	La démarche multidimensionnelle .....	28
2.1.3	La communication .....	29
2.1.4	La gouvernance.....	30
2.2	Les caractéristiques des liens inter organisationnels .....	31
2.2.1	Caractéristique fonctionnaliste .....	32
2.2.1.1	Approche stratégique .....	34
2.2.1.2	Approche des ressources et celle de dépendance des ressources .....	34
2.2.1.3	Approche de légitimation .....	36
2.2.1.4	Approche relationnelle et cognitive .....	37
2.2.1.5	Approche structurelle .....	38
2.3	Les principales caractéristiques des réseaux inter-organisationnels.....	39
2.3.1	La nature des relations en les membres.....	41
2.3.2	Le mode de régulation.....	41
2.3.3	L'architecture.....	41

2.3.4	Le rayonnement.....	42
3	CHAPITRE III : MÉTHODOLOGIE.....	44
3.1	Étude de cas crise.....	45
3.1.1	Étude de cas.....	45
3.1.2	Le choix de la ville de Québec.....	47
3.1.3	Les enjeux.....	47
3.2	Méthode de collecte de données.....	49
3.2.1	Contexte et articulation de la recherche.....	50
3.2.2	Les différentes sources d'informations.....	51
3.2.2.1	La sélection des parties prenantes.....	51
3.2.2.2	Les entrevues semi-dirigées.....	52
3.2.2.3	Les documents.....	55
3.3	Le traitement des données.....	57
3.4	Critères de validité.....	58
4	CHAPITRE IV : DISCUSSIONS SUR LES RESULTAS.....	61
4.1	Présentation des principaux résultats.....	62
4.1.1	Contexte de l'étude : la gestion des risques en santé publique.....	62
4.1.1.1	Les enjeux sociaux.....	64
4.1.1.2	Les enjeux administratifs (réglementaires).....	66
4.1.1.3	Les enjeux informationnels.....	67
4.1.1.4	Les enjeux économiques.....	69
4.2	Caractéristiques liens inter-organisationnels et des réseaux inter-organisationnels dans les municipalités.....	73
4.2.1	Caractéristiques liens inter-organisationnels.....	75
4.2.1.1	Approche stratégique.....	76
4.2.1.2	Approche des ressources et de la dépendance des ressources.....	78
4.2.1.3	Approche de légitimité.....	80
4.2.1.4	Approche relationnelle et cognitive.....	83
4.2.1.5	Approche structurelle.....	85
4.2.2	Caractéristiques des réseaux inter-organisationnels.....	87
4.2.2.1	La nature des relations entre les membres.....	87
4.2.2.2	Le mode de régulation.....	89
4.2.2.3	L'architecture.....	91



4.2.2.4	Le rayonnement.....	93
4.3	Discussion.....	95
4.3.1	Discussion sur l'analyse des caractéristiques de liens inter organisationnels.....	96
4.3.2	Discussion sur l'analyse des caractéristiques de réseaux des liens inter organisationnels dans les municipalités.....	100
4.4	Développement et partage de connaissance .....	104
4.5	Les limites.....	107
4.6	Pistes de recherches futures.....	108
	Conclusion .....	110
	Bibliographie et références .....	112
	ANNEXE 1 : Guide d'entrevue .....	120
	ANNEXE 2 – Formulaire d'invitation et de consentement .....	123
	ANNEXE 3 : certificat d'éthique .....	130
	ANNEXE 4 : codages utilisés .....	131

## Liste des figures et tableaux

---

Figure 1 : L'évolution de la covid-19 / mars 2023 .....	17
Figure 2 : La gestion des risques en santé publique au Québec : cadre de référence .....	26
Figure 3 : Les moyens d'intervention prévus par la loi sur la santé publique .....	31
Figure 4 : Méthodologie .....	60
Figure 5 : Les enjeux de la gestion publique des risques sanitaires priorités par les parties prenantes .....	63
Figure 6 : Comment les parties prenantes ont répondu aux défis de gestion des risques de la covid-19.....	75
Figure 7 : Les caractéristiques nuisant et facilitant les liens entre parties prenantes .....	104
Figure 8 : Partage de connaissance .....	107
Tableau 1 : Caractéristiques des liens inter organisationnels .....	33
Tableau 2 : Caractéristiques des réseaux inter organisationnels.....	40
Tableau 3 : Cadre conceptuel .....	43
Tableau 4 : Les différents enjeux étudiés .....	48
Tableau 5 : Résumé des parties prenantes .....	55
Tableau 6 : Types de documents internes et externes.....	56

## 1 INTRODUCTION

---

Au cours des dernières décennies, le nombre de crises sanitaires a connu une croissance sans précédent (Mandard, 2012). Les événements passés comme la pandémie de grippe H1 N1, le choléra et la crise de l'Ébola le démontrent. La succession de ces crises fait figure d'exception. Elle induit des changements importants qui entraînent en profondeur des risques sur la santé de la population, intensifient la vulnérabilité des sociétés, perturbent le fonctionnement des organisations et amplifient des enjeux préexistants : humanitaires, économiques, sociaux et parfois politiques. Les dommages qui en résultent sont de plus en plus complexes et interreliés, largement en raison des nombreuses interdépendances entre les systèmes essentiels dans les sociétés urbaines (Robert *et al.*, 2012). Afin de faire face à ces situations, divers auteurs s'accordent à reconnaître que l'efficacité en gestion de crise dans une zone urbaine ne peut être assurée par une organisation unique (Favre-Bonté *et al.*, 2015). Elle est au contraire le résultat de plusieurs organisations travaillant en mode concerté face à un objectif commun (Therrien, 2010).

Pour faire face aux problèmes complexes tels que les crises, les organisations contemporaines collaborent de plus en plus avec leurs partenaires (Bibard, 2012). Cette dimension, ouverte sur des relations, leur permet d'être plus réactives face aux changements que leur imposent leurs environnements (Bibard, 2012). Cet impératif de collaboration occasionne la conjugaison des dynamiques spécifiques à chaque organisation avec celles qui se créent entre les différentes organisations (Aumais *et al.*, 2012). La collaboration inter-organisationnelle permet en effet, aux organisations de bénéficier des complémentarités de leurs partenaires, de partager les risques liés au développement d'une crise, et in fine, de pouvoir dégager des avantages et des mesures collectives pour une gestion efficace des perturbations (Favre-Bonté *et al.*, 2015).

La complémentarité est donc un moteur des relations inter-organisationnelle, dont on souligne volontiers qu'elle génère de meilleurs résultats dans la gestion des crises qu'une simple addition de ressources qui n'ont pas ce caractère complémentaire (Forgues *et al.*, 2006 ; Dussauge *et al.*, 2000). La conséquence, en termes de liens, est que les organisations

vont se trouver entraînées dans des jeux de dépendances réciproques et donc de pouvoir (Forgues *et al.*, 2006). En fait, la collaboration inter-organisationnelle est un processus complexe, dynamique et soumis à des changements constants. Dans ce contexte, il devient particulièrement important pour les villes de mettre en place des structures de réseaux pertinentes leur permettant de déboucher sur des relations favorisant des stratégies de résilience et de fiabilité inter-organisationnelles (Favre-Bonté *et al.*, 2015 ; Therrien, 2010).

Au Québec, la crise systémique de la COVID-19 a mis en évidence de réels problèmes de gestion des risques en santé publique. En particulier sur la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire. Celle-ci a consisté au déploiement de plusieurs mesures de santé publique à l'échelle du territoire pour protéger la population contre les risques de la COVID-19. Ces mesures ont fait ressortir le besoin pour les villes de mettre à profit les compétences de leurs différentes organisations dans le but de collaborer afin de répondre aux enjeux entourant la gestion publique des risques en santé de la COVID-19.

Très peu de recherches traitent la question de la collaboration dans les crises sanitaires selon une vision inter-organisationnelle (Favre-Bonté *et al.*, 2015) Or, il est admis aujourd'hui que la collaboration inter organisationnelle est fondamentale en gestion de crise. À l'échelle de la ville de Québec, notre recherche vise à mettre en lumière les caractéristiques des liens inter-organisationnels déployés pendant la COVID-19 pour développer une forme de résilience collective par les organisations. Plus précisément, notre recherche vise à apporter des éléments de réponse à la question suivante :

Quelles sont les caractéristiques des liens inter-organisationnels qui facilitent ou freinent la collaboration entre certaines administrations publiques et des organismes communautaires durant la crise de COVID-19 à Québec ?

La crise de COVID-19 est une crise sanitaire particulièrement favorable à notre sujet d'étude, car elle a subi de nombreuses mutations au cours des deux dernières années. Ces différentes évolutions ont incité des organisations publiques et des organismes

communautaires de la ville de Québec à innover et à collaborer pour accroître leur efficacité face à leur vulnérabilité.

Ce mémoire est composé de quatre chapitres et d'une conclusion. Dans le premier chapitre, l'accent est mis sur la problématique, la collecte des écrits, ainsi que les objectifs et la question de recherche. Le cadre conceptuel est présenté dans le deuxième chapitre. La méthodologie est prise en compte dans le troisième chapitre. La présentation des résultats de l'étude est au centre du quatrième chapitre. La conclusion offre des perspectives générales, récapitule les résultats obtenus et résume les contributions de l'étude.

## 1 CHAPITRE I : PROBLÉMATIQUE

---

Ce chapitre présente la problématique afin de mettre en contexte la question de recherche, la recension des écrits en lien avec la notion de crise sanitaire, de risque sanitaire, de collaboration inter-organisationnelle ainsi que les objectifs et la question de recherche.

### 1.1 Énoncé du problème : La gestion politique des risques sanitaires

Dans cette section, les crises sanitaires et leurs conséquences au niveau mondial sont présentées d'une part et, d'autre part, les impacts de la crise de COVID-19 au niveau de la province du Québec. Il sera ensuite question de mettre en exergue les lois existantes en matière de gestion des risques en santé publique au Québec et les politiques mises en œuvre par le gouvernement du Québec dans le cadre de la COVID-19. Par la suite, il sera question de mettre en lumière comment la ville de Québec, à travers ces organisations, a été aux prises avec les problématiques soulevées par la politique de gestion des risques en santé publique en lien avec la COVID-19.

#### 1.1.1 Des crises sanitaires de plus en plus déstabilisantes

L'humanité a toujours connu des crises sanitaires plus ou moins marquantes au cours des différentes étapes de son histoire et ces dernières décennies ont été marquées par une recrudescence sévère de pandémies (Corral-Broto *et al.*, 2020 ; Gilbert *et al.*, 2011). Les pandémies n'ont pas attendu la mondialisation pour s'étendre sur l'ensemble des continents. Du choc de la grande peste en 1348, qui décima en quelques années un tiers de la population européenne, à la révolution pastorielle du XIX<sup>e</sup> siècle, qui nous fait entrer dans « *un monde où la maladie n'est plus subie, mais efficacement combattue* » (Hildesheimer, 1993), les crises sanitaires telles que la variole, les gripes, le typhus ou le choléra ont traversé les siècles, les continents et les océans en provoquant la déstabilisation des sociétés ainsi que des millions de morts (Troit, 2020). L'apparition de la pandémie de VIH-SIDA dans les années 1980, la pandémie de grippe A/H1 N1 en 2009, puis la pandémie à coronavirus SARS-COV-2 en 2020 font converger le monde dans des

risques sanitaires (Troit, 2020). Les pandémies de portée internationale se sont toujours traduites par des risques sur l'économie, l'environnement, les institutions politiques ainsi qu'une augmentation des indicateurs de mortalité malgré les évolutions technologiques et l'intensité des recherches scientifiques dans le domaine de la santé. Avec la pandémie du COVID-19, l'humanité s'est retrouvée dans une période unique de crise sanitaire.

En d'autres termes, la pandémie de COVID-19 figure aujourd'hui parmi les pandémies les plus dangereuses et les plus mortelles de ces dernières décennies, après l'Ébola et la grippe aviaire (Corral-Broto et al., 2020). En plus du risque sur la santé, c'est la première fois dans l'histoire qu'une crise sanitaire paralyse l'économie mondiale, met à terre les activités culturelles, fige les lieux de savoir, modifie les rapports sociaux et interroge jusqu'au processus démocratique (Chabaud, 2021). Selon l'OCDE (2022), la crise sanitaire de COVID-19 a entraîné une diminution de l'espérance de vie de plus d'un an en 2021 dans l'Union européenne (UE), ce qui constitue la plus forte baisse observée dans la plupart des pays de l'UE depuis la Seconde Guerre mondiale. De plus, la pandémie de COVID-19 a eu un impact dévastateur et cataclysmique sur le monde du travail (OIT, 2021). L'Organisation internationale du travail (2021) estime que près de 108 millions de personnes dans le monde ont été poussées dans la pauvreté à la faveur de la pandémie de COVID-19. Les conséquences de ces crises sanitaires dans le monde touchent plus durement les plus vulnérables et les plus défavorisés, notamment les jeunes, les femmes, les travailleurs informels, les migrants (OIT, 2021). Elles peuvent également révéler des dysfonctionnements au niveau du système de santé des pays. Loin d'être exhaustifs, ces différents impacts des crises sanitaires sur l'équilibre mondial soulèvent des préoccupations majeures au niveau de la gestion des risques en santé par les pouvoirs publics de plusieurs pays qui doivent prendre les mesures nécessaires pour protéger et sécuriser leur population.

### 1.1.2 Une crise sanitaire aux impacts uniques : la pandémie de COVID-19 au Québec

Lorsque le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) annonce officiellement que le virus SARS-COV-2 avait franchi le stade pandémique, indiquant sa propagation autonome dans plusieurs pays, elle venait de souligner un risque majeur pour la santé publique (Samuel *et al.*, 2020). De fait, la COVID-19, maladie infectieuse due au coronavirus SARS-CoV-2, après la pandémie de H1 N1, devenait la deuxième pandémie de santé publique de portée internationale (*Public Health Emergency of International Concern - PHEIC*) déclarée par l'Organisation mondiale de la santé selon l'article 12 du RSI 2005 (Genest, 2013). Par son ampleur, son étendue et sa durée, la pandémie de COVID-19 constitue une crise sanitaire unique qui a peu d'équivalent dans l'histoire (Znaty *et al.*, 2022).

Au Canada, bien que le Québec fût l'une des premières provinces à décréter l'état d'urgence, elle a été la plus affectée avec le plus haut taux de décès et de cas (Breton *et al.*, 2020). En réalité, la pandémie de COVID a été un phénomène sans précédent dans l'histoire de la santé publique du Québec (Manrique Rueda *et al.*, 2021). En raison de sa force de frappe et de son impact global, la COVID-19 a déstabilisé profondément le système de santé du Québec (Alberio *et al.*, 2021). Face aux nombres élevés de personnes infectées, les structures de la santé publique ainsi que les différents paliers qui la constituent (CISSS/CIUSSS) ont montré leur limite (Manrique Rueda *et al.*, 2021). Cette crise sanitaire a relevé un déficit des ressources en soins intensifs et a mis à nu le problème de la pénurie de la main-d'œuvre sanitaire au Québec. La pandémie de COVID-19 a également entraîné des répercussions importantes sur les Centres hospitaliers de soins de longue durée (CHSLD), les hôpitaux et les résidences pour personnes âgées, avec un nombre record de morts enregistrés dans ces structures. En effet, les personnes âgées ont été particulièrement touchées de plein fouet par la COVID-19 au Québec (Bourgeois-Guérin *et al.* 2022). Environ 90 % des décès connus liés à cette maladie sont survenus chez des personnes de 70 ans et plus au Québec (INSPQ, 2022a, 2022b). Au-delà des conséquences sur la morbidité, la mortalité et la démographie, la crise sanitaire du COVID-19 a eu un impact



social important (Desenclos *et al.*, 2007). Celle-ci a eu et continue d’avoir un effet très fort et négatif dans plusieurs secteurs de la société et de l’économie au Québec. Elle a renforcé les inégalités sociales en santé, provoqué une crise socio-économique très vaste et généralisée en ce qui concerne le marché du travail et de l’emploi (Alberio *et al.*, 2021). Comme on peut le constater, la crise sanitaire de COVID-19 au Québec est une crise multidimensionnelle.

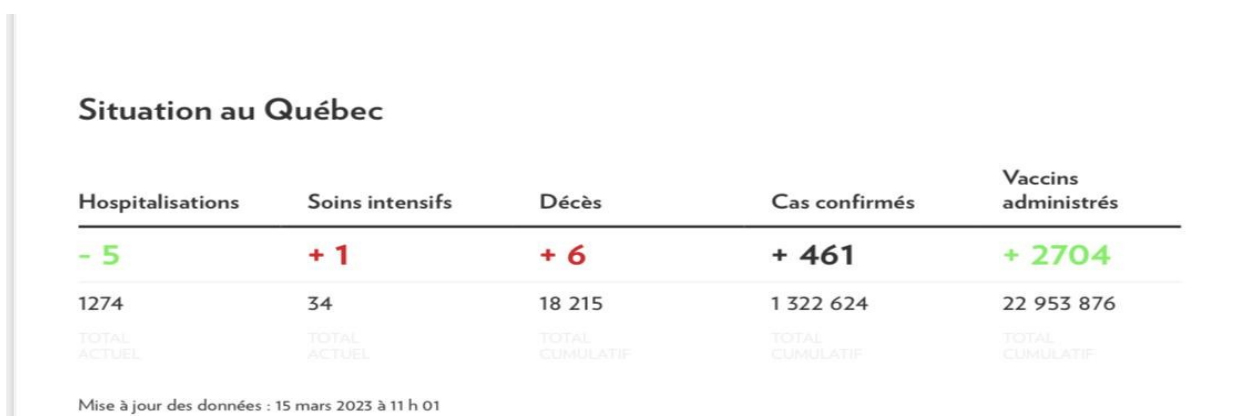


FIGURE 1 : L'évolution de la covid-19 / mars 2023

Source : [www.lapresse.ca/evolution-covid-19](http://www.lapresse.ca/evolution-covid-19)

### 1.1.3 Une gestion de risque en santé publique : la réponse gouvernementale à la COVID 19 au Québec

Le virus responsable de la COVID-19 a créé de nombreuses menaces sur la santé de la population au Québec, mais également de nombreuses incertitudes, même si les avancées scientifiques ont été remarquables (Znaty *et al.*, 2022). La pandémie de COVID-19 a provoqué au Québec une situation de crise sanitaire inédite sur l’ensemble du territoire, exigeant une mobilisation efficace et rapide du gouvernement dans un contexte fortement marqué par l’incertitude (Fallon *et al.*, 2020). Selon l’INSPQ (2023), les définitions d’un risque et d’une menace à la santé revêtent une importance fondamentale au sens de la Loi

sur la santé publique (LSP), car elles déterminent les responsabilités et les pouvoirs des autorités.

En réalité, la Loi sur la santé publique (2001, chapitre-I. 2) permet aux pouvoirs publics d'exercer une vigie sanitaire au sein de la population et leur donne les pouvoirs pour intervenir lorsque la santé de la population est menacée. Elle précise que : « Le gouvernement peut déclarer un état d'urgence sanitaire dans tout ou partie du territoire québécois lorsqu'une menace grave à la santé de la population, réelle ou imminente, exige l'application immédiate de certaines mesures prévues à l'article 123 pour protéger la santé de la population » (LSP, 2001, chapitre XI S-3. 118). L'article 123 de la Loi sur la santé de la population énonce huit (8) dispositions au cours de l'état d'urgence sanitaire que le gouvernement, s'il a été habilité, peut appliquer, sans délai et sans formalités, pour protéger la santé de la population (LSP, 2001, chapitre XI S-3. 1123). En application de la politique sur la Loi sur la santé, les autorités gouvernementales ont pris des mesures pour l'amélioration de l'état de santé et du bien-être de la population face à la menace de la pandémie de COVID-19.

Ainsi, le 11 mars 2020, le gouvernement du Québec introduit ses premières restrictions en interdisant aux employés de l'État tout voyage pour le travail et commande d'éviter les voyages pour des raisons personnelles (Breton *et al.*, 2020). Puis, le 12 mars 2020, l'État québécois interdit les rassemblements intérieurs de plus de 250 personnes. Le 13 mars 2020, pour la première fois de son histoire, le Québec déclare l'état d'urgence sanitaire et annonce la fermeture des services de garde, des écoles et des universités. Par ailleurs, toutes les visites dans les Centres hospitaliers de soins de longue durée (CHSLD), les hôpitaux et les résidences pour personnes âgées sont interdites et on demande aussi aux personnes de 70 ans et plus d'éviter de sortir de chez (Breton *et al.*, 2020). Par la suite, le 22 mars 2020, la fermeture des salons de coiffure, des centres d'achats et d'esthétique est ordonnée ainsi que celle des salles de restaurant (Breton *et al.*, 2020). Enfin, le 23 mars 2020, il est annoncé que tous les commerces et toutes les entreprises du Québec devront fermer, à l'exception des services qui sont essentiels comme les épiceries, et il interdit les rassemblements de personnes ne résidant pas au même domicile. Finalement, le 28 mars

2020, le Québec, qui comptait à cette période près de 2500 cas de COVID-19, limite la mobilité entre certaines régions en interdisant même les entrées et les sorties dans huit (8) d'entre elles.

En plus de ces mesures, plusieurs dispositifs de vigie, de dépistage, de port de masque et, plus tard, une stratégie de vaccination a été élaborée (Manrique Rueda *et al.*, 2021). Dans ce contexte, le Premier ministre, le directeur de la santé publique et la ministre de la Santé organisaient des points de presse pour informer la population sur l'évolution de la pandémie de COVID-19 au Québec et des mesures de restriction comme le recommande la Loi sur la santé publique. Cette situation de gestion publique des risques sanitaires de la COVID-19 a également eu un impact très significatif au niveau local.

#### **1.1.4 La politique de gestion publique de la COVID-19 : une problématique pour les organisations locales**

La pandémie de COVID-19 a exercé une pression extrêmement forte sur les villes, et elle s'est produite dans un contexte et selon des modalités qui n'étaient pas prévisibles pour les villes, même si des évaluations du risque pandémique existaient déjà (Gaille *et al.*, 2020). La politique de gestion de risques en santé publique en lien avec la COVID-19 a été des révélateurs et des amplificateurs d'enjeux existant à la ville de Québec (Gaille *et al.*, 2020). Ces enjeux ont contribué à créer un type de relations inter-organisationnelles entre les autorités publiques municipales, le système de la santé publique et des organisations communautaires.

À l'image des municipalités au Québec, les organisations communautaires de la ville de Québec ont subi des chocs similaires comme la plupart des organisations publiques de la ville, mais avec des spécificités particulières. Notamment sur l'adaptation de leurs structures organisationnelles aux mesures de la santé publique contre les risques de la COVID-19. Par ailleurs, ces organismes communautaires ont été confrontés à une pénurie de bénévoles et à un manque de ressources matérielles. Ces différents défis ont entraîné des conséquences sur l'équilibre des activités des organismes communautaires. Par la suite,

les différentes organisations de la ville de Québec ont dû faire face à une augmentation du nombre des populations vulnérables, à une exacerbation des problèmes de sécurité alimentaire, à une recrudescence du phénomène de l'itinérance et à un nombre élevé de violences dans les familles (Normandin, 2019). De plus, les populations de la ville, comme ce fut le cas pour les autres municipalités, devaient faire face à de nouveaux défis tels que l'isolement, le port de masques, la distanciation, la quarantaine.

Devant ces différents enjeux provoqués par la politique de gestion des risques sanitaires et causés par la COVID-19, les différentes organisations de la ville de Québec ont dû collaborer et s'investir dans la poursuite d'objectifs et de buts communs qui n'étaient pas nécessairement en adéquation avec leurs propres missions de départ (Coté, 2006, p. 5). Ainsi, d'une part, selon les objectifs, les enjeux, les valeurs de gestion de chacune des organisations, et d'autre part, selon les besoins immédiats, les ressources disponibles et les contributions respectives à la résolution des enjeux déclenchée par la politique de gestion des risques de la COVID-19 (Coté, 2006, p. 5). La mise en présence des autorités publiques municipales, du système de la santé publique et des organisations communautaires de la ville de Québec a entraîné nécessairement une collaboration (Coté, 2006, p. 5). C'est plus particulièrement sur ce dernier point, soit la qualité des liens inter-organisationnels et les répercussions de ce paramètre sur l'efficacité de la gestion des problèmes mis en exergue par la gestion publique des risques sanitaires, que nous avons orienté cette recherche.

## **1.2 Recensions des écrits**

Cette section introduit la définition de quelques concepts. La recension des écrits utilisés dans cette recherche s'appuie en grande partie sur les approches proposées par certains chercheurs et penseurs qui ont contribué à définir ces concepts. Cette section nous permet d'aborder globalement les concepts en lien avec la notion de crise sanitaire, les risques sanitaires, la collaboration inter-organisationnelle. La compréhension de ces notions est importante pour introduire notre question de recherche et déterminer les objectifs de notre recherche.

### 1.2.1 Une crise sanitaire

Bon nombre de chercheurs de différentes disciplines telles l'économie, la sociologie, la psychologie, les sciences politiques et l'administration publique ou l'écologie ont tenté de présenter leur propre conception de la crise sanitaire (Côté, 2006, p. 56). Cependant, il importe de revenir à l'origine du mot crise. Edgar Morin (2012) dans un article publié souligne qu'étymologiquement, la crise (krisis, en grec) est un mot médical. D'origine grecque, le mot crise a désigné pendant des siècles l'action de trier et surtout de juger quand l'issue est importante (Houssin, 2022). Il a par la suite « dominé la médecine expectante, à travers les symptômes ou les jours critiques et les signes de valeur pronostic » (Houssin, 2022). Ensuite, l'usage du terme crise s'est galvaudé, avec de nombreuses qualifications (crises diplomatiques, politiques, économiques, sociales, etc.) dont l'ensemble couvre une période difficile ou de perturbations (Houssin, 2022). Cela dit, en matière de crise sanitaire, il y a plusieurs concepts dont il faut tenir compte. Pour l'essayiste Zylberman (2012, p. 48), la crise sanitaire est « une crise épidémiologique, médicale et aussi, indissociablement, une crise politique et une crise du gouvernement ». Toujours selon le même auteur (2012, p. 38), « une épidémie, ce ne sont pas seulement les ravages et les souffrances causés par la propagation d'une infection, c'est encore la désorganisation brutale qui s'ensuit, l'abaissement de l'État, le délitement des autorités, des structures sociales et des mentalités ». À côté d'approches cliniques et épidémiologiques, une crise sanitaire relève aussi d'une double théorie du politique (pouvoir, violence, contrainte) et du gouvernement (structure de l'État, comportement des gouvernants) (Zylberman, 2012, p. 48). Selon un autre concept, la crise sanitaire est complexe, polymorphe et souffrant d'une inexistence juridique, mais il peut être abordé dans sa substance au travers de plusieurs expressions juridiques approchées (Laporte, 2008). Des exemples d'expression comme : « menaces sanitaires graves » s'apparentent à ce concept. Enfin, le concept de crise sanitaire appelle néanmoins un éclaircissement quant à son contenu, permettant non seulement de rendre compte de son caractère insaisissable, mais également de la nécessité de penser les systèmes d'alerte, de prévention et de protection dans une dynamique de sécurité globale (Laporte, 2008).

### 1.2.2 Le risque sanitaire

Dans le cadre de cette définition, le risque sanitaire est entendu au sens large. Depuis quelques années, l'explosion du champ des risques sanitaires est un phénomène qui a pris de l'ampleur et à la construction de laquelle participent des scientifiques et des gestionnaires publics (Setbon, 2000). Cet intérêt a deux causes essentielles : « d'une part, la disparition progressive des limites entre les concepts de risque et de danger (hasard), d'autre part, la forte demande sociale (réelle et/ou perçue) de protection contre toutes les menaces auxquelles les individus et/ou la société seraient exposés » (Setbon, 2000). Une autre définition scientifique plus probabiliste tend à réduire le domaine du risque sanitaire à la seule catégorie d'événements adverses identifiables par une incidence mesurée par l'épidémiologie (Setbon, 2000). À un tel niveau que pour d'autres, le risque reste synonyme d'incidence. L'impact en était que, sans incidence constatée, pas de risque, et, sans évaluation de la probabilité magnitude en relation avec une source, pas de réponse pour gérer le risque. L'objection de cette définition s'est élargie à partir de ses lacunes, eu égard à certains risques non observables ou non rapportés (cas des risques hypothétiques faiblement étayés), qu'à permettre une anticipation précoce de risques difficiles à caractériser (Setbon, 2000). Cependant, on peut souligner que : « Les risques sanitaires sont les risques susceptibles d'affecter la santé de la population du fait d'agents infectieux (virus, bacilles), de produits chimiques (amiante, pollution) ou de substances radioactives, de produits utilisés dans le système de soins (médicaments, sang, organes), d'actes thérapeutiques ou de dysfonctionnements des organisations de soins (maladies nosocomiales) » (Joël, 2010). Cette définition précise qu'une partie des risques sanitaires sont reconnus et donnent lieu à des droits sociaux, à des prestations sociales, à la mise en œuvre de la solidarité nationale et à un financement par le biais de l'aide. Tandis qu'il est des risques sanitaires dont la reconnaissance et la couverture ne sont pas complètement acquises et qui ne prennent pas complètement leur place dans le dispositif sanitaire comme les maladies nosocomiales, la grippe aviaire, l'amiante (Joël, 2010).

### 1.2.3 La collaboration inter-organisationnelle

La recension des écrits permet d'observer plusieurs tendances marquées dans la définition de la collaboration inter-organisationnelle. D'abord, certains chercheurs présentent la collaboration inter-organisationnelle du point de vue d'une action posée collectivement ou d'une activité formalisée (Ramdani, 2014). Du latin *collaborare*, le mot « collaboration » signifie « travailler (*laborare*) ensemble » (Aumais *et al.*, 2012). À la lumière de ces définitions génériques qui renvoient à une temporalité inhérente à un processus voire à un cycle de vie, de nombreux auteurs s'entendent pour dire que la collaboration demeure une notion mal définie (D'Amour *et collab.*, 2005; Henneman *et collab.*, 1995). Selon les travaux menés par Briey (2020), la collaboration inter-organisationnelle permet d'une part d'améliorer ou d'étendre ce qu'offre chaque organisation individuellement. D'autre part, des chercheurs estiment que la collaboration entre les organisations est définie comme une relation de coopération qui ne s'appuie ni sur le marché ni sur la hiérarchie comme mécanisme de contrôle (Hardy *et al.*, 2003; Lawrence *et al.*, 2002, 1999; Phillips *et al.*, 2000). Cette définition est comprise comme inclusive et large. Car elle permet d'aborder la collaboration sans restriction sur le type, la structure ou encore le résultat de la collaboration (Soublière, 2013). De plus, la collaboration inter-organisationnelle offre des interactions dans une dynamique où des gens travaillent ensemble, une intégration, un engagement et une complexité plus profonds que la coopération (Mattessich, *et al.* 1992). Ellinger *et collab.* (2000) incorporent dans leur définition le fait que la collaboration est un processus à la fois volontaire, intangible et prédominant. Par ailleurs, « la collaboration implique une dimension politique où les jeux de pouvoir interviennent pour convaincre les participants qui demeurent des entités autonomes d'agir de façon concertée » (Soublière, 2013). La récurrence des définitions de la collaboration inter-organisationnelle nous a incité à opter pour une définition intégratrice en lien avec notre objet de recherche qui retient des éléments fréquemment évoqués. En somme, la collaboration inter-organisationnelle est un processus évolutif, dynamique, tacite et itératif qui survient lorsque deux ou plusieurs organisations se trouvent en situation d'interdépendance face à l'atteinte d'un objectif commun (Aumais *et al.*, 2012).

### 1.3 Objectif et question de recherche

Alors que les crises sanitaires sont particulièrement fréquentes ces dernières décennies, très peu de recherches ont analysé la collaboration dans un contexte inter-organisationnel (Favre-Bonté *et al.*, 2015). Robert et Cloutier (2012, p.1), mentionnent notamment la complexité des crises contemporaines en raison des nombreuses interdépendances entre les systèmes essentiels dans les sociétés urbaines. Devant ce constat, les mêmes auteurs affirment : « un mode de fonctionnement qui favorise la collaboration inter-organisationnelle est beaucoup plus efficace » (Robert *et al.*, 2012, p.1), pour les crises.

En prenant en considération l'importance que revêt, aujourd'hui, le développement du champ de la collaboration inter-organisationnelle dans la gestion de crise, la présente recherche s'appuie sur une étude de cas afin de mieux comprendre la dynamique des liens inter organisationnels qui s'installe lors de telles crises. En nous appuyant sur le cas de la pandémie de COVID-19 à l'échelle de la ville de Québec, nous avons tenté dans un premier temps, d'identifier les organismes les plus importants au niveau de la gestion de cette crise sanitaire et de décrire ensuite les leviers ayant favorisé la collaboration entre les parties prenantes impliquées. De façon plus particulière, nous avons voulu dévoiler et mieux comprendre les liens qui ont existé entre plusieurs organismes de la ville de Québec, en gestion des risques de la COVID-19 en contexte inter-organisationnel. Précisons que le choix de ces principaux organismes visait à mieux nous permettre de caractériser la qualité des liens inter organisationnels qu'ils ont entretenus pendant la COVID-19 entre eux et l'efficacité organisationnelle perçue lors des interventions.

La question de la recherche est donc formulée de la manière suivante : quelles sont les caractéristiques des liens inter-organisationnels qui facilitent ou freinent la collaboration entre certaines administrations publiques et des organismes communautaires durant la crise de COVID-19 à Québec ?



## **2 CHAPITRE II : CADRE THÉORIQUE**

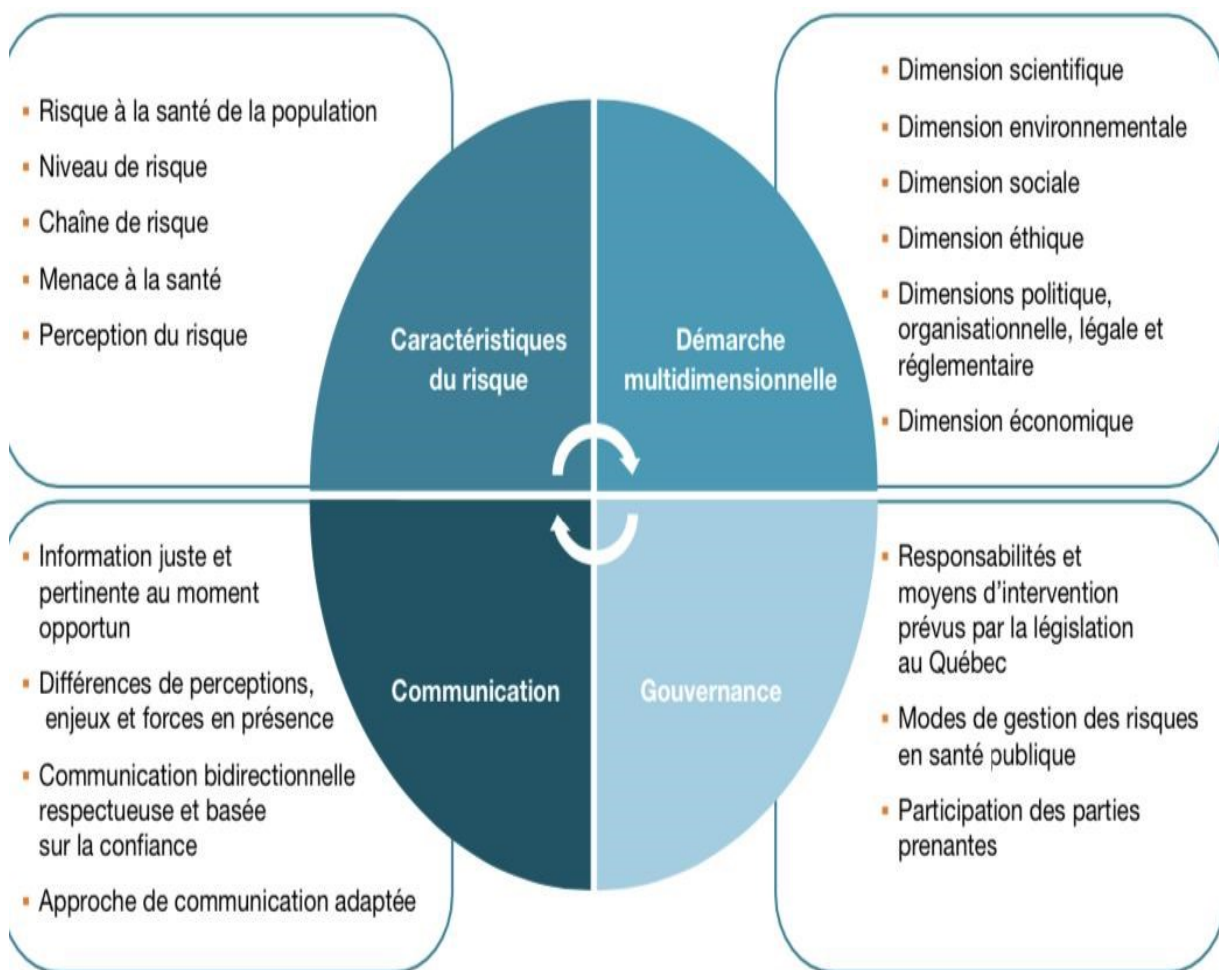
---

Pour répondre à notre question de recherche, le cadre théorique est décliné en trois parties. Dans la première partie, l'analyse du concept de la gestion des risques en santé permet d'identifier les décisions des autorités gouvernementales et les actions en matière de politique publique en santé pendant la COVID-19 (Normandin, 2019, p.69). Cette analyse nous a permis de mobiliser quatre concepts clés : les caractéristiques du risque, la démarche multidimensionnelle, la communication et la gouvernance. Elle s'inspire principalement des travaux du cadre de référence en gestion des risques en santé publique de l'Institut national de la santé publique du Québec (INSPQ). Ensuite, dans la deuxième partie, nous analysons les caractéristiques des liens inter-organisationnels. Nous tentons d'illustrer, la question de la qualité des liens inter organisationnels selon les principales approches théoriques connues dans le domaine des relations inter-organisationnelles. Nous présentons, dans ce qui suit, les approches les plus répondues de divers auteurs, contextuelles à notre champ d'étude. Celles-ci se focalisent sur les approches fonctionnalistes, relationnelles et cognitives ainsi que structurelles. Enfin, la troisième partie a attiré au développement des liens inter organisationnels dans les municipalités, qui nécessitent le plus souvent la mise en place de réseaux inter-organisationnels. Ceux-ci sont inspirés des travaux Favre-Bonté, Gardet, et Thevenard-Puthod (2015). Nous expliquons plus en détail ces trois parties.

### **2.1 Les concepts clés de la gestion des risques**

Face aux risques en santé, les pouvoirs publics sont régulièrement confrontés à des défis importants. En contexte de gestion d'une crise sanitaire, les défis à relever sont divers et parfois liés à la complexité, l'incertitude, l'ambiguïté ou l'urgence possible des situations rencontrées (INSPQ, 2016). Ce cadre d'analyse présente les concepts clés de la gestion des risques, lesquels nous permettront d'identifier les enjeux de la gestion publique des risques sanitaires de la pandémie de COVID-19 à l'échelle de la ville de Québec. Ceux-ci sont pris

en compte à toutes les phases du processus de gestion de risques et servent de toile de fond à toutes les actions d'évaluation et de gestion des risques sanitaires (INSPQ, 2016). Afin de comprendre les principes directeurs qui ont orienté les pouvoirs publics lors de la gestion des risques sanitaires de la pandémie de COVID-19, nous nous référons au cadre de référence développé par l'INSPQ (2016). L'INSPQ a synthétisé les éléments théoriques et pratiques, préalables à une bonne compréhension du processus d'évaluation et de gestion des risques en santé publique.



**FIGURE 2 : La gestion des risques en santé publique au Québec : cadre de référence**

Source : *La gestion des risques en santé en santé publique au Québec : cadre de référence* (INSPQ, 2016).

Dans cette figure les concepts clés en gestion risques sanitaires abordés sont : 1) les caractéristiques, 2) l'analyse multidimensionnelle incluant la dimension éthique, 3) la gouvernance, 4) La communication.

### **2.1.1 Les caractéristiques du risque**

Selon l'INSPQ (2016), comprendre les caractéristiques du risque à la santé de la population est fondamental afin d'offrir des solutions adéquates de gestion. Cette section souligne ce qui constitue un risque, ce qui détermine un niveau de risque ainsi que ce que représente une chaîne de risque (INSPQ, 2016, p.9) en matière de santé publique. Elle aborde également le risque et la menace à la santé et expose le concept de la perception du risque (INSPQ, 2016, p.9).

Le risque à la santé de la population tel que défini par l'INSPQ (2016) est la conséquence négative sur la santé de la population et la probabilité d'observer ces conséquences à la suite d'une exposition à un agent dangereux. En réalité, le risque à la santé de la population équivaut aux conséquences du risque correspondant aux effets négatifs sur la santé humaine d'une population résultant de l'exposition à un agent dangereux (INSPQ, 2016, p.10).

Le niveau du risque peut être qualifié par l'indice (faible, moyen ou élevé) qui traduit son importance (INSPQ, 2016, p.10). Ce niveau est estimé en combinant les estimés qualitatifs ou quantitatifs respectifs des deux dimensions, soit l'importance des conséquences et la probabilité d'observer ces conséquences (INSPQ, 2016, p.10).

En santé publique, la chaîne de risque peut inclure un événement déclencheur précis tel qu'un accident, un dysfonctionnement d'un système technologique, le non-respect d'une procédure ou encore un phénomène naturel comme un tremblement de terre qui libère un agent dangereux pour la santé (INSPQ, 2016, p.11).

Une menace à la santé de la population est définie dans la Loi sur la santé publique (2001), par « la présence au sein de celle-ci d'un agent biologique, chimique ou physique susceptible de causer une épidémie si la présence de cet agent n'est pas contrôlée » (INSPQ, 2016, p.14).

Enfin, « la perception du risque désigne toutes les représentations mentales et les façons dont les humains appréhendent, comprennent et évaluent un risque », et ce, à partir de leurs propres perspectives et de leurs propres expériences. Les facteurs qui modulent les perceptions sont très variés » (INSPQ, 2016, p.14).

### **2.1.2 La démarche multidimensionnelle**

Gérer les risques en santé est une démarche multidimensionnelle en lien avec plusieurs. En réalité, la santé de la population est influencée par des facteurs individuels, éthiques, sociaux, technologiques, économiques, environnementaux, réglementaires, organisationnels et politiques (INSPQ, 2016, p. 14). L'INSPQ (2016) a repéré divers facteurs dans une approche multidimensionnelle. En lien avec l'objet de notre étude, nous avons focalisé notre attention sur les facteurs sociaux, économiques, politiques et réglementaires, organisationnels et qui, selon nous, ont représenté des enjeux spécifiques pour les organisations des collectivités.

D'abord, les impacts sociaux réfèrent à des changements dans les communautés et les autres regroupements humains, leurs institutions et leurs façons de fonctionner, par exemple dans le quotidien des gens (style de vie, qualité de vie, etc.), dans la culture (valeurs, normes, vision du monde, etc.) ou dans les liens unissant les membres du groupe, aussi appelés capital social (mobilisation, tensions sociales, gouvernance, confiance, etc.) (INSPQ, 2016, p. 16).

Ensuite, les enjeux politiques, organisationnels, légaux et réglementaires s'appuient sur l'organisation du pouvoir de décision et d'intervention ainsi que sur la manière d'exercer ce pouvoir. (INSPQ, 2016, p.17). Les impacts sur ces dimensions se réfèrent entre autres :

- Aux responsabilités et les pouvoirs de la santé publique et des autres autorités responsables, pouvoirs qui sont conférés par la loi compte tenu du risque à la santé
- Au recensement des lois, règlements et normes en vigueur ;
- Aux reconnaissances des parties prenantes qui influencent les différentes phases du processus de gestion du risque et de comprendre leurs positions et les relations de pouvoir entre elles ;
- À l'identification des paliers de l'échelle décisionnelle et celui de l'application de la mesure de réduction du risque qui peuvent se situer à l'échelle locale, régionale, provinciale, nationale ou même internationale ;
- À l'identification de facteurs organisationnels (procédure de travail ou formations par exemple) qui peuvent affecter le risque ;
- À la capacité organisationnelle à évaluer, à réaliser la surveillance et à gérer les risques, notamment la capacité à signaler précocement aux autorités responsables les cas suspects

Enfin, la dimension économique englobe différents enjeux sur coûts financiers, tant ceux associés aux effets du risque sur la santé que ceux associés aux impacts sur les activités (la capacité de travail des individus et des familles (fermeture d'école, hospitalisation, etc.)) (INSPQ, 2016, p.17).

### **2.1.3 La communication**

La communication représente le dernier concept de la gestion des risques en santé. Son importance a été primordiale pendant la gestion de la COVID-19 par les autorités publiques de la santé. Selon, l'INSPQ (2016) en matière de gestion des risques, on distingue deux formes principales de communication en fonction des publics cibles considérées :

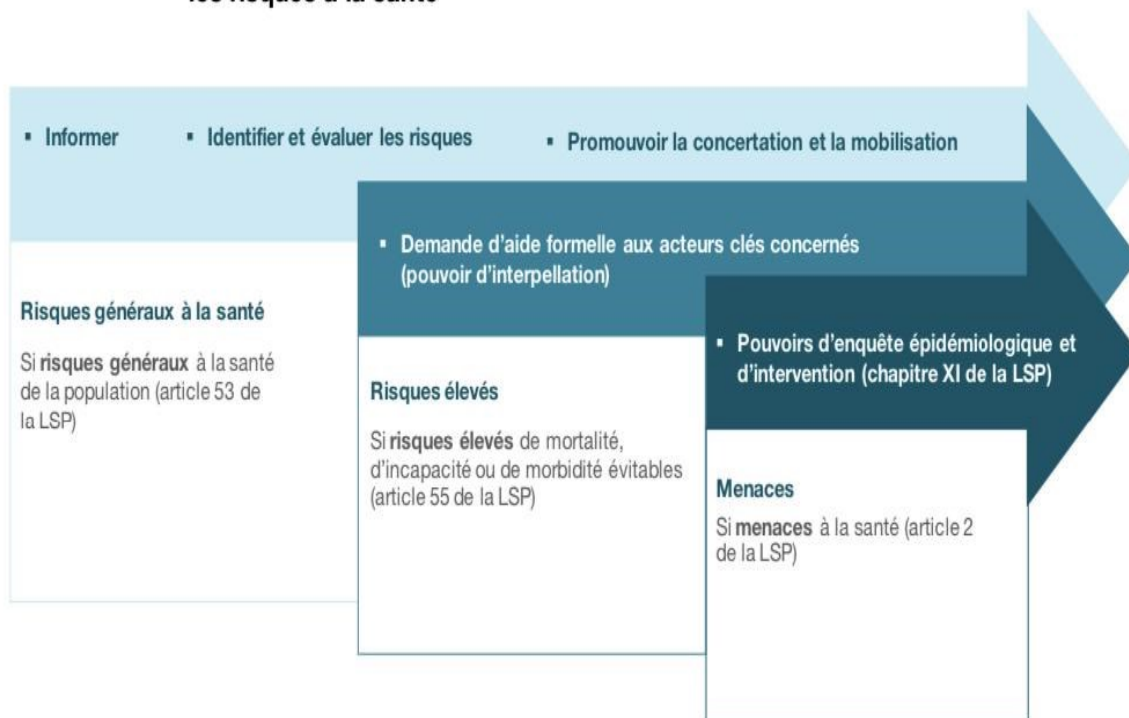
- La communication avec les parties affectées et intéressées, incluant ici la population;
- La communication opérationnelle qui s'établit au sein de l'équipe de travail ou entre celle-ci et les autres acteurs clés.

L'impact de ces deux formes de communication a soulevé des inquiétudes sur la conduite transparente du processus de gestion de la COVID-19 et notamment sur la confiance entre les parties prenantes (INSPQ, 2016, p.25).

#### **2.1.4 La gouvernance**

Les autorités publiques doivent régulièrement faire face à des risques systémiques, c'est-à-dire qui touchent ou proviennent de plusieurs systèmes. Au Québec, « la gestion des risques à la santé de la population relève des autorités de santé publique » (INSPQ, 2016). Ce qui a d'ailleurs été le cas de la COVID-19. On constate que les autorités de la santé publique ont pris appui notamment sur la Loi sur la santé publique qui fournit des moyens d'intervention aux différentes autorités de santé publique (voir figure 3). Les différentes autorités sont le ministre, le directeur national de santé publique et les directeurs de santé publique de chacune des régions de la province. La gestion de ces risques s'est réalisée en collaboration avec plusieurs acteurs-clés, notamment des ministères, des municipalités locales et des organismes publics ou privés (INSPQ, 2016). En matière de modes de gestion de la COVID-19 au Québec, c'est le mode de protection en santé qui a été appliqué en premier en cas dans la mesure où le risque a été avéré. Ainsi, le moyen d'intervention auquel a eu recours aux autorités publiques de la santé s'est avéré plus contraignant pour protéger la population (INSPQ, 2016).

## Moyens d'intervention prévus par la Loi sur la santé publique (LSP)<sup>17</sup> pour gérer les risques à la santé



**FIGURE 3 : Les moyens d'intervention prévus par la loi sur la santé publique**

Source : *La gestion des risques en santé en santé publique au Québec : cadre de référence* (INSPQ, 2016, p.21)

## 2.2 Les caractéristiques des liens inter organisationnels

On peut définir les liens inter-organisationnels comme des relations nourries à la fois socialement et économiquement, entre organisations ou encore entre individus agissant pour le compte de leur organisation (Forgues *et al.*, 2006). Les liens inter-organisationnels répondent à la fois à une logique économique et à une logique sociale (Forgues *et al.*, 2006). Ils permettent, également, aux organisations d'être plus réactives face aux changements que leur impose leur environnement ainsi que dans leur capacité à identifier les besoins et les attentes de leurs partenaires (Lemrabet, 2012). Dans le cadre de nos travaux portant sur la qualité des liens inter-organisationnels, développés à l'échelle locale,

nous avons noté la diversité des approches traitant des caractéristiques des relations inter-organisationnelles. De la diversité de ces caractéristiques, une d'entre elles regroupant plusieurs approches a retenu notre attention et nous semble pertinente pour notre étude. Cette caractéristique que l'on peut qualifier de fonctionnaliste met davantage en évidence l'approche relationnelle et cognitive des liens inter-organisationnels. Enfin, elle s'attarde sur la dimension structurelle de ces relations. Cette caractéristique multi théoriques nous semble être la plus appropriée pour expliquer la réalité et les spécificités des liens inter organisationnels auxquels nous nous intéressons.

### **2.2.1 Caractéristique fonctionnaliste**

Les recherches menées dans le cadre d'une caractéristique dite fonctionnaliste des relations inter-organisationnelles analysent les interdépendances et réfèrent au fait que les différentes organisations sur le plan local contribuent positivement à l'ensemble du système de la collaboration inter-organisationnelle et ainsi à son équilibre et à son ajustement (Forgues *et al.*, 2006 ; Zerdani, 2010). Cette caractéristique que nous proposons dans cette partie s'inspire des travaux de Tassadit Zerdani (2010). L'auteur accorde au fonctionnement des relations entre l'organisation municipale et les organisations externes la primauté sur les membres (les acteurs) (Zerdani, 2010). Toutefois, il souligne que des tensions fondamentales peuvent surgir dans les relations inter-organisationnelles au sein d'une collectivité. Puisque l'objet de cette recherche s'intéresse aux caractéristiques des liens inter-organisationnels développés lors de la gestion de la crise sanitaire de COVID-19 sur le plan local, les caractéristiques traitées dans cette section ont permis l'identification des approches inter-organisationnelles suivantes : stratégique, de dépendance des ressources, de légitimation, relationnelle et cognitive, structurelle (voir tableau 1).



**TABLEAU 1 : Caractéristiques des liens inter organisationnels**

<b>Caractéristiques des liens inter organisationnels</b>	
Fonctionnalistes	Caractéristiques et objectifs des liens inter organisationnels
Approche stratégique	Option stratégique pour répartir le risque, augmenter la flexibilité face à la complexité de Élément de prise stratégie face à la crise, Mécanismes pouvant soutenir et maintient les échanges et les réciprocitys
Approche des ressources et de la dépendance des ressources	Source des ressources Gestion de dépendance des ressources Gestion optimale des relations Gestion l'arbitrage pour le développement de Relations étroites qui assure la stabilité
Approche légitimité	Façonne le comportement des organisations, Favorise la survie des relations, Bénéfique à la population, Établissement de normes,
Approche relationnelle et cognitive	Importance des relations et de la structure sociale Action économique est intégrée dans l'action sociale, Favorise le développement des mécanismes relationnels et la pérennité à travers la confiance, Facilite les interactions entre les individus, le transfert de compétences, le partage de savoirs et d'informations clés.
Approche structurelle	Considère les réseaux uniquement sous leurs aspects structurels et formels, Importance de la structure du réseau, Recherche d'équilibre entre formelle et informelle, Influence sur les comportements des membres, Faciliter les échanges entre les partenaires et développe des dimensions relationnelles

Source adaptée : Zerdani, T. (2010). Gouvernance de réseaux inter organisationnels: revue de littérature et cadre d'analyse. *Les cahiers du CRISES*.

### **2.2.1.1 Approche stratégique**

L'approche basée sur la stratégie part du postulat qu'une relation se forme si deux ou plusieurs organisations y ont intérêt (Forgues et al., 2006). Selon les auteurs de cette approche, les relations inter-organisationnelles deviennent, de plus en plus, un élément important de la stratégie des organisations de collaborer en raison de l'intensification et de la complexité de l'environnement et de son évolution rapide (Zerdani, 2010). Dans un contexte de gestion de crise sur le plan local, les organisations en présence doivent nouer des liens comme un aspect important de la stratégie face aux vulnérabilités. L'approche stratégique examine surtout la manière dont les formes de relations entre les organisations publiques et communautaires peuvent améliorer la performance stratégique des organisations en aidant, notamment, à répartir le risque, à partager les ressources, à augmenter la flexibilité, à accroître l'accès au savoir-faire et à l'information face à la complexité de l'environnement (Zerdani, 2010). L'objectif des liens inter-organisationnels dans une collectivité, selon cette approche, est d'instaurer des mécanismes pouvant soutenir et maintenir la collaboration, l'échange et la réciprocité entre les multiples acteurs du réseau (Zerdani, 2010). Pour les tenants de cette approche, la vision stratégique nécessite un système de collaboration en réseau permettant l'échange d'expériences ou le partage des ressources clés entre des entités indépendantes et autonomes, mais animé par un objectif commun au niveau local (Zerdani, 2010). Il est également nécessaire voire important pour la pérennité des liens inter-organisationnels, selon cette approche, d'instaurer un mode de collaboration qui favorise la prise de décision stratégique au sein de la collaboration (une stratégie collective propre au réseau au niveau local) lors d'événements complexes.

### **2.2.1.2 Approche des ressources et celle de dépendance des ressources**

L'approche des ressources et celle de dépendance des ressources est complémentaire à la précédente et considère les relations inter-organisationnelles à l'échelle locale comme un ensemble de ressources constituées d'actifs tangibles (Zerdani, 2010). L'approche des

ressources et de la dépendance permet d'identifier la dépendance et l'incertitude comme étant l'une des raisons à l'origine des relations inter-organisationnelles dans une collectivité. Selon cette approche des ressources, l'enjeu des liens inter-organisationnels réside dans le partage des ressources et des compétences tacites entre ses partenaires (Zerdani, 2010). Dans ce sens, elle propose l'établissement des relations durables entre les organisations d'une même municipalité pour partager les ressources qui peuvent servir les stratégies délibérées des partenaires. De plus, l'approche de la dépendance des ressources considère les relations inter-organisationnelles comme une source de ressources dans laquelle les organisations municipales collaborent cherchent à travailler en réseau afin de gérer leur dépendance des ressources (Zerdani, 2010). Cette approche montre comment la dépendance des organisations sur le plan local est acceptée en contrepartie des ressources que procure la relation. Elle nous fait remarquer par ailleurs, que les échanges sociaux inter-organisationnels dans un environnement local complexe ne s'expliquent que par l'accès aux ressources qu'ils autorisent (Zerdani, 2010). Ainsi, la proposition principale de l'approche de la dépendance des ressources réside dans le fait que les organisations confrontées à une situation complexe cherchent à réduire l'incertitude et à gérer leur dépendance en structurant intentionnellement leurs relations, en créant des liens formels ou semi-formels avec les autres organisations (Zerdani, 2010). La création de tels liens dans une zone urbaine est vue comme une manière de gérer les problèmes d'incertitude et de dépendance en augmentant le degré de coordination entre les organisations ou en créant des environnements négociés. Selon l'approche de dépendance, l'objectif des relations inter-organisationnelles est d'instaurer des mécanismes permettant de gérer les liens et le transfert des ressources, de gérer également l'arbitrage entre le développement de relations étroites leur permettant d'obtenir certaines ressources, et l'établissement d'attachements flexibles qui leur assurent une meilleure stabilité (Zerdani, 2010). Toutefois, l'approche de la dépendance des ressources est marquée par les jeux de dépendances réciproques et donc de pouvoir. En d'autres termes, une organisation va tirer avantage, en termes de pouvoir, du besoin éprouvé par d'autres organisations à l'égard de ressources dont elle a le contrôle (Forgues *et al.*, 2006). Ce qui est de nature à fragiliser les liens inter-organisationnels. Par exemple, certaines organisations peuvent chercher à gérer leur dépendance en mettant en place différentes stratégies de contrôle dans les relations entre les parties prenantes. Ces

stratégies ont pour but d'augmenter leur influence sur des partenaires qui ont des ressources limitées. Elles se matérialisent de manière concrète par la mise en place de dispositifs de contrôle formels et/ou informels.

### **2.2.1.3 Approche de légitimation**

La légitimité est un enjeu important pour le développement des liens inter-organisationnels et la survie des organisations membres dans les collectivités. La recherche de légitimation constitue l'une des raisons fondamentales qui conduisent même au développement des relations entre les administrations publiques municipales et les organisations communautaires (Forgues *et al.* 2006). L'approche de la légitimation découle de l'approche néo-institutionnelle et insiste sur le rôle des processus de légitimation qui façonnent le comportement des organisations. Les parties prenantes au niveau local qui collaborent doivent comprendre les institutions de leurs propres réseaux et les respecter, ce qui leur permet d'acquérir une légitimité qui facilitera les rapports de confiance et la réciprocité (Zerdani, 2010). Il est vrai que les organisations locales peuvent chercher à renforcer leur légitimité en établissant des liens formels avec des organisations perçues comme légitimes ou prestigieuses dans leur localité (Forgues *et al.* 2006). Dans ce contexte, les modalités de légitimation qui caractérisent les liens inter-organisationnels sur le plan local sont multiples et le principal moyen d'acquérir cette dernière est de se conformer aux valeurs et aux coutumes du réseau en imitant les autres partenaires. Dans ce sens, l'adoption des comportements jugés légitimes au sein d'un réseau local, comme système organisationnel, influence les relations inter-organisationnelles (Zerdani, 2010). En revanche, au-delà du gain en légitimité qu'une organisation peut espérer de sa collaboration avec d'autres organisations, celle-ci doit être bénéfique à une population vulnérable. En clair, la légitimité des actions perçues par la population est un facteur déterminant pour la survie de chaque organisation locale.

#### 2.2.1.4 Approche relationnelle et cognitive

Les liens inter-organisationnels, basés sur l'approche relationnelle et cognitive, sont déterminants pour la qualité de la collaboration inter-organisationnelle et sa pérennité dans les villes (Zerdani, 2010). L'approche relationnelle et cognitive se base, d'une part, sur le système social et relationnel qui se crée au niveau local entre les membres d'une collaboration inter-organisationnelle en intégrant l'action économique dans l'action sociale (Zerdani, 2010). D'autre part, cette approche montre que la confiance mutuelle facilite l'apprentissage et le transfert des connaissances. L'apprentissage est souvent cité comme un des avantages majeurs des liens entre les différentes organisations locales. En ce sens qu'il joue un rôle de conduit permettant l'échange rapide d'informations (Forgues *et al.*, 2006). Plusieurs raisons justifient ces arguments. D'abord, la confiance qui facilite les interactions entre les individus. Ce qui leur permet de trouver l'information clé et de transférer leurs apprentissages, leurs connaissances tacites, ainsi que leurs savoir-faire à travers des processus cognitifs (Zerdani, 2010). Les relations inter-organisationnelles contribuent à l'organisation de cet apprentissage inter-organisationnel en permettant d'assurer, à l'interne comme à l'externe, une ouverture suffisante sur les acteurs détenant les compétences et les connaissances adaptées aux enjeux stratégiques d'un réseau local et à ses membres (Zerdani, 2010). Ensuite, la confiance mutuelle peut réduire les comportements opportunistes des partenaires et éliminer le protectionnisme imposé souvent par les différentes organisations qui tissent des liens (Zerdani, 2010). Cela est de nature à fragiliser les liens inter-organisationnels. De plus, les relations inter-organisationnelles basées sur la confiance se développent généralement vers la mise en place des alliances stables, loyales et le développement de réseaux d'échanges futurs sur le plan local. Enfin, les relations inter-organisationnelles, selon cette approche, sont de développer un contexte qui favorise le développement local des mécanismes relationnels, tels que la confiance, la solidarité, la coopération et l'altruisme nécessaires à la pérennité de la collaboration et à son développement (Zerdani, 2010). Cependant, ces approches ont besoin d'un cadre institutionnel stable où elles peuvent se développer.

### 2.2.1.5 Approche structurelle

L'approche structurelle montre comment les conditions structurelles de la collaboration inter-organisationnelle affectent ses dimensions relationnelles si les différentes organisations locales ne savent pas tirer parti du pouvoir évolutif de ces tensions (Zerdani, 2010). Cette approche met en lumière les oppositions de type formel et informel. De ce fait, cette approche souligne avec constance l'importance de prendre en considération le facteur formel et informel des liens inter-organisationnels comme un élément fondamental de sa vitalité. Le choix des mécanismes formels et informels de gouvernance locale des relations inter-organisationnelles est déterminant pour maintenir la qualité et la pérennité des liens inter-organisationnels (Forgues *et al.*, 2006). Certains auteurs considèrent l'insuffisance des mécanismes formels de gouvernance comme un environnement négatif pouvant affecter les relations entre les organisations. Ils révèlent que la coordination sur le plan local des relations inter-organisationnelles est fortement dépendante des normes et des liens établis qui se tissent entre ses différentes organisations (Zerdani, 2010). Toutefois, d'autres auteurs tentent de dépasser les oppositions de type formel et informel en soulignant davantage leur complémentarité (Forgues *et al.* 2006). Les tensions entre contrat et confiance sont inévitables, mais il en résulte plutôt de nouvelles possibilités qu'un impossible choix. L'équilibre qui peut être atteint correspond cependant plus à une forme d'acceptabilité des relations inter-organisationnelles qu'à une stabilité qui présenterait quelque caractère immuable (Forgues *et al.*, 2006). Les configurations sur la structure locale des relations inter-organisationnelles sont le fruit de son évolution, sans qu'il soit possible d'opposer les mécanismes informels aux mécanismes formels. En somme, la prise en compte des éléments contextuels et de la dimension historique des relations inter organisationnelles doit déterminer le champ organisationnel dans lequel s'insèrent les relations inter-organisationnelles (Forgues *et al.*, 2006 ; Zerdani, 2010).

### 2.3 Les principales caractéristiques des réseaux inter-organisationnels

Tel que mentionné précédemment, ce cadre d'analyse prend pour référence l'étude de Favre-Bonté, Gardet, et Thevenard-Puthod (2015) sur les caractéristiques des réseaux inter organisationnels élaborés pour des projets d'innovation de service. Les caractéristiques que les auteurs ont déterminées s'appuient sur un ensemble d'au minimum trois organisations, lesquelles sont liées par des relations d'échange à plus ou moins long terme et par le sentiment d'appartenance à une entité collective (Favre-Bonté *et al.*, 2015). Cette approche des auteurs s'inscrit dans la perspective de notre analyse. La gestion de la pandémie de COVID-19 a connu des évolutions particulières telles que les confinements, les déconfinements, les couvre-feux. Cela a entraîné la formation de réseaux d'organisations pour interagir et travailler de concert avec le sentiment d'appartenir à une collectivité qui cherche à innover sans cesse. La grille de lecture que nous proposent ces auteurs convient à notre cadre d'analyse. Selon les auteurs, il existe, en effet, diverses caractéristiques des réseaux inter-organisationnels qui peuvent être appréhendées au niveau local à travers quatre dimensions : 1) la nature des relations entre les membres, 2) le mode de régulation, 3) l'architecture, 4) le rayonnement géographique (voir tableau 2).

**Tableau 2 : Caractéristiques des réseaux inter organisationnels**

<b>Caractéristiques des réseaux inter organisationnels</b>	
<b>Dimensions</b>	<b>Caractéristiques et objectifs des liens inter organisationnels</b>
La nature des relations en les membres	Relations horizontales et verticales, Mise en commun des ressources identiques, Transfert de ressources complémentaires, Relations non marchandes,
Mode de régulation	Régulation des mécanismes de coordination du réseau  Sociologique (implicite et verbaux) avec les acteurs locaux,  Économique (formels) avec les acteurs locaux,
L'architecture	Détermine la structure du réseau :  Structure centralisée  Structure distribuée
Le rayonnement	Description du rayonnement du réseau :  Local  National  International

Source adaptée : Zerdani, T. (2010). Gouvernance de réseaux inter organisationnels: revue de littérature et cadre d'analyse. *Les cahiers du CRISES*.



### **2.3.1 La nature des relations en les membres**

Les relations qui lient les organisations sur le plan local peuvent tout d'abord prendre plusieurs formes. Premièrement, les auteurs identifient les relations horizontales où les membres peuvent être des partenaires qui partagent ou mettent en commun des ressources identiques (Favre-Bonté *et al.*, 2015). Deuxièmement, ils mettent en évidence les relations verticales dans lesquelles les membres peuvent être liés par des relations entre des employés d'organisations différentes et réaliser un transfert de ressources complémentaires (Favre-Bonté *et al.*, 2015). Pour terminer, les réseaux locaux peuvent enfin réunir des organisations potentiellement complémentaires qui ne sont ni concurrentes, ni reliées par des relations marchandes, mais par des objectifs particuliers (Favre-Bonté *et al.*, 2015).

### **2.3.2 Le mode de régulation**

Le mode de régulation fait référence aux mécanismes de coordination locale mis en place dans les réseaux des organisations (Favre-Bonté *et al.*, 2015). Les auteurs en distinguent deux types de mode de régulation. D'abord, les mécanismes de coordination de nature économique rassemblent : « les mécanismes formels, explicites et écrits tels que les cahiers des charges, des procédures normalisées, des systèmes de budget/planification, des contrats et des accords de confidentialité » (Favre-Bonté *et al.*, 2015). À l'opposé, le mode de régulation de nature sociologique sur le plan local « repose sur des mécanismes d'ajustement basés sur la confiance et la logique de clan (Favre-Bonté *et al.*, 2015). Les mécanismes de coordination de nature sociologique sont alors plutôt implicites et verbaux et regroupent la mise en place d'équipes communes, de séminaires, de réunions, de transferts de personnes (Favre-Bonté *et al.*, 2015).

### **2.3.3 L'architecture**

Tout réseau inter-organisationnel à l'échelle locale se détermine également par son type de structure (Favre-Bonté *et al.*, 2015). L'architecture peut ainsi être centralisée autour d'une

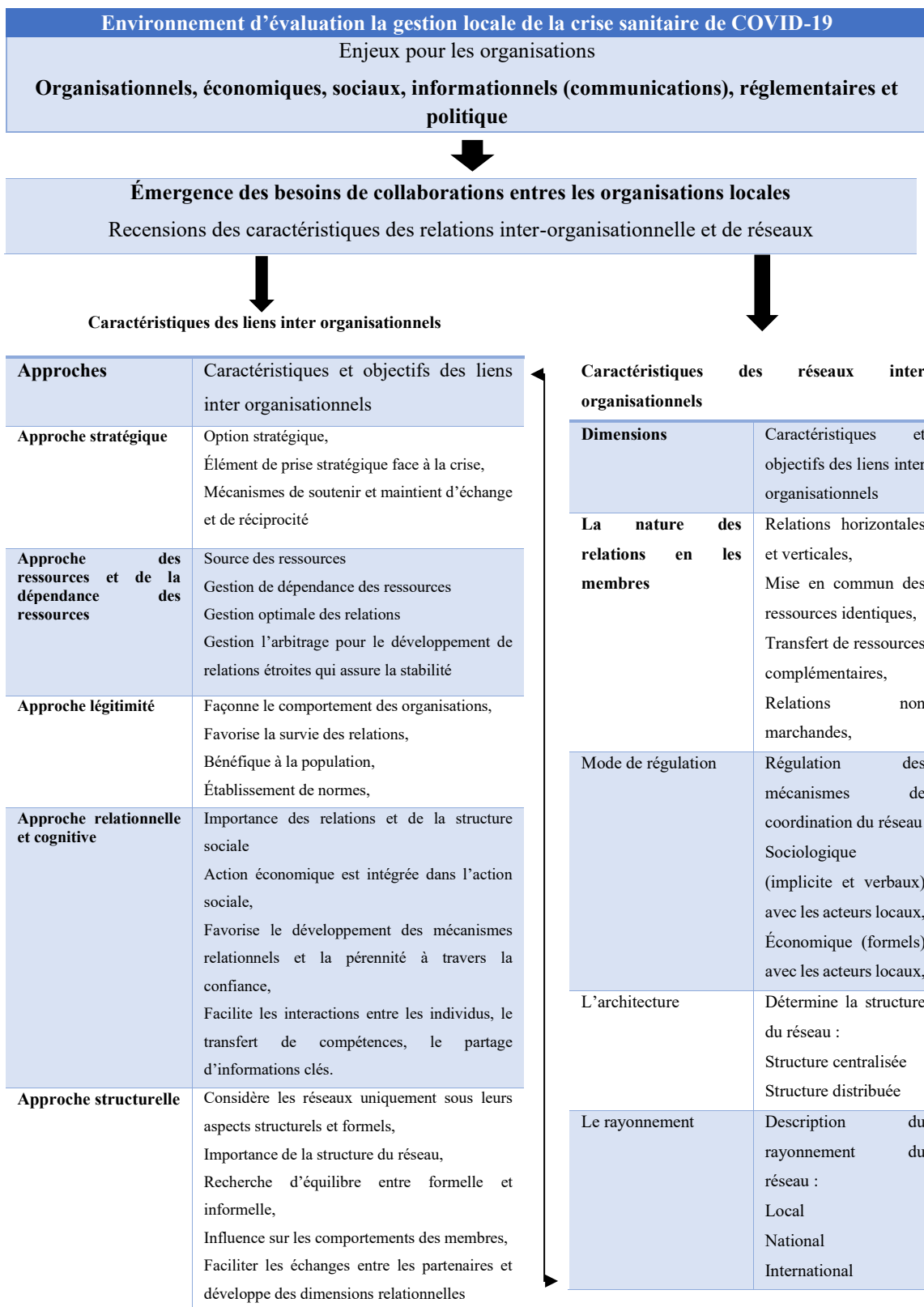
organisation, souvent de grande taille, appelée pivot qui assure trois fonctions essentielles : la sélection des membres, la coordination et le contrôle du réseau. Par ailleurs, « l'architecture peut être distribuée ; c'est-à-dire que le pouvoir est plus ou moins partagé entre plusieurs organisations qui peuvent être de tailles différentes » (Favre-Bonté *et al.*, 2015).

#### **2.3.4 Le rayonnement**

Finalement, cette dernière dimension permet de décrire le rayonnement d'un réseau local, c'est-à-dire la proximité géographique des partenaires (Favre-Bonté *et al.* 2015). Dans le cadre des relations inter-organisationnelles, un réseau peut renforcer une solidarité collective sur le plan local, national ou international. Il a été démontré par plusieurs études que la proximité géographique est cruciale pour le bon fonctionnement des organisations agissant en réseau. Ces études indiquent qu'un réseau peut contribuer à la création de valeur en faisant rayonner son territoire grâce à ses actions envers sa communauté. (Favre-Bonté *et al.*, 2015). La proximité géographique a un effet bénéfique sur la flexibilité et la fréquence des interactions entre les acteurs d'un même réseau, tout en favorisant la création de la confiance (Favre-Bonté *et al.*, 2015).

Pour résumer, la grille d'analyse que nous retenons dans cette étude vise d'abord à identifier les mesures de gestion des risques sanitaires mises en place pendant la COVID-19. Pour notre part, ces mesures ont suscité des préoccupations sociales, organisationnelles, économiques, juridiques et informationnelles pour les organisations. En second lieu, la présentation des caractéristiques des liens inter-organisationnels nous permet d'identifier les types d'approches et leurs dimensions à l'échelle locale. Par la suite, nous avons mis en lumière les théories spécifiques qui définissent les divers aspects des liens inter-organisationnels.

Tableau 3 : Cadre conceptuel



### 3 CHAPITRE III : MÉTHODOLOGIE

---

Dans ce chapitre, nous expliquons la démarche que nous avons mise en place pour répondre à la question de recherche. Pour commencer, nous examinons à nouveau notre problématique et nous allons clarifier nos objectifs. Ensuite, nous décrivons l'approche retenue pour définir et comprendre l'objet de recherche et les conditions contextuelles qui en sont intimement liées. Puis, nous procédons à la mise en lumière de la collecte, de l'analyse et de la gestion des données résultant d'une démarche qualitative afin de tenter de déblayer le terrain de notre étude pour y voir plus clair. Enfin, nous abordons les critères d'authenticité et de crédibilité qui doivent être pris en considération dans le cadre d'une recherche de nature qualitative.

Pour gérer les crises de manière efficace dans les sociétés urbaines, il est crucial de collaborer entre les différentes organisations plutôt que de se limiter à des actions individuelles. En collaborant, les organisations peuvent partager des risques, bénéficier des complémentarités et élaborer des initiatives collectives pour gérer les perturbations. Cette recherche vise à mieux comprendre les caractéristiques des liens inter-organisationnels qui facilitent ou entravent cette collaboration. L'importance de cette collaboration est mise en évidence par l'exemple de la gestion de la crise de la COVID-19 à la ville de Québec. Elle souligne les défis liés à la gestion des risques en santé publique, mettant en avant l'importance d'une collaboration renforcée entre les administrations publiques et les organismes communautaires. La question de recherche qui est soulevée dans ce mémoire est la suivante : quelles sont les caractéristiques des liens inter-organisationnels qui facilitent ou freinent la collaboration entre certaines administrations publiques et des organismes communautaires durant la crise de COVID-19 à Québec ?

Nos objectifs sont de mieux comprendre la qualité des liens inter-organisationnels et l'impact de ces liens sur les stratégies collectives perçues de ces organisations en période de crise. Nous voulons ainsi montrer l'importance de développer et de maintenir une qualité de relation adéquate entre les organisations compte tenu de l'impact que représente la

collaboration inter-organisationnelle sur l'efficacité et l'efficience globale de gestion lors de crises majeures. Cette recherche vise également à fournir des outils pour faciliter les relations entre les organisations face aux crises futures.

### **3.1 Étude de cas crise**

Dans cette section, nous décrivons sommairement les principales caractéristiques et les différentes étapes de l'approche méthodologique que nous allons adopter pour ce mémoire. L'élément contextuel est donc primordial selon cette approche, ce qui implique que l'objet de cette étude et les conditions contextuelles qui sont intimement liées seront abordées. Plusieurs auteurs en gestion ont eu recours à la méthode de l'étude de cas de crise afin d'aborder des problématiques complexes. L'approche méthodologique que nous adoptons s'inspire de celle adoptée par Côté (2004) dans le cadre de sa thèse portant sur : la gestion de crise dans un contexte inter-organisationnel : les apprentissages systémiques tirés de la tempête de verglas de 1998. Cette approche nous amène à observer cinq dimensions : changements sociaux, réglementaires et légaux, utilisation de nouvelles technologies et infrastructures, gestion de l'information et des communications, orientations stratégiques des organisations et changements touchant le tissu psychosocial des personnes, des organisations et de la société (Coté, 2004, p.108). Comme l'explique Coté, cette approche consiste principalement à : « identifier les parties prenantes ou acteurs impliqués ainsi que les enjeux qu'ils soulèvent ou leurs suppositions de base » (Coté, 2004, p.105). Pour terminer, cette approche accorde également une importance significative aux données empiriques qui ont été recueillies par le chercheur tout en permettant l'émergence de recommandations variées formulées par les parties prenantes qui ont eu un rôle à jouer lors de la crise de COVID-19 à la ville de Québec.

#### **3.1.1 Étude de cas**

Dans le cadre de notre étude, il s'avère que l'étude de cas constitue une méthodologie de recherche fort appropriée. L'étude de cas est fréquemment utilisée en sciences sociales au

niveau de disciplines traditionnelles telles la sociologie, les sciences politiques, l'histoire, ainsi que de disciplines orientées davantage vers la pratique telle la gestion, l'administration, le travail social, l'éducation (Yin, 1994). Ainsi, nous abordons notre problématique en ayant recours à une étude de cas en gestion de crise dans un contexte inter-organisationnel. Afin de nous permettre de mieux circonscrire les multiples facettes révélées par la gestion de la COVID-19 et l'imbrication des problématiques complexes qui en ont émergé à la ville de Québec, nous nous sommes appuyés sur les fondements de l'étude de cas de type instrumental, nous permettant ainsi de mieux comprendre les interrelations liant les parties prenantes en pareille situation. Celle-ci a été développée afin d'étudier la relation des organisations impliquées pendant la gestion de la crise de COVID-19 à la ville de Québec à travers leurs actions. Ce qui va nous permettre d'analyser les leviers et les freins de leurs liens. Des auteurs avancent que l'étude de cas de type instrumental consiste à faire état d'une situation réelle particulière. Prise dans son contexte, elle vise à analyser une problématique spécifique pour découvrir comment se manifestent et évoluent les phénomènes auxquels le chercheur s'intéresse (Fortin, *et al.* Gagnon 2016). Cette démarche nous permet de procéder à une identification rigoureuse des parties prenantes et de leurs enjeux respectifs. Puis, après avoir décrit et déterminé l'importance relative de leurs interventions, nous allons mieux caractériser les types de liens qu'elles entretenaient les unes par rapport aux autres lors de la gestion des risques de la COVID-19 (Côté, 2004).

Pour résumer, l'utilisation de l'étude de cas nous conduit à aborder globalement la question de notre recherche. Cela nous permet de développer une compréhension enrichie des liens entre les parties prenantes, en évitant d'isoler les dimensions sociales, informationnelles, politiques et organisationnelles en les liant avec les enjeux soulevés par la pandémie de Covid-19. Comme le précisent certaines recherches, l'étude de cas est un laboratoire *in vivo* pour étudier la complexité du réel et la crise de la COVID-19 en lien avec l'objet de cette recherche possède l'ensemble des éléments de la complexité en son sein (Côté, 2004, p.96).

### **3.1.2 Le choix de la ville de Québec**

Le choix de la ville de Québec comme cas d'étude en lien avec la gestion de la crise sanitaire de COVID-19 est un cas atypique (Yin, 2014) en raison de son niveau de réflexion en sécurité civile et de son positionnement hiérarchique au sein de la province du Québec. Compte tenu de son expérience en matière de gestion de crise, la ville de Québec est un cas pertinent et crédible pour l'étude de la gestion des risques sanitaires face au bien-être de sa communauté (Ville de Québec, Plan de sécurité, 2016). Historiquement, la ville de Québec n'a pas attendu l'urgence de certaines crises comme celle de l'attentat contre la mosquée de Québec en 2018 ou encore la pandémie de COVID-19 en 2020 pour se préparer. En raison de la diversité, de la complexité et de l'imprévisibilité des risques, la ville de Québec a orienté sa stratégie en sécurité civile sur le concept de la résilience pour s'adapter et surmonter les défis avec solidarité afin de se remettre dans les meilleurs délais des conséquences d'une situation d'exception (Ville de Québec, plan de sécurité, 2016). Dans ce contexte, de 2012 à 2018, la Ville de Québec a développé un vaste projet de résilience se déclinant en 17 chantiers : le projet K. Puis, en 2019, elle adoptait son troisième plan de sécurité civile. Ces mécanismes, structurés par la Ville de Québec en lien avec ses partenaires, visent à venir en aide aux citoyens lorsque leurs capacités de réponse à une situation sont épuisées (Ville de Québec, plan de sécurité, 2016). Nous avons donc choisi ce cas de la ville de Québec, car a priori, la collectivité semble consciente des risques et semble montrer des signes d'un agir collectif de son espace et de l'organisation de sa résilience.

### **3.1.3 Les enjeux**

Les différents enjeux organisationnels, politiques et réglementaires, économiques, sociaux et informationnels constituent les unités d'analyse de base ayant trait au développement des liens de chacune des parties prenantes impliquées dans la crise sanitaire de COVID-19 à la ville de Québec (voir tableau 4). Nous avons essayé de révéler et de saisir les nombreux enjeux critiques qui expliquent les actions et les attitudes des différentes parties prenantes

dans leur collaboration. Cela nous permet d'illustrer la qualité de leur collaboration dans la gestion des risques sanitaires associés à la COVID-19. La compréhension des relations entre les différentes parties prenantes qui composent le système étudié repose sur ces cinq enjeux (organisationnels, politiques et réglementaires, économiques, sociaux et informationnels) qui nous permettent d'établir la dynamique de leur relation et les facteurs ayant soit facilité ou fragilisé leurs liens. La prise en compte de ces questions soulevées par les politiques publiques en santé en lien avec la pandémie de COVID-19 est d'une importance capitale. Elle contribue à notre compréhension de la collaboration et, par conséquent, de la complexité des liens entre les différentes parties prenantes. Comme évoqué plus haut dans notre cadre d'analyse, face aux risques sanitaires tels que ceux de la pandémie de COVID-19, les pouvoirs publics sont régulièrement confrontés à des défis importants. Lesquels défis les conduisent à adopter des mesures de politique publique en santé qui ont entraîné des répercussions sur le plan organisationnel, politique et réglementaire, économique, social et informationnel sur la stabilité des organisations. Les enjeux ont conduit à des changements dans les actions des organisations qui avaient pour but d'assurer leur efficacité et le bien-être de leur population.

**TABLEAU 4 : Les différents enjeux étudiés**

Enjeux	Définitions
CODIV-19	Enjeu fondamental sur lequel repose tous les autres enjeux, (Développement et propagation rapide d'une maladie contagieuse, le plus souvent d'origine infectieuse, dans une population en relation avec la crise).
Politique et réglementaire	Ensemble des processus et enjeux politiques concernés par la crise de COVID-19. Ensemble des pratiques de gestion institutionnelle mises en œuvre et ensemble des lois et règlements évoqués dans la crise de COVID-19.
Informationnel	Ensemble des approches de diffusion de l'information et des technologies mises en œuvre ou envisagées dans la crise de COVID-19 et leurs effets et conséquences.
Socio-économique	Ensemble des personnes, organisations et communautés impliquées, avec leurs enjeux culturels, psychologiques, symboliques et économiques.
Organisationnel	Ensemble des parties prenantes impliquées dans la crise de COVID-19 à la ville de Québec, avec les enjeux de continuité de leurs activités et coordination de leurs actions

Source adaptée : Côté, L. (2006). *La gestion de crise dans un contexte inter organisationnel: les apprentissages systémiques tirés de la tempête de verglas de 1998*. Library and Archives Canada.

Bibliothèque et Archives Canada, Ottawa.



### 3.2 Méthode de collecte de données

Afin de garantir la fiabilité de cette étude, nous avons pris en compte diverses sources d'information. Yin, (2003, p.4) souligne le défi technique que représente l'utilisation de plusieurs sources d'information pour saisir la diversité et les subtilités d'une étude de cas. Afin de bénéficier de diverses sources d'information, nous avons inclus deux types de données dans ce mémoire. Cette façon habituelle de procéder dans une étude de cas permet de s'assurer qu'il y ait un certain recoupement des informations tout en permettant d'acquérir une vision suffisamment large du cas, ce qui est indispensable pour ce type d'approche (Côté, 2006, p.118). En réalité, la crédibilité des conclusions issues de différentes sources d'information est plus cruciale que celle provenant d'une seule source (Normandin, 2019, p.96). Ainsi, dans le but d'éclairer l'objet de notre étude sous des perspectives différentes, on a utilisé deux types de triangulation. La triangulation des méthodes de collecte de données a nécessité l'utilisation d'au moins deux méthodes de collecte, à savoir les entretiens semi-dirigés et l'analyse documentaire. En combinant deux méthodes de collecte de données, nous abordons notre problématique dans une perspective de recherche de complémentarité et de vérification. En plus, nous avons utilisé la triangulation des sources, ce qui a entraîné l'établissement de diverses catégories d'interlocuteurs et d'interlocutrices. Afin de dégager une vision plus riche de notre cas d'étude, nous avons recueilli des données auprès de plusieurs sources d'acteurs différents (les agents de la police, les agents de la ville chargés de l'action sociale, les fonctionnaires, les travailleurs communautaires, les experts en santé et sécurité du travail, les spécialistes en sécurité civile, les travailleurs sociaux, des cadres de l'administration municipale et publique, des gestionnaires professionnels et des acteurs politiques) ayant travaillé ou travaillant au sein des parties prenantes. L'objectif est de tirer parti des multiples atouts des approches qualitatives (plus de détails, plus de profondeur), en minimisant les lacunes de chaque approche grâce à la complémentarité de l'autre. Cette décision a été prise afin de pouvoir comparer les points de vue et corroborer les informations transmises dans le cadre de notre étude cas (Normandie, 2019, p.96).

### 3.2.1 Contexte et articulation de la recherche

Cette étude s'appuie sur un projet conjoint de recherche sur les capacités de la ville de Québec et de sa collectivité à se rétablir et à apprendre de crises majeures. Ce projet a été conduit par le Cité-ID LivingLab de l'École nationale d'administration publique du Québec en collaboration avec le Bureau de la sécurité civile de la ville de Québec. Financé par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH), les travaux de ce projet de recherche se sont déroulés sur une période de trois ans couvrant les années 2021, 2022 et 2023. Ce projet a porté sur l'analyse des processus de rétablissement à la suite de l'attentat contre la mosquée de Québec en 2017 et face à la pandémie de COVID-19. Ce projet de recherche a examiné les objectifs, les pratiques internes et externes ainsi que les apprentissages générés par le besoin de se rétablir après une crise. Il s'est intéressé autant au rétablissement de la ville de Québec comme organisation qu'au rétablissement collectif de la communauté vivant sur le territoire de Québec. Il a permis d'identifier les innovations à répéter et ancrer dans les organisations et collectivités, ainsi que les améliorations à apporter aux processus de rétablissement. C'est donc par l'entremise de ce projet de recherche, où nous avons collaboré en tant qu'assistant de recherche, qu'il nous fut possible de développer les grandes lignes de la méthodologie utilisée pour cette étude et d'assurer sa crédibilité. Grâce à la pertinence des résultats obtenus, nous avons développé cette recherche sur un problème important qui a suscité notre curiosité, notamment les caractéristiques des liens inter-organisationnels développés pendant la gestion de la COVID-19. L'articulation de cette problématique s'est appuyée particulièrement sur les sources de données de l'une des deux crises étudiées pendant le projet de recherche, en l'occurrence la COVID-19. Ce projet de recherche a également reçu l'approbation du comité scientifique de la recherche de l'ENAP. Référencé sous le numéro CER-ENAP 2021-31 pour une durée de deux ans (01-09-2021 au 01-08-2023), ce projet avait été placé sous la responsabilité de Julie-Maude Normandin, chercheure associée au Cité-ID LivingLab.

### **3.2.2 Les différentes sources d'informations**

Dans cette recherche, nous avons convenu de deux méthodes de collecte de données afin de pouvoir appliquer correctement le cadre conceptuel et saisir la complexité des liens inter-organisationnels entre certaines administrations publiques et des organismes communautaires pendant la gestion de la crise sanitaire de COVID-19 à la ville de Québec.

#### **3.2.2.1 La sélection des parties prenantes**

L'énumération et la prise en compte des principales parties prenantes constituent l'une des étapes significatives de cette méthodologie, puisqu'elle permet de tracer les premières balises de l'étendue de l'étude qui sera entreprise. Les différentes parties prenantes sont des entités, qu'il s'agisse de personnes, d'une ou de plusieurs organisations, voire de la nature, qui sont impliquées dans la crise. Étant donné qu'il est souvent impossible, en période de crise, de prendre en compte toutes les parties prenantes impliquées, nous avons essayé de répertorier les plus importantes (Voir tableau 5).

En réalité, la collecte d'informations et de données pertinentes auprès des organisations principales (organismes publics et communautaires) impliquées dans la crise de COVID-19 à la ville de Québec est un élément essentiel de cette étude. La crise sanitaire de COVID-19 a été vraiment difficile à affronter pour les organisations de la ville de Québec en raison de son ampleur et de sa complexité. Pour faire face à cette crise sanitaire à Québec, il a fallu mobiliser un grand nombre d'intervenants, ce qui a nécessité des moyens extraordinaires pour répondre aux perturbations les plus urgentes. Dans le cas examiné, il a été essentiel que les parties prenantes aient une meilleure compréhension des enjeux de la crise sanitaire de COVID-19. Pour ce qui est de la sélection des organisations, la première étape a été la mise en place d'un bassin d'organismes de la ville de Québec où seuls les organismes importants qui ont participé à des stratégies collectives pendant la crise de COVID-19 ont été pris en compte. Fortin et Gagnon (2016) mettent en avant l'importance de considérer les critères d'inclusion et d'exclusion lors de la définition d'une

cible dans le cadre d'une étude. Ainsi, dans notre recherche, le critère d'inclusion et d'exclusion principal était d'être une organisation ayant eu des relations, nourries à la fois socialement et économiquement ou encore entre individus agissant pour le compte de leur organisation dans le cadre de la gestion publique des risques sanitaires de la COVID-19 à la ville de Québec (Forgues *et al.*, 2006).

Afin d'optimiser le choix des parties prenantes potentielles, nous avons mené une lecture de l'environnement et une analyse des informations issues de rapports de certaines organisations. Ensuite, une conversation informelle avec un contact clé travaillant dans une organisation de grande envergure de la ville de Québec a eu lieu avant que les données ne soient rassemblées. Cela a conduit à la création d'une liste (voir tableau 5). Outre les différents services de l'administration municipale de la ville de Québec, plusieurs services de la ville ont été impliqués à des degrés divers, et ce, aussi bien au niveau social et sécuritaire, par l'entremise des organismes communautaires que par les services chargés de la santé publique.

### **3.2.2.2 Les entrevues semi-dirigées**

Les entretiens permettent d'obtenir des faits concrets tels que vécus par les parties prenantes. En analysant leurs impressions sur la crise sanitaire de COVID-19, et d'autre part, en essayant d'obtenir l'expérience qu'ils ont eue à travers leurs témoignages souvent intimes et personnels, des sources importantes d'information ont été recueillies des personnes interrogées (Côté, 2006, p.118). Les personnes interrogées faisaient partie d'un échantillon regroupant les acteurs clés qui ont fait face à la gestion de la crise sanitaire de la COVID-19 à la ville de Québec. Nous avons interviewé directement les acteurs impliqués dans la gestion de la crise de la COVID-19 au Québec sur leur perception des risques en santé publique ainsi que leur approche sur les stratégies collectives. Nous avons cherché à mieux appréhender les instruments de collaboration mis en place, l'objectif visé par ces instruments et leur contexte d'élaboration. Afin d'atteindre cet objectif, nous avons mis en place un questionnaire d'entrevue après avoir lu les documents recensés (voir grille d'entretien en annexe 1).

Deux méthodes de sélection ont été utilisées pour choisir les personnes interviewées. En premier lieu, nous avons repéré au moins une personne qui aurait pu être impliquée dans l'élaboration ou la mise en œuvre des stratégies collectives entre les parties prenantes que nous avons identifiées dans la description de notre étude de cas. Pour réaliser cela, nous avons exploité l'organigramme des parties prenantes ainsi que notre expertise dans ce domaine. En deuxième lieu, les personnes que les répondants de la première catégorie d'entrevue ont identifiées comme étant des intervenants de premier choix. Certains auteurs qualifient cette approche « d'un échantillonnage par effet boule de neige ». Cette technique nous a permis de cibler un niveau stratégique d'acteurs clés, très impliqués dans la gestion de la crise de COVID-19 à la ville de Québec.

En raison de la répétition générale des opinions et des faits avancés, nous avons décidé de mettre fin à nos rencontres en entrevue. Aucun élément nouveau n'a été apporté lors des dernières entrevues. Dans ce contexte, les données rattachées aux questions relatives à la dynamique des liens inter-organisationnels entre certaines administrations publiques et des organismes communautaires ont atteint leur point de saturation théorique. La saturation théorique liée au sens donné à la pratique, donc liée aux perceptions de l'ensemble des parties prenantes, a été atteinte à l'issue des entretiens individuels semi-dirigés à l'adresse des différent-e-s participant-e-s (Sawadogo, 2021).

Il est nécessaire de préciser que cette recherche s'inscrivait pour chacune des personnes rencontrées dans le cadre d'un projet de recherche sur le rétablissement collectif de la ville de Québec conduit par le Cité-ID LivingLab de l'École nationale d'administration publique du Québec en collaboration avec le Bureau de la sécurité civile de la ville de Québec et financé par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH).

Les règles éthiques ont été respectées, notamment en matière d'anonymat des acteurs, car nous nous sommes basés sur le certificat éthique du projet de recherche initial sur lequel est basée cette étude (voir annexe 2). Chaque participant a également apposé sa signature sur un formulaire d'invitation et de consentement avant leur entretien (voir Annexe 3). Ces entrevues portaient sur quatre sujets : la manière dont les acteurs abordent le rétablissement

collectif, les motivations à collaborer pour mieux gérer la crise de COVID-19, les interactions avec les acteurs dans un cadre de gestion de crise sanitaire, les apprentissages organisationnels et collectifs.

En général, les personnes interrogées avaient des caractéristiques similaires. Au départ, elles avaient eu pour certaines des responsabilités dans la gestion des risques en santé publique de la COVID-19 à la ville de Québec. Pour d'autres personnes, elles occupaient d'autres fonctions pendant la crise sanitaire, avant d'être impliquées dans sa gestion. En raison des mesures de restrictions liées au COVID-19, la majorité des entretiens, qui étaient individuels, ont été réalisés en utilisant Zoom pour une durée d'une heure trente minute (1 h 30 min). Souvent, ces entretiens ont été menés par une équipe de deux chercheurs faisant partie du groupe de recherche du Cité-ID LivingLab. Et d'autres fois, nous avons pris en charge ces entretiens en tant qu'intervieweur principal. Dès le début de chaque entrevue, nous avons exposé l'objectif de notre travail de recherche. Après cela, nous avons décrit les règles éthiques qui régissent la collecte de données, la rédaction du projet de recherche et la communication des résultats. Dans le but de simplifier notre collecte de données, nous avons demandé aux individus s'ils étaient prêts à être enregistrés. Chacun d'entre eux a été enregistré et transcrit par une professionnelle. Chaque entretien se composait des mêmes questions (voir Annexe 1). Tout d'abord, nous avons demandé à la personne de nous expliquer ses responsabilités au sein de l'organisation. Par la suite, nous avons interrogé la personne pour qu'elle identifie les conditions qui permettent de façonner un avenir plus résilient face aux risques et aux enjeux de la COVID-19. Ensuite, nous les avons interrogés sur leur volonté de travailler avec d'autres organisations. Enfin, la dernière partie du questionnaire portait sur les outils mis en place pour renforcer leurs stratégies collectives face aux perturbations de la crise sanitaire.

**TABLEAU 5 : Résumé des parties prenantes**

Types d'organisations	Nom de l'organisation	Nombre de participants	Postes occupés
Organisation municipale <ul style="list-style-type: none"> <li>• Travaux publics</li> <li>• Arrondissements</li> <li>• Les différentes directions</li> <li>• Service aux sinistrés</li> <li>• Division de la santé et sécurité au travail</li> </ul>	Ville de Québec	10	Gestionnaires de haut rang, conseiller(e)s, chargé(e) de mission,
Police	SVPQ	2	Officiers supérieurs
Ministère de la Santé et des Services sociaux	CIUSSS de la capitale nationale	1	Gestionnaire de haut rang
Organisation communautaire	Centre d'action bénévole, Moisson Québec, YMCA	3	Gestionnaires de haut rang

### 3.2.2.3 Les documents

Les sources documentaires nécessaires à la réalisation de cette recherche ont été le résultat d'une exploration de documents de politique de la Ville de Québec et de documents officiels des parties prenantes, d'infolettres, de revues de presse et de revues scientifiques touchant plusieurs facettes de la gestion de crise de la COVID-19.

Les multiples rapports des organisations qui suivent généralement les crises d'envergure comme la COVID-19 sont, dans la plupart des cas, des sources d'information essentielles. Les aspects techniques d'une problématique sont souvent discutés en profondeur dans ce

contexte. Il est possible d'observer les éventuelles orientations politiques qui devront être prises pour résoudre les perturbations. La consultation de documents internes des parties prenantes sur la COVID-19 (voir tableau 6), nous a permis d'acquérir une impression relativement précise de la perception des enjeux de cette crise sanitaire à l'échelle de la ville de Québec. Il a donc été possible de tirer à partir de ces sources d'information importantes les causes et les conséquences immédiates de la collaboration entre les parties prenantes pendant la gestion des risques sanitaires de la COVID-19.

En outre, la crise e COVID-19 a provoqué une couverture médiatique extrêmement importante. Les premières questions de fond ont été soulevées après avoir consulté les nombreux articles de journaux et de revues qui ont couvert cette crise sanitaire, permettant ainsi de dévoiler les raisons et les répercussions immédiates sur les sociétés urbaines. Par le biais de recherches classiques sur plusieurs sites de recherche, ces articles ont été répertoriés (voir tableau 6). On a également consulté quelques articles scientifiques. Entre autres, certains articles traitaient de la problématique du rétablissement collectif, des liens inter-organisationnels, des changements climatiques, de la gestion des risques naturels. Ces articles ont été d'une grande utilité pour trianguler des informations recueillies à partir de diverses sources.

**TABLERAU 6 : Types de documents internes et externes**

60 Articles de presse	Articles de quotidiens Articles de revues hebdomadaires ou mensuelles Infolettre de la ville
40 Procès-verbaux	Conseil exécutif Conseil municipal
25 Documents internes des organisations	Rapports du vérificateur général Rapports d'activités de certains services municipaux Rapports d'activités des organismes communautaires
6 Politiques officiels de la ville	Projet K Plan de rétablissement Plan de sécurité civile
Articles scientifiques	10



### 3.3 Le traitement des données

L'analyse des données est qualitative dans le cadre de cette recherche. En effet, dans cette étude, l'approche qualitative a été fondamentale, car l'objectif principal est de comprendre la dynamique des liens inter-organisationnels lors de la gestion des risques sanitaires en lien avec la COVID-19 à la ville de Québec. La plupart des informations sont issues d'entretiens semi-dirigés et de documents internes et externes. Comme indiqué auparavant, toutes les entrevues effectuées pour cette étude ont été enregistrées sur un support audio. Après cela, elles ont été immédiatement retranscrites en Verbatim, en utilisant le même format pour l'ensemble des entretiens. Une grille de lecture et un système de codage ont ensuite été utilisés pour exploiter les différentes données brutes recueillies. Le logiciel NVivo a été utilisé pour effectuer cette analyse qualitative de l'ensemble des données recueillies.

Nous avons utilisé trois méthodes pour analyser les données. Au départ, nous avons pris le temps de lire rapidement la documentation, en nous focalisant principalement sur les revues de presse, les revues scientifiques et les rapports des organisations. Nous avons pour but de mettre en contexte notre étude en identifiant les principaux enjeux, les instruments et les politiques d'action des organisations. N'oublions pas que ce mémoire a pour objectif d'analyser la dynamique des liens entre certaines administrations publiques et des organismes communautaires dans la ville de Québec. Cette méthode nous a permis d'une part de saisir la complexité de notre question de recherche avant de collecter les données sur le terrain. Et d'autre part, d'établir un premier portrait de notre grille d'analyse sans avoir recours à NVivo.

Ensuite, il a été question de mettre en lumière les grandes catégories. Dans ce sens, nous avons élaboré un arbre de codification de manière déductive en utilisant des catégories analytiques prédéterminées par notre cadre conceptuel. Par la suite, nous avons établi de manière inductive des sous-catégories en nous appuyant sur les données des entretiens. En effet, ce codage était basé sur les unités de sens. Il convient de souligner que chaque idée était organisée comme un tout, qu'elle se présente sous la forme d'une phrase, d'un

paragraphe ou de quelques paragraphes (Normandin, 2019, p.119). Ainsi, en se référant aux éléments du cadre théorique de notre étude, le codage a été effectué à la fois de manière déductive et inductive. Elle a été réalisée en respectant ces étapes :

- La catégorisation a débuté en lisant le corpus intégré dans le logiciel et en repérant les catégories émergentes ;
- La phase de codage qualitative a consisté à repérer quelques unités minimales de sens auxquelles nous avons attribué un code, ce qui conduit à la production d'une première série de codes ;
- La validation des codes et catégories a permis de mettre en place les premiers schémas théoriques (Normandin, 2019, p.119).

Ce travail a amélioré la structure de la réflexion pour interpréter les résultats, en conservant la trace d'idées en cours d'émergence et a ainsi permis une analyse plus fine du verbatim des entrevues individuelles semi-dirigées (Sa0wadogo, 2021 ; Normandin, 2019, p.119). Enfin, grâce à l'arbre de codification (voir Annexe 4) avec les principaux sous-thèmes, nous avons pu obtenir une bonne compréhension de toutes les parties prenantes impliquées dans la crise, ainsi qu'une vision d'ensemble de notre question de recherche.

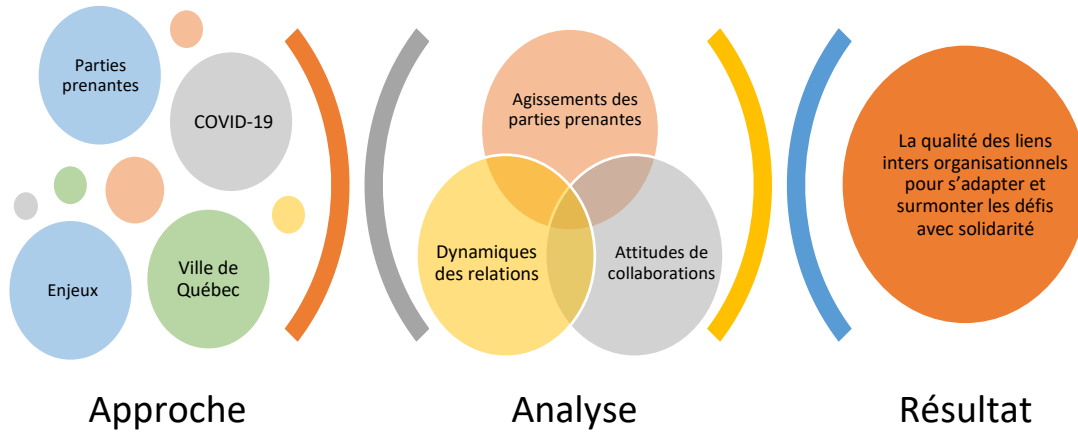
### **3.4 Critères de validité**

Selon Humble (2009), la validité est un facteur clé pour assurer la qualité de l'étude dans le domaine de la recherche qualitative. En effet, la validité de construit repose sur la prise en compte de diverses perspectives tout en tenant compte de la connaissance du chercheur, ce qui en fait une notion clé. En ce sens, Coté (2006, p.120) met en avant que les mesures suivantes assurent sa réalisation : a) la pluralité des sources de données ; b) la saturation des données entraîne une redondance ou une absence de nouveauté dans l'information ; c) la faisabilité d'impliquer la participation de divers chercheurs en collaboration ; d) la vérification du rapport par les informateurs clés ; e) la documentation des biais préalables du chercheur. Ainsi, dans le cadre de cette recherche, nous avons combiné deux types de

triangulation, soit la triangulation des méthodes de collecte de données (l'entretien semi-dirigé, l'analyse documentaire) et la triangulation de sources qui a consisté à avoir plusieurs catégories d'interlocuteurs et d'interlocutrices afin de maximiser la validité (les agents de la police, les agent-e-s de la ville en charge de l'action sociale, les fonctionnaires, les travailleurs communautaires, les experts en santé et sécurité du travail, les spécialistes en sécurité civile, les travailleurs sociaux, des cadres de l'administration municipale et publique, des gestionnaires professionnels et des acteurs politiques). La triangulation de ces deux types de données facilite la diversité des sources de matériel et permet de corroborer les informations. Elle permet également d'atteindre une saturation en ce sens qu'elle est rigoureuse. Outre ces mesures, nous pouvons ajouter la participation de divers chercheurs, initialement associés au projet de recherche sur le rétablissement collectif de la ville de Québec conduit par une équipe du Cité-ID LivingLab de l'École nationale d'administration publique du Québec. Par conséquent, la confirmation des résultats de recherche peut renforcer la validité de l'étude.

Nous avons montré dans ce chapitre l'articulation de la méthodologie utilisée pour cette étude. Elle s'inspire des travaux de Côté (2006) dans le cadre de sa thèse portant sur la gestion de crise dans un contexte inter-organisationnel : les apprentissages systémiques tirés de la tempête de verglas de 1998. Notre méthodologie s'appuie principalement sur une compréhension systémique des enjeux des multiples parties prenantes impliquées dans la crise de la COVID-19 à la ville de Québec et de leur collaboration respective dans ce contexte particulier. Elle vise plus particulièrement à mieux comprendre les interrelations des parties prenantes impliquées, à détecter la qualité de leurs liens révélés par la crise sanitaire de COVID-19.

**FIGURE 4 : Méthodologie**



#### 4 CHAPITRE IV : DISCUSSIONS SUR LES RESULTAS

---

Les informations recueillies lors des entretiens et les données obtenues grâce à l'analyse documentaire sont présentées dans ce chapitre. À titre de rappel, la recherche présentée se concentre sur l'étude de la ville de Québec durant la crise de la COVID-19. Elle vise à comprendre les caractéristiques des liens inter-organisationnels qui facilitent ou entravent la collaboration entre des organisations. À cet effet, la question de recherche posée est la suivante : quelles sont les caractéristiques des liens inter-organisationnels qui facilitent ou freinent la collaboration entre certaines administrations publiques et des organismes communautaires durant la crise de COVID-19 à Québec ? Dans ce chapitre, nous nous efforçons de fournir une réponse globale à cette problématique de recherche. Dans ce contexte, les thèmes principaux choisis pour répondre à la question sont : la gestion des risques en santé, les caractéristiques des liens inter-organisationnels et les caractéristiques des réseaux inter-organisationnels dans les municipalités.

Ce chapitre est divisé en quatre parties. Premièrement, aux fins d'améliorer notre compréhension du cas étudié, nous commençons par exposer les résultats de la mise en contexte de l'étude. Il commence en abordant les effets de la gestion des risques sanitaires par les autorités gouvernementales pendant la COVID-19 sur les activités des parties prenantes (voir figure 5). L'objectif est de mettre en évidence les défis de la gestion des risques de la COVID-19, qui ont eu une incidence majeure sur le fonctionnement des parties prenantes. Il s'agit de présenter de quelle manière ces divers facteurs et enjeux ont amené les parties prenantes à adopter de nouvelles pratiques qui n'étaient pas nécessairement en adéquation avec la mission de départ de leur organisation. Deuxièmement, nous exposons les buts et les réponses des parties prenantes vis-à-vis des répercussions des mesures gouvernementales en lien avec la gestion des risques de la COVID-19 sur leurs activités (voir figure 6). Dans cette optique, nous allons présenter les résultats selon les différentes approches des caractéristiques des liens inter-organisationnels ainsi que les caractéristiques des réseaux inter-organisationnels dans les

municipalités. Cette section va mettre en évidence les grandes tendances dans les données étudiées concernant ces différentes approches. Troisièmement, une discussion sur la qualité de liens que les parties prenantes entretenaient les unes par rapport aux autres lors de la COVID-19 sera l'opportunité d'approfondir la portée des résultats obtenus. Finalement, dans un quatrième temps, nous allons examiner les apprentissages, les limites des résultats et nous exposons ce qui pourrait poser une nouvelle question relative au sujet de recherche, ainsi que des options de recherche.

#### **4.1 Présentation des principaux résultats**

L'analyse de cette étude révèle qu'il y a plusieurs caractéristiques dans la dynamique des relations inter-organisationnelles pendant la crise de la COVID-19. Dans le cadre de cette recherche, chaque acteur interrogé donne la priorité aux facteurs qui influent sur les liens inter-organisationnels. Cette section a pour but de présenter les données collectées qui sont directement liées au cadre conceptuel mentionné précédemment. La première étape consiste à exposer les conséquences de la gestion publique des risques en santé pendant la crise de la COVID-19, en mettant l'accent sur son impact dans le fonctionnement des parties prenantes. La deuxième étape nous permet de présenter les réactions des parties prenantes face aux répercussions des mesures de santé publique pendant la gestion de la COVID-19. En ce sens, nous allons expliquer les caractéristiques des liens inter-organisationnels, c'est-à-dire les divers types d'approches ressortis de l'analyse. Enfin, cette partie aborde la formation et l'opération des réseaux au niveau de la ville de Québec, ainsi que sa capacité à faire face efficacement aux crises.

##### **4.1.1 Contexte de l'étude : la gestion des risques en santé publique**

Cette section contient des informations sur le contexte des liens inter-organisationnels entre les parties prenantes durant la pandémie de COVID-19 à la ville de Québec. L'analyse de ce segment démontre que l'impact de la gestion des risques de la COVID-19 par les

autorités gouvernementales a amené les parties prenantes à une modification en profondeur de leur fonctionnement pour répondre efficacement aux attentes complexes des citoyens. Chaque personne interrogée dans le cadre de ce mémoire accorde une certaine importance aux facteurs sociaux, administratifs, informationnels, organisationnels, économiques en lien avec la gestion des risques de la COVID-19. L'impact de ces facteurs sur la mission des parties prenantes pour les services aux citoyens est à l'origine de nouveaux objectifs et a engendré des transformations.

**FIGURE 5 : Les enjeux de la gestion publique des risques sanitaires priorisés par les parties prenantes**



#### 4.1.1.1 Les enjeux sociaux

Au premier rang des impacts prévisibles de la gestion des risques en santé de la COVID-19 sur la ville de Québec se trouvent les enjeux sociaux. Comme présenté dans le chapitre abordant le cadre conceptuel, les impacts sociaux réfèrent à des changements dans les communautés et les autres regroupements humains, leurs institutions et leur façon de fonctionner, par exemple dans le quotidien des gens (style de vie, qualité de vie, etc.), dans la culture (valeurs, normes, vision du monde, etc.) ou dans les liens unissant les membres du groupe, aussi appelés capital social (mobilisation, tensions sociales, gouvernance, confiance, etc.) (INSPQ, 2016, p. 16). D'après nos données, il est possible de conclure que les directives de la santé publique et du gouvernement concernant la pandémie de COVID-19 ont intensifié les enjeux sociaux préalablement existants. C'est un fait que le nombre de personnes ayant eu recours aux banques alimentaires a triplé dans plusieurs quartiers défavorisés de la ville de Québec. À titre d'exemple, l'un des répondants indiquait : « Le vendredi 13 mars, quand y a eu vraiment le déclenchement de la pandémie, et... que tout fermait, vraiment, presque tout fermait, on est passé en quelques jours de 35 à 70 000 personnes qui avaient recours à l'aide alimentaire » (Entrevue IE-2). Effectivement, au cours des premières semaines du confinement, il y a eu une pénurie de denrées, plusieurs banques alimentaires ont arrêté leurs activités. En ce sens, l'un des intervenants précisait :

*Mais quand la crise est arrivée, ben comme je vous disais, les 50 supermarchés qui font partie de notre programme d'approvisionnement... le programme de récupération de supermarchés. Tse chacun a été appelé, je dis bien tout le monde, les 50 supermarchés ont appelé, n'y en a pas un qui pouvait nous fournir. Tsé... y en avait plus de surplus. SOURIRES VOCAUX.... Tout se vendait et nos provisions, nos stocks étaient vides. Je parle des premières semaines (Entrevue IE-04).*

Nos données démontrent également que le confinement a eu une incidence négative disproportionnée sur le bien-être familial de certaines communautés culturelles en raison de l'isolement familial. Il a été rapporté par plusieurs répondants que pendant le



confinement, plusieurs femmes ont été confrontées à des niveaux de stress particulièrement élevés. Un de nos intervenants abonde dans ce sens : « Fait que ça a été beaucoup, beaucoup au niveau du... de la violence conjugale... On avait aussi beaucoup de demandes... des femmes... un peu plus chaque jour, l'enjeu est important, ça a été beaucoup des femmes victimes de violences dans leur famille » (Entrevue IE-8). Nos données suggèrent que les personnes âgées ont subi de nombreuses souffrances. En plus des conséquences directes du virus sur leur santé physique, il y a aussi des impacts des mesures sanitaires, notamment le confinement, le port de masques, la distanciation, sur leur bien-être mental. Dans cette optique, l'analyse documentaire a spécifiquement confirmé ces faits. Dans un article publié par la Ville de Québec, il est mentionné :

*Un travailleur âgé de 70 ans et plus, avec ou sans maladie chronique est défini à risque élevé de complications de la COVID-19 selon l'INSPQ. Les mesures à appliquer pour ces travailleurs varient en fonction des paliers d'alerte régionaux (vert, jaune, orange et rouge) (Guide mesures préventives COVID-19).*

Les personnes en situation d'itinérance font aussi partie des groupes les plus touchés par cette crise sanitaire. En raison des difficultés rencontrées sur le plan physique et mental, les personnes en situation d'itinérance ont été les plus exposées au risque d'être infectées par la COVID-19. Les participants ont mis l'accent sur cette question, en particulier sur les effets de la pandémie de COVID-19 sur les personnes vivant en situation d'itinérance. L'un d'entre eux a spécifié :

*Prenons la clientèle itinérante... encore une fois. Un itinérant est une personne très très vulnérable qui est possiblement positif à la COVID 19, qui a quand même des habitudes de vie à risque, qui a déficience intellectuelle ou santé mentale. Ben y a une éclosion importante auprès de ces personnes. Il fallait se mobiliser le plus possible pour leur venir en aide mais pour éviter le pire de Montréal. Donc, on ne fait pas ce qu'on veut avec ces gens-là non plus... c'est clair (Entrevue IE-5).*

Par ailleurs, la fermeture de tous les espaces publics en conformité avec les consignes de la Santé publique, y compris l'interdiction des rassemblements, a perturbé la cohabitation des habitants, la santé mentale de nombreux citoyens. Par exemple, une participante mentionnait : « avec l'annulation de l'ensemble des événements locaux, la fermeture des espaces de vie, c'était un défi que l'ensemble des gens ont vécu durant la pandémie. La déstabilisation... ça fait que ça beaucoup jouer sur le moral des gens » (Entrevue IE-12). En se basant sur ces constatations, il est évident que les mesures de santé publique en lien avec la crise de la COVID-19 ont accentué les inégalités et les vulnérabilités déjà présentes. Notamment, l'intensification de l'insécurité alimentaire, de la crise de santé mentale et de la pauvreté ont été accrues par la pandémie COVID-19. Ces faits ont perturbé le fonctionnement des parties prenantes.

#### **4.1.1.2 Les enjeux administratifs (règlementaires)**

La gestion publique des risques en matière de santé est une période de prise de décisions complexes impliquant plusieurs parties prenantes. L'incertitude décisionnelle peut engendrer une situation de confusion et un réel défi de gestion administrative au sein des organisations dans une situation de crise complexe. Une crise sanitaire est généralement associée à la notion d'incertitude et la pandémie de COVID-19 n'a pas échappé à cette notion (Reghezza-Zitt, 2019). Nos données démontrent que les décisions des autorités gouvernementales pendant la crise sanitaire de la COVID-19 ont engendré de multiples incertitudes auprès des parties prenantes qui devaient réagir rapidement dans un contexte changeant. Dans cette perspective, l'une des intervenantes a fait remarquer :

*Parce que y a tout ça aussi... le gouvernement annonce quelque chose pas très clair... on l'interprète comment à la ville ? Alors que... j'ai l'association des... chorales et des harmonies qui l'interprètent de telle façon. Le ministère de la culture l'interprète de l'autre façon. Les loisirs ... l'unité des loisirs l'interprète d'une autre façon. Donc... tout le monde a son interprétation... Et là, toi, tu dois faire le lien avec les organismes... avec les mandataires... avec les gens... pis les*

*citoyens etc. Et la décision est différemment interprétée. Donc... ça, c'est un autre défi... majeur (Entrevue IE-6).*

En plus, la gestion de la COVID-19 a été marquée par des incompréhensions et des difficultés d'application des mesures gouvernementales. En réalité, les directives et les consignes de la santé publique entraînaient fréquemment de la confusion et de l'incohérence pour les parties prenantes. Elles étaient confrontées à des difficultés pour comprendre ces mesures et les mettre en pratique. À titre d'illustration, l'un des répondants mentionnait :

*Il est important de mentionner dès le départ que la santé publique est pas un organisme avec lequel les services de police... je vais inclure mes collègues d'ailleurs... sommes habitués de travailler. Maintenant, du jour au lendemain, on s'est retrouvés devant des... règles qu'on n'est pas habitués d'appliquer et on n'était même pas sûrs d'être capables de les appliquer ou de pouvoir les appliquer. Pas de jurisprudence, pas de common law, des lois et règlements pas utiles pour la police, pas trop savoir comment on va l'appliquer et comment on va protéger aussi la population, donner aussi une assistance à des organismes avec lesquels on n'est pas habitués de travailler non plus (Entrevue IE-1).*

Cette analyse permet de comprendre que les multiples incertitudes auxquelles les parties prenantes ont été confrontées ont eu un impact sur le mode de fonctionnement.

#### **4.1.1.3 Les enjeux informationnels**

Les écrits scientifiques avancent que les stratégies de communication visant à favoriser le maintien des comportements désirés dans le contexte de la pandémie de COVID-19 ont contribué, bien souvent, à agir négativement sur la résilience communautaire et la cohésion sociale (Bergeron et al., 2020). La lutte contre la pandémie de COVID-19 a mis en lumière les défis et les obstacles auxquels la communication gouvernementale était confrontée en

cette période de crise. Face à l'enchaînement rapide et imprévisible des événements sanitaires de la pandémie de COVID-19, la succession des mesures publiques de protection (confinement, couvre-feu, port de masque, les règles de distances... etc), la pluralité des acteurs impliqués, la communication gouvernementale a eu un impact sur le fonctionnement des parties prenantes. Selon nos données, la compréhension et la diffusion des informations gouvernementales relatives à la pandémie de COVID-19 ont affecté les opérations des parties prenantes qui, à leur tour, ont impacté le bien-être de leur population. Plusieurs participants ont évoqué les défis de communication (qualité et quantité d'informations diffusées) qui ont été renforcés pendant la pandémie de COVID-19. Dans ce contexte, l'un des participants a mentionné :

*Un enjeu majeur et important, était de bien comprendre toutes ces règles-là et la communiquer. La communication, fait en sorte que quelquefois, t'as un...à situer les gens avec la tonne de message qu'ils reçoivent. Ça, a été clairement dit par plusieurs personnes... est-ce qu'on a le droit d'aller dans un gradin... ou on a t'u le droit d'assister à cinq personnes... Oui, t'as le droit... mais pas dans un parc... T'as le droit avec un masque ... t'as pas le droit à... deux masques. Et toutes ces règles-là, la compréhension, la diffusion de tout ça, ça a été hyper compliqué et un défi majeur. Un de la comprendre, de l'assimiler, de rester à jour... (Entrevue IE-8).*

Le contexte de crise et quelques points faibles sont à l'origine des handicaps de la communication gouvernementale pendant la pandémie de COVID-19 : les messages lénifiants et les maladresses du début, les décalages dans le ton de la communication entre différents émetteurs, le statut imprécis de la parole des experts, les changements de stratégie insuffisamment expliqués, la concertation avec les élus et les citoyens qui aurait dû être plus précoce, plus ouverte et plus constante (Le Clainche, 2021).

#### 4.1.1.4 Les enjeux économiques

Les mesures gouvernementales face aux risques de la COVID-19 ont affecté durablement l'économie de la ville de Québec. Les changements observés pendant la pandémie sur l'économie de la ville de Québec touchent plusieurs secteurs d'activités. Dès que la province de Québec a été mise sur pause en raison des mesures de la pandémie de COVID-19, à la mi-mars, la ville de Québec a compris l'ampleur du problème qui se profilait sur son fonctionnement. Dans ce contexte, nos données indiquent que la pandémie a entraîné des pertes de revenus et des dépenses inattendues pour la Ville de Québec. Cet argumentaire apporte des éléments probants soulevés par un article de presse : « Pour l'année en cours, l'administration Labeaume estime le déficit de fonctionnement de la Ville à 24 millions \$. L'an prochain, il pourrait être encore plus élevé à 66 millions \$ si la pandémie dure » (Réf. 2). Par ailleurs, les secteurs les plus touchés par les perturbations causées par les mesures gouvernementales sur le plan économique, sont ceux qui ont difficilement opéré en contexte de distanciation sociale ou de télétravail. Cela comprend les arts, les spectacles et les divertissements, ainsi que le domaine de la restauration et de l'hébergement. La construction, les soins de santé, l'assistance sociale et divers autres services sont également présents. Le risque de faillite des entreprises et des commerces devenait dans ces conditions un enjeu pour les parties prenantes. L'intervention d'un des répondants vient confirmer ce fait : « Fait que tsé... à partir du moment que y a eu ce déclin là... et que tout fermait à cause du confinement, et fermeture des espaces publics...pis ça été très difficile pour la santé financière de la ville de voir ses commerces, ses lieux de spectacles fermés... » (Entrevue IE-10). En plus, les mesures de santé publique en lien avec la COVID-19 ont eu un impact économique significatif sur les organismes communautaires de la ville de Québec. La perturbation de la chaîne d'approvisionnement à cause de la crise et l'explosion des demandes d'aide de la part des personnes vulnérables ont fragilisé les ressources financières des organisations communautaires. Pour preuve un participant indiquait :

*B'en, on a eu beaucoup des demandes d'aide financière... y a des organismes communautaires qui voulait des subventions. Ils n'avaient plus stocks alimentaires. Il fallait de l'argent pour remplir leur mission sinon, ils fermaient. C'était difficile*

*pour eux qui étaient toujours en contact avec les populations. Surtout que beaucoup des populations vulnérables venaient frapper à leur porte (Entrevue IE-3).*

Comme on peut le constater, les conséquences économiques de la pandémie sur la ville de Québec ont mis en péril les activités des parties prenantes en raison du confinement et de la fermeture des services considérés comme non essentiels.

#### **4.1.1.5 Les enjeux organisationnels**

La ville de Québec a été profondément bouleversée et marquée par les mesures de santé publique en lien avec la COVID-19, en soulevant des enjeux et des défis organisationnels. À différents niveaux, toutes les parties prenantes ont été perturbées. Les changements organisationnels induits par la crise de la COVID-19 ont, en premier lieu, mis au défi toutes les parties prenantes de s'ajuster très rapidement pour faire face à l'urgence. La crise sanitaire a eu un impact considérable sur la stabilité et la continuité des services de toutes les parties prenantes. Ce fait est mis en évidence par l'intervention d'un des répondants :

*Les premiers... le premier défi, c'est vraiment... de s'adapter... naturellement... de s'acclimater à la réalité... et le changement continu. Du jour au lendemain... la situation varie. Donc, on est beaucoup dans le va et vient. On ouvre, on ferme... on ferme, on ouvre. On rouvre on ferme. Avec des règles... toujours différentes. Donc... ça, c'est majeur... le premier défi. Et ce défi-là, c'est... .. s'est étiré sur les deux années. Que ce soit avec nos organismes... la communication avec les organismes etc. Fait que ça, c'est un gros défi de s'adapter de s'acclimater de ... pis le premier (Entrevue IE-6).*

Les analyses ont révélé également plusieurs impacts de la pandémie sur diverses sphères de l'organisation des parties prenantes. Par exemple, les organisations communautaires ont été confrontées à des enjeux spécifiques, notamment sur le plan de la logistique et de la main-d'œuvre. Dès le début de la crise sanitaire, les organismes communautaires ont dû

faire face à une réorganisation inédite de leurs opérations. En plus d'avoir été des témoins privilégiés des conséquences de la crise de la COVID-19 sur les populations, ces organisations manquaient cruellement de ressources matérielles pour la continuité de leur mission. Le manque de bénévoles, d'entrepôts ou de moyens de transports a eu un impact significatif sur la mission de ces organisations. Ces constats sont crédités par plusieurs interventions. Faisons référence à deux d'entre elles :

*Y a des organismes qui ont eu de la difficulté ... y ont perdu leurs bénévoles et les ont jamais retrouvés. Vous vous rappelez, au début de la crise, c'est 70 ans et plus, restez chez vous.... Ne sortez pas. Parce c'étaient eux le gros de leurs volontaires. Parce que aussi les organismes avaient de la difficulté à respecter les règles de distanciation ou à mettre en place les différentes règles qui ont évolué... dans le temps (Entrevue IE-5).*

*Un moment donné, c'étaient les enjeux de camions. Je n'arrive pas à en trouver dans la ville de Québec pour nos denrées alimentaires... Ça me prend un camion de telle dimension... Y l'ont pas donc, qui m'en passeraient t'u? On essayait d'en louer d'autres...mais c'était difficile à cause du manque de ressources. Fait qu'y avait des enjeux de ce côté-là (Entrevue IE-8).*

La crise a aussi mis en péril le maintien des activités des équipes de la Ville de Québec et le bon fonctionnement de ses services. Avec la fermeture des services et le recours de plus en plus répandu au télétravail, l'accès aux services pour la population a constitué un véritable défi pour les parties prenantes, dont les autorités municipales. Effectivement, de nombreux répondants et de nombreuses répondantes ont fait part des difficultés rencontrées lors des opérations liées à plusieurs fonctions vitales, faute parfois de personnes en présentiel. Plusieurs emplois ont été perdus, en particulier les employés temporaires, en raison de cette situation. Ce qui a affecté négativement l'opération pratique de nombreux services, en particulier les loisirs. Une intervention met en lumière cette condition :

*Un de nos principaux enjeux de la covid-19, de client, nous, dans la continuité, ça a été loisirs et sports, les bibliothèques... la culture... les activités physiques intérieures, les activités physiques extérieures, les salles de spectacle... en même temps qu'on réglait le monde qui était en télétravail. C'était sécuriser nos services avec toutes ces mesures et la psychose qui s'est emparé de nos employés, ça a été l'enjeu majeur! La continuité de nos services, sécuriser nos équipes de travail, surtout temporaire. Fait que tsé, c'est difficile et ça impacter nos services (Entrevue IE-9).*

Les difficultés organisationnelles liées à la gestion publique des risques sanitaires de la Covid-19 ont exercé une influence majeure sur les structures formelles et informelles des parties prenantes qui leur permettaient de fonctionner au quotidien : leur processus, leur mode de fonctionnement supposé et effectif, les articulations existantes en leur sein. Les méthodes de travail, le service à la clientèle, l'environnement de travail, la coordination des activités, la stabilité et l'adaptabilité des services face aux effets des mesures gouvernementales ont grandement mis en péril le management organisationnel des parties prenantes. Comme l'indiquent nos informations, les enjeux organisationnels ont fortement mis à l'épreuve l'ensemble des parties prenantes face aux vulnérabilités de leur population. Avec l'interconnexion des enjeux sociaux, informationnels, administratifs et économiques des mesures gouvernementales de la COVID-19, la donne a changé et l'ensemble des parties prenantes s'interrogent sur les impacts durables de ces expériences tout aussi inédites qu'intenses sur la continuité de leurs services. Les enjeux et les défis poussent les parties prenantes à réagir à la crise, à développer des changements, des innovations et à s'adapter réalisés aux épisodes de la Covid-19 (confinement, déconfinement, reprise de l'activité). En effet, la crise sanitaire et ses conséquences ont encouragé l'expérimentation rapide de nouvelles pratiques organisationnelles pour les parties prenantes.

L'importance de ces enjeux a augmenté avec les différentes phases de la crise sanitaire de la COVID-19, ce qui a nécessité une prise de conscience de la part des parties prenantes. Dans ces conditions, les initiatives prises par l'ensemble des parties pour répondre efficacement aux enjeux et défis soulevés par les risques sanitaires en lien avec la COVID-



19 ont été déterminantes. Les données collectées nous donneront l'occasion de répondre à cette question lors de la présentation de nos résultats dans les sections qui suivent.

#### **4.2 Caractéristiques liens inter-organisationnels et des réseaux inter-organisationnels dans les municipalités**

Avec l'interconnexion des enjeux soulevés par les mesures gouvernementales de la COVID-19, la donne a changé et l'ensemble des parties prenantes s'interrogent sur les impacts de ces expériences tout aussi inédites qu'intenses sur la continuité de leurs services ainsi que sur la survie de leur propre organisation. Les enjeux et les défis de la crise sanitaire de la COVID-19 appellent de la part des parties prenantes des réactions ainsi que des changements, des innovations dans leurs pratiques face aux différents épisodes de cette crise sanitaire (confinement, déconfinement, reprise de l'activité, couvre-feu). En raison des mesures gouvernementales liées à la COVID-19 et de ses conséquences, il a été nécessaire pour les parties prenantes d'expérimenter rapidement de nouvelles pratiques organisationnelles. En ce sens, la ville de Québec offre un cadre idéal pour examiner ces pratiques innovantes en matière de collaboration inter-organisationnelle. Il s'agit de collaborations impliquant un large éventail d'acteurs et d'organisations engagés dans la réduction des mesures et des effets de la COVID-19 sur leur mission.

Dans ce contexte, les parties prenantes ont dû trouver des moyens novateurs afin de faire face à l'ensemble des enjeux soulevés par la crise sanitaire de la COVID-19. Sur la base de nos données, les acteurs concernés ont, en effet, su s'ajuster aux défis émergents à chaque phase de la pandémie de COVID-19. Ils se sont conformés à leur réalité en adoptant des approches novatrices en matière de collaboration inter-organisationnelle pour répondre aux besoins multiples de la population. Ces parties prenantes ont élaboré des approches pour rejoindre la population et maintenir leurs activités.

En utilisant ces approches, l'objectif des parties prenantes était de partager les risques en lien avec les enjeux de la pandémie de COVID-19, de tirer parti de leur complémentarité et de développer des stratégies collectives pour gérer efficacement les perturbations. À

partir de nos données, cette section nous donne l'opportunité d'analyser les caractéristiques des liens inter-organisationnels et des réseaux dans les municipalités qui ont été mis en place par les acteurs concernés. Cela nous aidera à comprendre comment les parties prenantes ont réagi aux conséquences des décisions prises par les autorités gouvernementales en matière de santé publique face à la pandémie de COVID-19. Pour commencer, nous allons étudier les approches qui ont été appliquées en ce qui concerne les caractéristiques des liens inter-organisationnels dans les activités des parties prenantes. Ensuite, les informations relatives aux dimensions des caractéristiques des réseaux inter-organisationnel dans les municipalités seront traitées.

**FIGURE 6 : Comment les parties prenantes ont répondu aux défis de gestion des risques de la covid-19**

**Résultats: Comment les parties prenantes ont répondu aux défis de gestion des risques de la covid-19 ?**

Orientations - objectifs	Caractéristiques des liens inter organisationnels /Caractéristiques de réseau inter organisationnel	Réponses	Organisations
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faire appliquer les règles sanitaires pour réduire les risques de contamination</li> <li>• Créer un sentiment de sécurité chez les citoyens</li> <li>• Lutter contre les violences conjugales</li> <li>• Répondre promptement aux proportions élevées des besoins des populations fragiles</li> <li>• Trouver des ressources matériels et logistiques pour soutenir les actions d'aides</li> <li>• Trouver des ressources financières</li> <li>• Augmenter la capacité de distribution alimentaire et de centre d'accueil</li> <li>• Adapter les ressources humaines disponible aux contraintes de la situation</li> <li>• Favoriser l'émergence d'activités pour faire vivre le citoyen</li> <li>• Créer un nouveau cadre de collaboration avec les acteurs impliqués</li> </ul>	<b>Approche stratégique</b>	Concertation intersectorielle : Cartographie des besoins Comprendre les problématiques : Veille des organisations	Comité Ville, CIUSSS, organisations communautaires
	<b>Approche des ressources et de la dépendance des ressources</b>	Matériels logistiques Constructions d'entrepôt Prêt d'employés Fonds de financements des OC sous contrôle d'un organisme	Autorité municipale, CIUSSS Organisme communautaire
	<b>Approche de légitimité</b>	Cellule de concertation Mise en place d'une structure de gestion de fonds d'aide aux OC Rejoindre les clientèles vulnérables (lutte contre les violences conjugales) Ligne d'assistance	Autorité municipale, CIUSSS, Police Organisme communautaire
	<b>Approche relationnelle et cognitive</b>	Communiquer activement et stratégiquement aux citoyens Création d'une base de données communes pour les OC Préserver la concertation	Police, CIUSSS, Organisation communautaire, Comité Ville
	<b>Approche structurelle</b>	Table d'échange et d'intervention Création d'une mission d'interprète (étrangers vulnérables ne comprenant pas le français) Mise en place d'une structure de gestion de fonds d'aide aux OC	Autorité municipale, CIUSSS, Police Organisme communautaire
	<b>La nature des relations entre les membres</b>	Mutualisation des ressources financières pour les OC Création d'un réseau de distribution alimentaire	Centraide, Autorité municipale, Organisme communautaire
	<b>Mode de régulation</b>	Création d'un réseau d'action bénévole (aide aux déménagements) Intensification des actions du réseau de sécurité civile	Autorité municipale, CIUSSS, Organisme communautaire
	<b>L'architecture</b>	Mesure de financement centralisé des OC Mise en place de structure de coordination flexible	Autorité municipale, CIUSSS, Police Organisme communautaire
	<b>Le rayonnement</b>	Logique d'anticipation : réouvrir rapidement pour permettre socialisation, Création de nouvelles activités : Activités réconfortantes et mobilisatrices	Autorité municipale, CIUSSS, École, Commerce, Organisme communautaire

#### 4.2.1 Caractéristiques liens inter-organisationnels

D'après les écrits scientifiques, il ressort que les liens inter-organisationnels répondent à la fois à une logique économique et à une logique sociale (Forgues et al., 2006). Ils offrent aussi aux organisations la possibilité d'être plus réactives face aux changements que leur environnement leur impose et aussi dans leur aptitude à détecter les besoins et les attentes

de leurs partenaires (Lemrabet, 2012). En examinant les activités réalisées des parties prenantes, nous allons identifier les approches des caractéristiques de liens inter-organisationnels utilisées pour gérer les objectifs multiples liés aux défis de gestion des risques sanitaires de la COVID-19.

#### **4.2.1.1 Approche stratégique**

La compréhension de l'environnement dans lequel les organisations évoluent est essentielle pour une approche stratégique et efficace en cas de crise. Lors de crises d'envergure telles que la COVID-19, les organisations tissent des liens et mettent en place des plans d'action coordonnés pour faire face aux vulnérabilités. Bien que souvent négligée, cette étape est pourtant essentielle si les différentes organisations veulent prendre les bonnes décisions pour développer leurs activités. Dès le début de la crise de Covid-19, nos données témoignent d'une convergence de collaboration des acteurs impliqués pour faire face aux nombreux défis de celle-ci. L'un des participants a fait part de l'importance des liens mis en évidence aux premières heures pour trouver des solutions face aux risques de la pandémie : « Là, oui. Là, ça a été... ça a été vraiment une idée de génie, au mois de mars déjà de mettre ça en place, une structure où tous les partenaires sociaux, ceux de la santé et la sécurité se parlent... pis de... proposer quelque chose pour maintenir l'écosystème économique ...social...de la ville en vie » (Entrevue IE-2).

À Québec, certaines organisations ont développé des stratégies significatives et exploitables pour orienter des actions communes face aux enjeux soulevés par les mesures publiques de la santé en lien avec la COVID-19. Les défis de stratégie de ces organisations ont été complexes en raison des effets changeants de la crise du COVID-19. La pandémie a eu un impact sur la ville de Québec, touchant les organisations de tous les secteurs et perturbant considérablement leur suivi. Les organisations locales, comme le CIUSSS de la capitale nationale, la municipalité de Québec et des organismes communautaires devaient s'adapter rapidement à la nouvelle norme. Dans ce but, leurs dirigeants cherchaient des stratégies proactives pour garantir la protection de leurs employés et leurs intérêts envers

la population. Les parties prenantes s’efforçaient donc à comprendre ce qui se passait sur le terrain, à identifier les initiatives auxquelles elles devaient participer et à comprendre comment les besoins des citoyens évoluaient. Les parties prenantes ont instinctivement écarté leur propre plan stratégique pour se concentrer sur la mise en commun des éléments stratégiques pouvant faciliter leur échange. Dans cette perspective, plusieurs organisations ont collaboré pour gérer les besoins en information de la population et en explication des mesures gouvernementales. Un commentaire d'un des participants éclaire cette vision stratégique mise en œuvre par les parties prenantes pour gérer efficacement les incertitudes organisationnelles causées par la COVID-19. Il nous fait observer :

*Fait que là, c'est sûr que depuis le début de la pandémie, les gens comprennent davantage à quoi ça sert la continuité et toute la stratégie qu'on a eu dès le départ de travailler avec les autres. Maintenant... la crédibilité qu'on a développée avec nos partenaires le CIUSSS et les communautaires... parce que... ils s'aperçoivent que ça peut être un outil très utile en situation d'exception de travailler ensemble. C'était une belle stratégie qu'on a mis en route quand la crise s'est avérée. Fait que là, on partait du terrain pour comprendre les besoins... on informait le terrain... des décisions, on relayait de l'information du gouvernement, on interprétait les décrets, eux autres nous ramenaient ça de comment ça... se produisait dans leurs unités administratives, dans leur organisation et nous, on remontait ça. En même temps, on collaborait avec les gens qui... étaient avec nous dans la continuité pour justement établir toutes les règles sanitaires (Entrevue IE-11).*

Afin de bâtir une stratégie équilibrée et d'alimenter des actions durables, les parties prenantes ont dû répartir leurs actifs afin d'améliorer leurs performances pour non seulement la survie de leur propre organisation, mais pour répondre aux attentes les plus urgentes des populations.

#### 4.2.1.2 Approche des ressources et de la dépendance des ressources

Comme nous l'avons souligné, les ressources dans une initiative de collaboration en temps de crise sont cruciales pour le succès des acteurs impliqués face aux vulnérabilités. Les organisations ne possèdent pas toujours les ressources requises en cas de crise et doivent concevoir des stratégies pour maintenir l'accès à ces ressources. Au Québec, la pandémie de COVID-19 et les mesures de santé publique prises par les autorités gouvernementales ont engendré de nombreuses incertitudes. La ville de Québec a traversé une profonde période de vulnérabilité en raison de cette épidémie et de ses effets. Cela a eu un impact sur les aspects économiques et sociaux, en touchant les familles et en entraînant la réorganisation de plusieurs organisations. La mise en place des mesures de santé publique dues au coronavirus a au moins eu l'effet bénéfique de démontrer l'inquiétante dépendance des ressources de certaines organisations par rapport à d'autres. En ce sens, la crise de la COVID-19 à Québec a démontré que les parties prenantes ne pouvaient pas subvenir à leurs besoins de manière autonome face aux enjeux auxquels elles étaient confrontées. Afin de garantir l'accès à des ressources vitales et de réduire leur vulnérabilité liée aux perturbations de la COVID-19, les parties prenantes devaient concevoir des stratégies pour assurer leur survie et atteindre leurs objectifs. Les parties prenantes devaient ajuster leurs stratégies pour s'adapter aux changements à travers de nouvelles relations. Les multiples défis auxquels les organisations étaient confrontées ont obscurci la gestion de leurs ressources et ont rendu crucial le choix de stratégies de collaboration. Avec la pandémie, l'incertitude et les dépendances ont augmenté, ce qui a également entraîné une augmentation du besoin de liens entre les parties prenantes. Comme l'a expliqué l'un de nos répondants :

*Là, oui. Là, ça a été... ça a été vraiment une idée de génie, au mois de mars déjà de mettre ça en place, une structure où tous les partenaires sociaux, ceux de la santé et la sécurité se parlent... à différents échelles... Pis de... proposer quelque chose pour maintenir l'écosystème économique ...social...de la ville en vie (Entrevue IE-10).*

Nos données nous ont permis de mettre en lumière la grande dépendance de certaines organisations envers des ressources externes telles que le capital financier, l'information, la technologie, la main d'œuvre et les ressources logistiques. Par exemple, les organisations communautaires étaient confrontées à la pénurie de main-d'œuvre pendant la pandémie de COVID-19. Elles ont été contraintes de travailler en collaboration avec les autorités municipales de la ville de Québec pour tirer parti des ressources et des compétences humaines que pouvaient leur procurer cette relation. Un article de presse souligne cette observation à travers ces lignes : « Les employés de la Ville de Québec volent au secours d'organismes en itinérance qui sont aux prises avec des enjeux de main-d'œuvre en raison de la COVID-19 ou de la pénurie de personnel » (Réf.1).

De plus, le CIUSSS a pris des engagements avec la ville pour établir des partenariats avec des organismes communautaires afin de mobiliser leurs ressources matérielles. En clair, les organisations communautaires étaient tributaires des ressources qu'elles pouvaient obtenir de ces nouvelles collaborations pour leur survie et leur prospérité. Les déclarations d'un répondant sont une confirmation de ce qui est mentionné : « On a ouvert un nouveau centre d'hébergement... d'accueil pour les itinérants... fait que on a trouvé un nouveau site, on a trouvé un nouveau lieu. C'était beaucoup le CIUSSS qui finançait et qui était le partenaire. Mais nous, on était là pour les aider à trouver des lieux pour les accompagner » (Entrevue IE-4). En outre, nos données soulignent la rareté des ressources financières auxquelles les organismes communautaires étaient confrontés. En ce sens, les autorités municipales ont mis en place une structure de contrôle des fonds alloués aux organismes communautaires pour développer des relations étroites. Les informations recueillies auprès d'une participante sont en accord avec ces données :

*Mais c'est plus la ville qui l'a identifié. Mais c'était pertinent. Centraide... naturellement, la mission Centraide... ça va... vous le savez, ça va au-delà du financement des organismes communautaires... ils ont quand même beaucoup de mesures là... où ils sont en lien avec les organismes... Y a le financement et y a souvent de l'accompagnement qui se fait donc est un partenaire aussi qui est*

*présent et important pour diriger ces fonds de la ville vers nous autres (Entrevue IE-12).*

Cette approche démontre comment les adaptations organisationnelles ont été rendues possibles par la dépendance des ressources des parties prenantes. La pression des facteurs liés à la pandémie de COVID-19 a rendu possible cette adaptation en tissant des liens inter-organisationnels externes.

#### **4.2.1.3 Approche de légitimé**

Les parties prenantes ont été mises à rude épreuve lors de la COVID-19 à la ville Québec. En raison de leur dépendance à un environnement imprévisible, elles devaient constamment s'y adapter afin de conserver un accès aux ressources et de survivre. Les évolutions des enjeux de la pandémie ont entraîné une complexification de l'environnement des parties prenantes. Elles ont été confrontées à de nouveaux défis qui ont élargi leur champ de responsabilité. Il y avait donc des défis pour les parties prenantes en ce qui concerne leur survie et la recherche d'objectifs en adéquation avec leur mission pour les citoyens. Pour les acteurs impliqués, il était crucial d'aborder ces enjeux dans des conditions relationnelles qui respectent les normes sociales, les valeurs et les attentes de la société. C'est la raison pour laquelle les parties prenantes ont intégré leur décision dans un processus de légitimation qui a eu un impact sur le comportement des organisations. Les données que nous avons recueillies témoignent que des changements réels et matériels dans les objectifs, structures, pratiques et processus organisationnels des parties prenantes ont permis une flexibilité dans leur opération. Ces changements ont un effet de façonner le comportement des organisations. Les faits que nos données mettent en évidence sont soutenus par cette intervention :

*Cette cellule avec les autres partenaires ça a été une structure qui est devenue rapidement très très efficace et pour être gestionnaire depuis longtemps, dans le CIUSSS, et ça, mes collègues... on n'a jamais rien vu d'autant efficace dans une*



*aussi grande organisation... C'est-à-dire que ... ça peut être intéressant d'un point de vue d'administration publique... vraiment... Ce qui prenait des semaines parfois à avoir des réponses.... Écoutez, ça se faisait en 24 heures... on n'a jamais vu ça. On était... vraiment dépassés par l'efficacité là...de cette collaboration avec les autres partenaires (Entrevue IE-6).*

Ce commentaire souligne également que l'interconnexion et l'institutionnalisation d'une structure de coordination ont favorisé la survie des acteurs impliqués. De plus, il a été possible pour les organismes communautaires confrontés à des problèmes de continuité des services de poursuivre leurs opérations grâce aux liens tissés avec plusieurs organisations, dont la municipalité de Québec, le CIUSSS. Le rôle joué par certaines organisations dans les relations qui ont été mises en œuvre à la faveur de la crise sanitaire de la Covid-19 a grandement facilité la survie des organisations et, partant, leurs collaborations. En se référant aux indications de cet intervenant, on peut facilement soutenir cette affirmation :

*Moi, je n'ai que des bons mots pour la gestion... l'accompagnement de la ville de Québec... avec nous. Ils ont très vite compris qu'on était un organisme central dans la région et que... y devaient nous accompagner pour être sûrs qu'on ne ferme pas nos portes et qu'on n'ait pas... qu'on puisse continuer notre mission (Entrevue IE-5).*

Le biais d'interactions entre les parties prenantes en lien avec la complexité des effets de la pandémie de Covid a permis également l'établissement de normes pour assurer la viabilité de leur opération. Afin de réguler l'octroi d'aide aux organisations communautaires, les autorités municipales ont instauré un processus de contrôle pour gérer la hausse des demandes de financement. En se référant au commentaire d'une intervenante, nos données mettent en évidence cette situation en ces termes :

*On a versé une subvention à Centraide à partir d'une recommandation que nous, on a faite. C'est ... qui l'avait faite dans ce temps-là. Parce que là, ça rentrait de*

*partout... ça rentrait... Au début, ça rentrait à la direction... fait que là, on a fait – Okay, faut comme... Fait qu'on a réfléchi et on a parlé avec des collaborateurs... c'était Centraide... la Fondation philanthropique de Québec... etc... Fait que y a plein de partenaires financiers qui se sont mis ensemble et y font fait un fond d'aide finalement... régional et qui a été centralisé à Centraide et était responsable de... d'administrer ces fonds là... (Entrevue IE-13).*

Le biais d'interactions entre les parties prenantes en lien avec la complexité des effets de la pandémie de Covid a permis également l'établissement de normes pour assurer la viabilité de leur opération. Afin de réguler l'octroi d'aide aux organisations communautaires, les autorités municipales ont instauré un processus de contrôle pour gérer la hausse des demandes de financement. En se référant au commentaire d'une intervenante, nos données mettent en évidence cette situation en ces termes :

*À titre d'exemple, la police on a travaillé avec le CIUSSS sur la ligne d'urgence. Bon. On a fait un petit processus... donner la carte d'affaires du 811 qui permettait par exemple... aux gens ou aux femmes d'appeler pour avoir de l'aide. B'en là, ... on distribuait toujours cette information là... et on pouvait même les appeler sur place. Tsé dans le but de s'assurer que y a déjà du travail policier. Y avait un soutien possible pour ces gens-là qui vivaient des situations de vulnérabilités. Donc... on a fait ça avec le CIUSSS et une capsule par une intervenante pour expliquer nos politiques comment mettre un masque (Entrevue IE-3).*

Le déploiement de nouvelles mesures organisationnelles entre les parties prenantes, s'est opéré dans le processus de légitimation. La mise à l'épreuve des parties prenantes, la résilience face aux règles de gestion des risques de la Covid-19 et l'élargissement du champ de leurs activités ont développé une légitimité de leurs liens et par ricochet la survie de leur opération. Afin de survivre et de se développer dans un environnement économique et social incertain à cause de la pandémie et des mesures gouvernementales, les acteurs impliqués ont été contraints de créer des liens qui reposaient sur des stratégies de légitimation.

#### 4.2.1.4 Approche relationnelle et cognitive

Tel que nous l'avons présenté précédemment, les liens inter-organisationnels, basés sur l'approche relationnelle et cognitive, sont déterminants pour la qualité de la collaboration inter-organisationnelle et sa pérennité dans les villes (Zerdani, 2010). À travers les données, on constate que les organisations étaient confrontées à de nombreux risques, en particulier pendant la COVID-19, qui étaient étroitement liés et d'une ampleur considérable, ce qui rendait compliqué des actions en silo. Cela a engendré une période d'incertitude pour les organisations de la ville de Québec. L'expansion des menaces a perturbé l'appréhension de la situation et la prise de décision des organisations. Cela aurait pu entraîner une certaine dispersion des parties prenantes dans leur mission respective. Ou encore entraîné un manque de cohésion entre les acteurs impliqués, une perte de cohérence des décisions, des difficultés à concevoir un plan d'action, à coordonner et à classer les priorités. Du point de vue relationnel, les parties prenantes étaient confrontées à une multitude d'enjeux tout en remplissant leur responsabilité, ce qui pouvait sérieusement compromettre la cohésion de leurs relations. Cependant, et selon l'approche relationnelle, la solidité des liens inter-organisationnels est étroitement liée à sa cohésion face à une crise. Dans ce cas, nos informations indiquent que les relations développées, par exemple, entre les organismes communautaires et la municipalité de Québec ont favorisé le développement de mécanismes relationnels et leur pérennité à travers la confiance. Pour illustrer, l'un des intervenants mentionnait :

*C'est vrai que y peut avoir des tensions et ça ne fonctionne pas toujours bien. En général, comme je vous ai dit, bon, au départ j'ai mentionné qu'on devait trouver nos complémentarités dans nos ressources...Je peux dire que nos relations se sont améliorées avec la ville face à tous ces enjeux là et la manière dont on a travaillé ensemble pour apporter du réconfort à nos populations. Je pense qu'on est crédibles un pour l'autre et on connaît l'importance de l'un et l'autre (Entrevue IE-8).*

Par ailleurs, de nombreux acteurs impliqués dans la gestion des risques de la COVID-19 reconnaissent le caractère fondamental des interactions entre les individus dans la consolidation des relations entre les organisations. Les interactions entre les individus, le transfert de compétences et le partage des informations clés sont des éléments cruciaux dans l'évolution des relations entre les organisations, en particulier en cas de crise ou lors de situations à haut risque. En ce sens, nos données montrent que les activités réalisées entre les organisations communautaires, la police et la CIUSSS de la ville Québec à travers une ligne d'appel ont contribué à la mobilisation de la communauté face aux vulnérabilités auxquelles elle était confrontée. Un participant apporte plus de précisions sur ce sujet à travers son intervention :

*Pis on a... après ça, lancé une grosse campagne plus à l'automne... avec le CIUSSS, la police, le 2 11... faisait partie de ça... on a fait... une grosse campagne de promotion 2 11... Appelez si vous avez besoin... d'aide... nanan... Y a eu beaucoup beaucoup de coms là-dessus et on les a mis beaucoup à profit pour vraiment diriger toujours le citoyen par le 211... peu importe son besoin... mais que... y allait être répondu. Y a un organisme communautaire qui allait être mis à sa disposition... que ce soit de l'aide alimentaire... logement... violence. Je veux dire... c'est le 211 qui avait les réponses à tout... qui peut mettre en relation avec tous les organismes citoyens (Entrevue IE-1).*

D'après nos données, les aspects relationnels et cognitifs ont été essentiels dans cette démarche de mutation organisationnelle des parties prenantes. Nos informations soulignent l'importance de l'approche relationnelle et cognitive dans la gestion des risques de la COVID-19 à Québec. La pandémie a mis en évidence l'importance de cette approche dans l'évolution du fonctionnement des parties prenantes. Elles se sont en effet imposées comme des ressources significatives dans la consolidation de la confiance et le partage de renseignements clés pour l'adaptation des activités des acteurs impliqués, ainsi que pour l'évolution des pratiques collaboratives inter-organisationnelles.

#### 4.2.1.5 Approche structurelle

L'approche structurelle montre comment les conditions structurelles de la collaboration inter-organisationnelle affectent les dimensions relationnelles si les différentes organisations locales ne savent pas tirer parti du pouvoir évolutif de ces tensions. Les changements organisationnels causés par la crise de la COVID-19 ont permis l'intensification des relations entre les organisations face aux conséquences de la gestion des risques sanitaires. La pandémie de COVID-19 a entraîné des conséquences dévastatrices sur la structuration des organisations, ainsi que sur la société et l'économie de la ville de Québec. Les effets directs et indirects de la COVID-19 et des mesures de santé publique ont intensifié l'établissement des normes et des liens entre les différentes organisations. L'importance d'être structurée en réseau a permis à la ville de Québec, grâce à son écosystème de partenaires, d'augmenter sa capacité de résilience face à la Covid-19. Les impacts de la gestion des risques sanitaires de la COVID-19 ne permettaient plus aux acteurs impliqués de gérer les changements en silos. La mise en œuvre d'une structure en réseau permettait de gérer de manière plus décentralisée les vulnérabilités de la crise sanitaire, ce qui offrait de nombreux avantages aux acteurs impliqués. Dans ce contexte, plusieurs organisations, dont la police, le CIUSSS, les organismes communautaires, la municipalité de Québec ont mis en place une structure de coordination pour gérer les multiples enjeux de la pandémie. À titre d'illustration, un participant mentionnait :

*Avec la Covid, on avait différentes tables d'échanges. Une table d'intervention... Et ça, je tiens à vous le préciser, là, on n'est pas parfaits... on n'est pas meilleurs que les autres mais on a... à Québec, ici, cette facilité-là d'entrer en contact avec nos partenaires... on est déjà comme ça au quotidien. Une des tables d'interventions sur lesquelles j'étais, c'était... une table multi sectorielle en ... la santé publique, les organisations communautaires, la police, la sécurité civile, ouais. À tous les deux jours, on avait une rencontre dans laquelle on échangeait des problématiques vécues dans chacun de nos services. Et on trouvait des solutions aux*

*problèmes qui apparaissaient pour un et l'autre. Cette table multi sectorielle était un bon réseau pour tout le monde (Entrevue IE-12).*

Collaborer avec d'autres organisations pour atteindre un même objectif ou concrétiser une vision commune est également important pour se mettre en réseau. Comme il a été démontré à plusieurs reprises, les organismes ont été confrontés à des menaces dans divers domaines : individuel, collectif, sanitaire, économique, etc.

La complexité de ces menaces a perturbé la compréhension de la situation et la prise de décision pour ces organisations. Afin de faire face aux pressions de la pandémie sur les populations, il était impératif d'avoir la capacité de développer et de maintenir une structure pour atteindre leurs objectifs. En ce sens, la police, le CIUSSS et les organisations communautaires ont réussi à faciliter les échanges entre eux grâce à des actions conjointes. Ces activités ont aidé à développer leurs dimensions relationnelles et ont influencé le comportement des acteurs sur les mesures à prendre pour protéger la population. Selon un acteur, la collaboration au sein d'une structure entre les parties prenantes a conduit à la mise en place d'actions communes :

*On a eu une problématique... SON COUPE ... 49.57 ... un moment donné... ...  
... .. avec une école... .. multiculturelle... Et on s'est fait des tables de  
travail... rapides parce que on a eu une éclosion dans cette école-là. Et là, on s'est  
rendu compte que les jeunes qui fréquentaient l'école ... la grande majorité ne  
parlaient pas français ni anglais. Parlaient entre autres... le bhoutanais. Donc...  
rapidement on a fait intervenir tout le réseau social du CIUSSS de la ville... la  
police... pour essayer d'aller rejoindre ces gens-là pour aller tenter de leur  
expliquer avec des interprètes... .. pour essayer de leur faire comprendre toute la  
nécessité. Parce qu'eux, ne comprenaient pas... la question de l'isolement... pas  
qu'ils ... ils entendaient mais comprenaient pas. Donc... c'était de la  
sensibilisation. Une intervention auprès des communautés... (inaudible)  
communautés... ici à Québec... pour tenter justement de simplement se rapprocher  
et faire comprendre l'importance de l'isolement (Entrevue IE-11).*

Travailler ensemble pour le changement des pratiques dans une structure en réseau a mobilisé les acteurs impliqués dans la gestion des risques sanitaires de la COVID-19 à la ville de Québec. La résilience aux impacts de la crise sanitaire sur leur fonctionnement a été renforcée par les actions collectives en réseau pour plusieurs d'entre eux. Pour faire face aux épisodes complexes de la pandémie, les parties prenantes ont dû s'impliquer à l'action en réseau, comme le démontrent nos données, là où l'intervention d'une seule organisation ne peut pas répondre de manière suffisante.

#### **4.2.2 Caractéristiques des réseaux inter-organisationnels**

On peut analyser les réseaux inter-organisationnels en quatre dimensions en raison de leurs nombreuses caractéristiques : la nature des relations entre les membres (1), le mode de régulation (2), l'architecture (3) et le rayonnement géographique (4). La capacité dynamique d'un réseau est son aptitude à constamment modifier et faire évoluer ses ressources, ses compétences et ses processus afin de répondre aux exigences de son environnement en cas de crise et d'être proactive vis-à-vis de celui-ci (Meurier., et al. 2014). Dans ce contexte, l'importance des activités réalisées par les parties prenantes face à la gestion des risques sanitaires de la Covid-19, nous permettra de mettre en évidence la dynamique de réseau qui s'est créée à la ville Québec. Cela concerne les quatre dimensions de réseaux inter organisationnels identifiées dans notre cadre conceptuel et évoquées précédemment.

##### **4.2.2.1 La nature des relations entre les membres**

Les organisations vivant dans une même localité ne sont pas isolées les unes des autres. Elles sont établies sur une zone géographique et intégrées à un écosystème qui peut leur fournir des ressources. Ainsi, elles établissent une relation, ce qui peut leur offrir certains avantages. Les liens de partenariat entre certaines administrations publiques et des

organisations communautaires de la ville de Québec dans le contexte de la gestion des risques sanitaires de la COVID-19 ont conduit à la formation de réseaux d'acteurs. En effet, pour réussir leur mission face à la pandémie de COVID-19, les parties prenantes ont dû établir des relations entre elles. Un certain nombre d'auteurs ont défini des typologies de relations entre les membres d'un même réseau basées sur la mise en commun des ressources identiques, de transfert de ressources complémentaires et des relations non marchandes (Favre-Bonté et al., 2015). En ce qui concerne la mise en commun des ressources identiques, nos informations indiquent l'accès à des ressources financières par le biais d'actions collectives. En réalité, les autorités municipales de la ville de Québec et certains donateurs philanthropes ont conjointement mis en commun des fonds pour venir en aide aux organisations communautaires aux prises avec plusieurs enjeux économiques. Le témoignage d'un intervenant nous permet d'appuyer cette affirmation : « Fait que y a plein de partenaires financiers qui se sont mis ensemble et y font fait un fond d'aide finalement... régional et qui a été centralisé à Centraide et était responsable de... d'administrer ces fonds là...aux organismes communautaires demandeurs » (Entrevue IE-11).

La mesure des enjeux et les conditions d'évolution des risques sanitaires de la COVID-19 ont également incité les acteurs impliqués à se partager des responsabilités. Pour répondre aux besoins de la population face aux vulnérabilités de la COVID-19, les organisations ont mutualisé leurs ressources. Afin de garantir le succès des actions collectives des parties prenantes, il a été essentiel de mettre en place une gouvernance adaptée pour le transfert de compétences, compte tenu des contraintes organisationnelles. Dans cette optique, la municipalité de Québec et les communautés ont uni leurs ressources pour assurer le service à la population. On peut se référer à cette déclaration d'un participant pour appuyer cette déclaration :

*On a collaboré avec des partenaires ... Exemple, la Bouchée généreuse qui est en avant du Colisée, y avaient besoin d'auvents donc on est allés leur mener des auvents. Y a des organismes comme ça à qui on ne prête pas entre autres Centraide, où on est allés donner des coups de main, où on a même prêté du*



*personnel... pour aller donner un coup de main pour la distribution. Donc, on est... on l'a fait aussi pour des partenaires autres que les gens de la ville. Parfois, des organismes reconnus avec qui on travaille... on l'a fait dans ces cas-là (Entrevue IE-12).*

Enfin, pour réduire les inégalités sociales, soulager les commerces de la ville de Québec face aux mesures de la pandémie de COVID-19, la municipalité de Québec a œuvré à des aides de toutes sortes. Les rapports entre l'administration municipale et ses administrés ne se limitent pas à l'échange marchand, mais plutôt à un soutien non marchand visant la vitalité de ces entreprises. Dans ce sens, un document fait état de l'assistance financière que la ville a fournie aux activités commerciales : « Le bilan de l'aide versée aux entreprises dressé par la Ville de Québec totalise 71,4 M\$ depuis le début de la pandémie. Un coup de pouce qui a vraisemblablement aidé certains commerçants, alors que le taux de fermeture n'est pas aussi catastrophique qu'on aurait pu l'imaginer » (Réf.6).

On peut donc conclure que la nature des relations entre les membres, à travers ces divers postulats, a favorisé les relations entre les acteurs impliqués.

#### **4.2.2.2 Le mode de régulation**

En temps de crise, la collaboration entre les organisations nécessite une préparation ou une attention particulière, tout comme dans d'autres interactions relationnelles. La nécessité d'un mode de fonctionnement commun dans une collaboration est cruciale pour faire face aux enjeux auxquels les organisations sont appelées à faire face dans une crise. Dans le cadre de la gestion des risques sanitaires liés à la COVID-19 à la ville de Québec, les acteurs impliqués ont convenu de mettre en œuvre leur vision commune, qui s'est traduite par des actions et des décisions. L'objectif était de mettre en place des mécanismes pour coordonner leur réseau. En fait, les organisations ont envisagé sous l'angle des règles de régulation, des actions mutuelles et solidaires. Ces actions ont contribué à la réalisation des résultats de leurs actions, tout en favorisant un climat positif et une dynamique relationnelle

au sein de ces mécanismes de coordination. D'après nos informations, des modes de régulation ont été établis entre l'administration municipale et les organismes communautaires pour venir en aide aux habitants. Les risques associés à la pandémie de COVID-19 ont sérieusement affecté les ressources humaines et matérielles nécessaires au déménagement des populations de la ville de Québec. Pour remédier à cette situation, les autorités municipales et les organisations ont mis en place une structure de coordination. En ce sens, l'un des participants indiquait :

*On a même mis en place une autre forme d'action bénévole qui était coordonné avec les organisations communautaires... une aide au déménagement parce que les déménagements... un moment donné, les déménageurs étaient problématiques... les personnes... qui ont moins de moyens... N'avaient pas non plus les moyens de se louer des camions de déménagement ou même des amis ne voulaient pas à cause de la COVID... avaient peur... tout ça. Fait qu'y a un organisme communautaire qui a levé la main et on l'a t'u aidé financièrement? ... Je pense que oui... Y ont mis en place un service de déménagement communautaire (Entrevue IE-3).*

On comprend donc que le mode de régulation est au cœur de la vie des organisations en situation de crise. Il a été nécessaire pour les acteurs impliqués de trouver un moyen de réguler leur collaboration au sein d'un réseau. Il était crucial pour les acteurs impliqués d'améliorer la qualité de leurs pratiques collaboratives en mettant en place un cadre de coordination qui leur permettait d'être plus opérationnels en réseau. L'exemple de la structure de coordination au niveau de la sécurité civile entre l'administration municipale et le CIUSSS est un indicateur de réussite dans l'agencement des activités de ces organisations en lien avec les risques sanitaires de la pandémie de COVID-19. Les propos de ce participant, illustrent ce que nos données mettent en évidence :

*Du côté de la sécurité civile, vous comprenez que là, y avait un canal formel et y en a toujours un... parce que les deux sécurité civile... la direction responsable de ça à la ville et notre direction responsable de la sécurité civile dans le CIUSSS... se parlent régulièrement parce que y a toutes sortes d'événements de mesures*

*d'urgence à gérer. Avec la covid là, cette structure a beaucoup travaillé sur les urgences pour aider nos citoyens (Entrevue IE-4).*

La coordination en réseau favorise une prise de conscience, des pratiques et des compétences novatrices, ce qui en fait un atout pour la réussite à long terme des parties prenantes dans la gestion de la pandémie de COVID-19.

#### **4.2.2.3 L'architecture**

La collaboration entre les organisations est de plus en plus répandue dans les sociétés urbaines en période de crise pour faire face aux enjeux auxquels elles seront appelées à trouver des solutions. Il est essentiel que les organisations puissent s'ajuster au contexte et au changement, tout en restant pragmatiques. Cette dimension ouverte renforce leur réactivité face aux changements imposés par leur environnement. Dans ces circonstances, les organisations opèrent dans une structure en réseau qui représente la structure globale d'un réseau en collaboration. Cette structure établit la manière dont les différentes organisations du réseau interagissent entre elles pour offrir une structure efficace face aux vulnérabilités que peut présenter une crise. Nos données ont mis en évidence deux structures de réseau en lien avec notre cadre conceptuel concernant cette caractéristique : une structure centralisée et une structure distribuée.

Dans un premier temps, les parties prenantes ont utilisé une structure centralisée pour planifier, organiser et coordonner les mesures d'aide financière destinées aux organismes communautaires. Grâce à cette centralisation, un organe s'est vu confier la responsabilité de prendre des décisions stratégiques telles que l'allocation des ressources afin que les organisations communautaires puissent réaliser leur activité envers la population. En réalité, pour garantir une gestion optimale des ressources financières allouées aux organismes communautaires, l'administration municipale a attribué la responsabilité stratégique de ces fonds à Centraide. Comme l'a souligné un participant à cet effet :

*On a versé une subvention à Centraide à partir d'une recommandation que nous, on a faite. C'est Charles qui l'avait faite dans ce temps-là. Parce que là, ça rentrait de partout... ça rentrait... Au début, ça rentrait à la direction... fait que là, on a fait – Okay, faut comme... Fait qu'on a réfléchi et on a parlé avec des collaborateurs... c'était Centraide... la Fondation philanthropique de Québec... etc... Fait que y a plein de partenaires financiers qui se sont mis ensemble et y font fait un fond d'aide finalement... régional et qui a été centralisé à Centraide et était responsable de... d'administrer ces fonds là...aux organismes communautaires demandeurs (Entrevue IE-11).*

Dans un second temps, un réseau distribué permettait aux parties prenantes de réduire les risques de contrainte ou d'incertitude liés aux mesures de la santé publique des autorités gouvernementales. Au sein de cette structure dite distribuée, les acteurs impliqués travaillaient en étroite collaboration et partageaient ouvertement des informations et des ressources leur permettant de gérer les multiples défis de la crise de la COVID-19. En guise d'illustration, toutes les parties prenantes ont été impliquées dans une structure visant à promouvoir des initiatives et des objectifs communs pour faire face aux enjeux de la crise sanitaire de COVID-19. D'après nos informations, la mise en place de cette structure a favorisé une collaboration et un espace de travail propices à la collaboration entre les acteurs impliqués. Ce point de vue est en accord avec cette affirmation :

*Là, oui. Là, ça a été... ça a été vraiment une idée de génie, au mois de mars déjà de mettre ça en place, une structure où tous les partenaires sociaux, ceux de la santé et la sécurité se parlent... à différents échelles... Pis de... proposer quelque chose pour maintenir l'écosystème économique ...social...de la ville en vie (Entrevue IE-10).*

L'objectif de l'architecture du réseau dans une collaboration est de favoriser les liens qui se créent, tout en améliorant la flexibilité et la circulation de l'information au sein du réseau. Le développement de relations structurelles en lien avec la gestion des risques de

la COVID-19 a également favorisé la collaboration opérationnelle en réseau des parties prenantes, comme le démontre notre analyse.

#### 4.2.2.4 Le rayonnement

Enfin, comme expliqué précédemment, cette dernière dimension permet de décrire la portée d'un réseau local, c'est-à-dire la proximité géographique des partenaires (Favre-Bonté et al. 2015). Face au consensus des organisations d'agir en réseau et à l'urgence de trouver des solutions dynamiques dans la période de grande incertitude de crise sanitaire, la Ville de Québec fait le choix de se positionner stratégiquement en réseau dans la gestion des risques de la COVID-19. D'après nos données, ces actions collectives ont encouragé la collaboration entre les organisations de manière significative, mais ont permis une résilience de la ville de Québec dans plusieurs domaines.

Il y a eu des initiatives mobilisatrices en faveur de la population au niveau local. En réalité, les conditions de confinement et de fermeture des commerces ont eu un impact considérable sur les habitudes (promenades dans les parcs, retrouvailles entre familles ou amies) des résidents. Ces mesures ont aussi affaibli le sentiment d'appartenance des habitants à la Ville de Québec. En raison de l'isolement et de la précarité de la population, la municipalité a donc travaillé avec des organisations communautaires, des écoles et des commerces pour résoudre ce problème. Grâce à ces collaborations, les citoyens de la ville de Québec ont pu s'enrichir collectivement et s'épanouir dans un environnement de vie solidaire malgré le contexte pandémique auquel la ville était confrontée. Tel que le démontrent les propos d'un participant :

*Fait que là, tout ce qui est décorer les artères décorer les écoles... on a lancé plein de concours de décorations de Noël, on a ... donné de l'argent aux écoles pour qu'ils le fassent, donner de l'argent au centre communautaire, on a donné de l'argent aux rues commerciales pour ... chaque rue commerciale avait 50K\$ pour se mettre magnifiques... tout ce qui restait à faire, c'était de prendre des marches dehors... fait que c'était... tout ce qu'on pouvait faire pour rendre la ville belle, lumineuse*

*c'était rendre la ville lumineuse, belle et agréable pour les citoyens qui avaient plus rien à faire (Entrevue IE-2).*

Nos données montrent également une capacité d'adaptation et d'anticipation des parties prenantes face aux défis des mesures sanitaires mises en place par les autorités provinciales. Les actions collectives menées par les autorités municipales et le CIUSSS ont grandement entraîné une réactivité accrue des services de loisirs de la Ville de Québec. L'adaptation déployée à l'échelle locale par les services de loisirs de la ville Québec aux mesures publiques de santé en lien avec la pandémie de Covid-19 permettait d'améliorer la résilience de la communauté d'une part et d'anticiper sur les changements constants de ces mesures d'autre part. À titre d'illustration, un participant a fait référence à cette particularité de la ville en ces termes :

*La différence, je vais te le dire, à Québec, on a ouvert les bibliothèques le 28... à Montréal y ont ouvert trois semaines après. Et la Grande bibliothèque a ouvert le 5 juillet. Nous autres, on a ouvert le 28 mai. C'est ça... être prêts. RIRES. Le PM a dit... À partir du 28, c'est ouvert, nous autres... le 28 au matin, Bienvenu tout le monde... toutes les mesures sanitaires étaient installées, les pastilles au sol, l'affichage, les... tout était prêt. Ça, b'en ça a été comme ça de s'assurer avec le CIUSSS que tout est conforme... Mais c'était ça, notre mission. C'est d'être prêts au moment où faut le faire (Entrevue IE-9).*

La vitalité sociale des villes a été fortement affectée par les effets complexes des risques sanitaires liés à la COVID-19. La Ville de Québec et l'ensemble des acteurs impliqués ont pu agir en réseau pour répondre aux défis de gestion des risques sanitaires de la Covid-19. Les différentes actions mises en œuvre par les organisations nous permettront d'identifier à la section suivante les leviers et les freins en lien avec la qualité de leurs liens de collaboration.

### 4.3 Discussion

La recherche présentée se concentre sur l'étude de la ville de Québec durant la crise de la COVID-19, visant à comprendre les caractéristiques des liens inter-organisationnels qui facilitent ou entravent cette collaboration. Cette recherche se concentre sur les approches et les dimensions des liens inter-organisationnels utilisés par les organisations pour gérer les risques sanitaires liés à la COVID-19. Pour être plus précis, l'objectif de cette partie est de répondre à la question de recherche, soit : quelles sont les caractéristiques des liens inter-organisationnels qui facilitent ou freinent la collaboration entre certaines administrations publiques et des organismes communautaires durant la crise de COVID-19 à Québec ?

Les conclusions de cette étude ont permis d'identifier les principaux facteurs qui ont contribué à l'établissement de liens favorisant ou entravant la collaboration entre les parties prenantes. Parmi les caractéristiques de liens inter-organisationnels on retrouve notamment l'utilisation de diverses approches et dimensions, c'est-à-dire les principales caractéristiques de liens inter-organisationnels et les caractéristiques des réseaux inter-organisationnels employés par les acteurs impliqués dans le cadre de la gestion des risques sanitaires de Covid-19 à la ville de Québec. Le but de cette discussion est de mettre en place des connexions entre les résultats, le contexte d'analyse et la littérature afin d'identifier les leviers et les freins de la collaboration entre les parties prenantes.

Ainsi, dans cette section, nous avons pour objectif de présenter notre réponse globale à la question de recherche de ce mémoire. Dans cette perspective, cette partie va discuter des principales conclusions tirées des résultats. En termes plus précis, nous commençons par traiter les sujets principaux issus de l'analyse des données et des résultats afin d'aborder les tendances et les caractéristiques observées en rapport avec la question de recherche. En plus, l'étude mettra en lumière les apprentissages, ainsi que les limites et les pistes de recherche à venir.

#### 4.3.1 Discussion sur l'analyse des caractéristiques de liens inter organisationnels

Tel que discuté dans la section de notre cadre conceptuel, le caractère fonctionnaliste des liens inter-organisationnels nous a permis d'identifier plusieurs approches. Chaque approche fournit un cadre pour comprendre comment les liens se forment et fonctionnent, à travers les stratégies, la gestion des ressources, la légitimité, un cadre cognitif adapté aux relations, la structure des relations. Ces approches permettent aux organisations d'être plus réactives face aux changements que leur impose leur environnement ainsi que dans leur capacité à identifier les besoins et les attentes de leurs partenaires (Lemrabet, 2012). Comme présenté dans les résultats, les différentes approches ont été utilisées par les parties prenantes afin de faire face aux enjeux de gestion des risques sanitaires de la COVID-19, et ce, dans le but d'enrichir leur collaboration et d'arriver à un résultat collectif. Ainsi, à l'aide de l'analyse des résultats de l'étude, il a été possible de mettre en lumière les principales approches des liens inter-organisationnels qui facilitaient ou entravaient la collaboration entre les organisations à la ville de Québec pendant la gestion des risques de la Covid-19. Il est évident, d'après les résultats de l'analyse, que les parties prenantes ont utilisé différents types de caractéristiques liées aux approches des liens inter-organisationnels soit positivement ou négativement. Fondamentalement, plusieurs types de caractéristiques des approches de liens inter-organisationnels sont ressortis de cette analyse.

En ce qui concerne **l'approche stratégique**, soit l'élément de la stratégie de collaboration des parties prenantes à cause de la crise de Covid-19, la complexité de l'environnement et son évolution rapide, les résultats de l'analyse indiquent que cette caractéristique a été principalement utilisée par les organisations dès le début de la crise. La nature de la crise et l'évolution rapide des effets de la pandémie sur les activités des parties prenantes n'ont pas toujours facilité leurs liens en raison de la particularité de la crise sanitaire de Covid-19. Dans ces conditions, avoir un objectif commun devenait un élément stratégique qui leur permettait de définir des buts collectifs, de coordonner les efforts de chaque acteur et d'améliorer les chances de réussite face aux défis mis en exergue par les mesures publiques de santé de la COVID-19. Cette approche a été employée par les acteurs impliqués dans la



gestion des risques sanitaires à la ville de Québec afin de mobiliser les organisations dans des cellules de crise et de concertation. Grâce à son utilisation, plusieurs organisations ont intensifié leur collaboration et se sont notamment mobilisées dans des réseaux. Ces réseaux de concertation ont permis aux parties prenantes de comprendre leurs besoins et de mettre en place des plans d'action viables et coordonnés pour les opérations quotidiennes face aux enjeux de gestion de la crise sanitaire de la COVID-19. Comme le mentionnent Dyer et Nobeoka, (1998), l'option stratégique des liens inter-organisationnels permet d'améliorer la performance stratégique des organisations en cas de crise. Cette approche a aidé les acteurs impliqués, notamment, à répartir le risque, à partager les ressources, à augmenter leur flexibilité dans les cellules de concertation mises en place pour gérer les enjeux multiples des mesures sanitaires liés à la pandémie de COVID-19. L'objectif des parties prenantes, selon cette approche, était d'instaurer des mécanismes pouvant soutenir et maintenir leur collaboration, l'échange et leur réciprocité (Dyer et Singh, 1998, Gulati et al., 2000). Enfin, dans le cadre du cas étudié, d'après les données analysées, l'utilisation de l'option stratégique semble avoir été bénéfique pour mobiliser les parties prenantes, et ce, surtout pour faciliter les liens de collaboration entre les organisations au sein des réseaux de concertations.

**Par l'approche de la dépendance des ressources**, c'est-à-dire, le fait que les parties prenantes cherchent à réduire l'incertitude et à gérer leur dépendance en structurant intentionnellement leurs relations en créant des liens formels ou semi-formels entre elles, les résultats de cette recherche tentent de démontrer que son utilisation a stimulé de deux manières les liens entre les organisations (Zerdani, 2010). L'analyse des ressources et de la dépendance permet d'identifier la dépendance et l'incertitude comme étant la cause des relations inter-organisationnelles. Nos analyses montrent que l'utilisation de cette approche a permis aux parties prenantes de développer l'efficacité des modes de collaboration pendant la gestion des risques sanitaires de la COVID-19 dans l'obtention des ressources. La dépendance aux ressources des organisations à l'égard du déficit de la main d'œuvre ou financier a conduit les organismes communautaires à s'appuyer sur des ressources externes d'autres acteurs (la municipalité de Québec, le CUISSS) pour fonctionner et prospérer face aux incertitudes de la pandémie de Covid-19. La rareté des ressources, notamment les

besoins alimentaires, le manque de matériel logistique, les problèmes de communications, a également conduit les parties prenantes, notamment les organisations communautaires, la police, à admettre que les ressources sont généralement limitées et compétitives en temps de crise. Dans ces conditions et comme le montre notre analyse, les acteurs ont intégré des réseaux de collaborations pour bénéficier de ressources. Ce facteur a aussi joué un rôle dans l'enrichissement de leurs liens. De plus, nos analyses montrent que la gestion de la pandémie a mis en évidence l'interdépendance des parties prenantes et a favorisé leurs liens. Les organisations ont été interconnectées pendant la gestion de la COVID-19, car leurs besoins étaient liés et la recherche de ressources a exercé une influence mutuelle sur leurs performances. En outre, on constate que l'accès à certaines ressources a donné à certains acteurs le pouvoir et l'influence en contrôlant les ressources dont ils disposaient. Ça a été le cas avec la structure de financement mise en place par la municipalité de Québec pour la gestion des fonds d'aide aux organisations communautaires. Cela a eu un impact négatif sur les liens entre les parties prenantes. Nos analyses ont mis en évidence ce fait à plusieurs niveaux. Au bout du compte, la mise en place de divers réseaux de concertation et de crise par les parties prenantes a été essentielle pour déterminer la disponibilité des ressources et a joué un rôle majeur pour faciliter les liens entre les acteurs impliqués.

Pour ce qui est de **l'approche de la légitimité**, c'est l'établissement de normes et de valeurs qui ont développé les rapports de confiance et de réciprocité entre les parties prenantes. Selon Oliver (1990), cette quête de légitimité est l'une des raisons qui mènent même à l'évolution des relations entre les organisations. Il ressort des données de l'analyse que cette approche a été principalement utilisée par la majorité des acteurs impliqués pour renforcer leurs relations pendant la gestion de la COVID-19. L'agilité dans les prises de décision et dans les réponses apportées à la crise de Covid-19 au sein des cellules de concertation ont facilité les liens entre les parties prenantes. De même, la vision partagée par tous les acteurs que les actions de lutte, notamment contre les violences conjugales, sont en adéquation avec les valeurs de leurs réseaux a contribué à faciliter la confiance et l'ouverture de collaborations. Pour conclure, la supervision d'un fonds de financement par une organisation considérée comme légitime au sein du réseau des parties prenantes renforce également sa légitimité et par ricochet facilite les liens entre les acteurs.

D'après **l'approche relationnelle et cognitive**, il a été démontré, selon nos analyses, que les ressources stratégiques des parties prenantes résident également dans les relations qu'elles entretenaient entre elles (Dyer et Singh, 1998). L'approche relationnelle et cognitive montre l'importance des relations qu'un acteur du réseau entretient avec les autres acteurs et s'intéresse principalement aux conditions permettant de susciter et de faciliter une collaboration durable entre les acteurs d'un même réseau (Deyer., et al. 1998). En utilisant cette approche, les différents acteurs impliqués ont pu se concerter sur la mobilisation des citoyens face aux risques sanitaires de la COVID-19. Cette synergie d'actions entre les différents acteurs a développé un contexte qui a favorisé le développement des mécanismes relationnels, tels que la confiance, la solidarité, tout nécessaire à faciliter la collaboration entre les organisations. De plus, la création d'une base d'information (organisations communautaires) montre les aspects dynamiques des parties prenantes en mettant l'accent sur leurs réseaux de relations qui ont facilité le développement de leur collaboration.

Enfin, **l'approche structurelle** met en évidence comment les conditions structurelles du réseau des parties prenantes ont influencé leur dimension relationnelle. Cette approche souligne que les interactions entre les organisations doivent être étudiées en tant qu'épisodes d'échanges dans des crises complexes, où les actions sont imbriquées les unes dans les autres et souvent orientées sur le long terme pour faciliter les liens entre acteurs (Oliver, 1991). Selon Olivier (1991), cette approche est considérée comme un environnement significatif pour la collaboration inter-organisationnelle. Pour l'auteur, chaque caractéristique structurelle des liens inter-organisationnels exerce une influence sur l'action stratégique de chacun des acteurs au sein des réseaux (Oliver, 1991). Comme le montrent nos analyses. L'utilisation de cette approche a permis aux acteurs de mettre en place des tables de concertation et d'échange qui ont facilité leurs échanges tout en développant leurs dimensions relationnelles. Toutefois, l'utilisation de cette approche par les acteurs a montré ces limites. En raison de la complexité des structures de coordination des actions des parties prenantes et des effets changeants des mesures publiques des risques sanitaires de la COVID-19. La recherche d'équilibre entre formel et informel dans la mise

en place d'une structure de gestion de fonds d'aide aux organisations communautaires montre la complexité de cette approche, car elle est reliée à des concepts tels que la régulation, le pouvoir, la culture et la hiérarchie qui sont de nature à entraver les liens entre les organisations.

L'interprétation des résultats sur les caractéristiques des liens inter-organisationnels à l'aide de nos analyses a permis de mettre en lumière les facteurs des différends qui facilitent ou entravent la collaboration entre certaines administrations publiques et les organisations. Cela nous amène à mettre en évidence la discussion sur les dimensions des caractéristiques des réseaux entre les organisations dans les municipalités.

#### **4.3.2 Discussion sur l'analyse des caractéristiques de réseaux des liens inter organisationnels dans les municipalités**

Un réseau dans le cadre des liens de collaboration est celui qui est capable d'atteindre les multiples objectifs des différentes organisations et qui peut, également, distribuer équitablement les ressources entre elles dans l'objectif de maintenir leurs implications et leur engagement dans la gestion d'une crise (Hendrikse et al., 2008). Provan et Kenis (2008) soulignent que pour faire face aux problématiques complexes qui exigent une coordination multilatérale en réseau et des interventions conjointes, comme dans le cas de la gestion des risques sanitaires de la COVID-19, il faut encourager les actions collectives. Dans le contexte de notre étude, nous avons présenté les caractéristiques des réseaux inter-organisationnels des parties prenantes selon quatre dimensions. Les résultats obtenus à la section précédente sur les actions de collaboration entre les parties prenantes nous permettent de présenter dans cette partie les liens qui facilitent ou entravent les liens inter-organisationnels à travers ces quatre dimensions.

**Les relations**, c'est-à-dire la nature des liens entre les parties, ont pris différentes formes. Les résultats de l'analyse indiquent que cette dimension a été largement utilisée par la plupart des acteurs impliqués dans la gestion des risques de la COVID pour faciliter leurs

liens. Les membres au sein d'un même réseau peuvent être des partenaires qui partagent ou mettent en commun des ressources complémentaires pour faire face aux situations complexes (Favre-Bonté *et al.*, 2015). La mutualisation des ressources financières par certains acteurs pour soutenir les organismes communautaires montre l'efficacité des réseaux de coordination mis en place pendant la gestion de la COVID-19. De même, la création d'un réseau de distribution alimentaire montre que les réseaux des parties prenantes mettent l'accent sur des organisations qui sont potentiellement complémentaires et qui ne sont ni concurrentes, ni reliées par des relations marchandes, mais qui ont un objectif identique dans la gestion de la crise sanitaire de Covid-19. Il a été constaté, par cette dimension sur la nature des relations, de l'importance d'intégrer toutes les organisations du réseau pour répondre rapidement aux besoins élevés des populations vulnérables. Cela a contribué à favoriser l'établissement de leurs liens dans leur collaboration.

Pour ce qui est du **mode de régulation**, ce sont les mécanismes de coordination mis en place par les parties prenantes. Il ressort des résultats de l'analyse que cette dimension a été principalement employée par les acteurs pour faciliter d'une part leurs liens. Le mode de régulation repose sur des mécanismes d'ajustement basés sur la confiance et la logique de ses partenaires. Dans ce contexte, les mécanismes sont alors plutôt implicites et verbaux et regroupent la mise en place d'un réseau commun de transferts de ressources pour réaliser un profit commun en gestion de crise (Favre-Bonté *et al.*, 2015). Par exemple, la création d'un réseau d'action bénévole par les parties prenantes a permis la mise en place d'un réseau s'adaptant aux contingences des enjeux sociaux des risques de la pandémie de COVID-19 pour coordonner et garantir les échanges entre les populations. L'objectif de cette action en réseau était d'adapter, de coordonner et de garantir la sécurité des services aux citoyens, tout en mettant en avant les liens entre les acteurs impliqués. D'autre part, l'historique relationnel a soit joué un rôle important dans la facilitation des liens entre les acteurs, notamment lorsque le réseau existant de la sécurité civile de la ville de Québec s'intensifie en action à la faveur de la pandémie de Covid-19 entre le CIUSSS et la municipalité de Québec. Paradoxalement, l'historique relationnel est souvent considéré comme problématique pour la mise en œuvre de mécanismes de coordination et peut entraver les

liens entre les organisations. En réalité, lorsque les organisations ne disposent d'aucun antécédent, tel que l'absence de collaboration entre la police de la ville de Québec et la santé publique régionale par le passé.

Le type de structure est également un élément clé de tout réseau inter-organisationnel dans les sociétés urbaines. **L'architecture** peut ainsi être centralisée autour d'une organisation, souvent de grande taille, appelée pivot qui assure trois fonctions : la sélection des membres, la coordination et le contrôle du réseau (Favre-Bonté *et al.*, 2015). Les résultats de l'analyse indiquent que cette centralisation du pouvoir a été utilisée par les acteurs, ce qui a eu pour conséquence de perturber leurs liens. Par exemple, les mesures de financement des organisations communautaires ont été centralisées et placées sous le contrôle d'un organisme (Centraide). À contrario, l'architecture peut être distribuée, c'est-à-dire que le pouvoir est plus ou moins partagé entre plusieurs organisations (Favre-Bonté *et al.*, 2015). Cette distribution de pouvoir permet de définir les orientations stratégiques des réseaux et facilite les liens entre les acteurs composant les réseaux. En effet, la particularité de la crise de Covid-19 a permis aux parties prenantes de s'investir dans des réseaux décentralisés qui solidarisent, leur donnant des opportunités face aux enjeux auxquels elles étaient confrontées. Comme cela a été le cas avec l'établissement d'un réseau de coordination entre les organismes communautaires, la municipalité de Québec, le CIUSSS et la police pour mettre en commun leur compréhension des enjeux et se partager des ressources. Grâce à ce type de structure, la collaboration en réseau entre les parties prenantes est devenue flexible pour répondre de manière efficace aux problèmes posés par les mesures gouvernementales liées à la pandémie de COVID-19.

**Le rayonnement**, la proximité géographique des organisations, est la quatrième dimension utilisée pour analyser un réseau inter-organisationnel. Le rayonnement peut être local, national ou international. Nos résultats mettent en évidence l'importance de la proximité géographique des acteurs au sein des réseaux pour le bon déroulement et de leurs implications dans la promotion de leur environnement. La création de valeurs s'est accrue lorsque le réseau des parties prenantes s'est intégré territorialement et a favorisé les liens entre les organisations. La proximité des organisations en réseau a favorisé la flexibilité et

la confiance a été générée par la fréquence des interactions entre les membres. La proximité de collaborations entre les parties prenantes en réseau a favorisé leur capacité d'approche des problèmes des risques sanitaires de la Covid-19, pour envisager des réponses sous plusieurs angles. Ce type de réseau a permis aux organisations de la ville de Québec de développer une compétence locale d'anticipation qui s'est avérée très utile pour socialiser les citoyens face aux mesures de confinement. D'une part, la municipalité de Québec, soutenue par les organisations communautaires, la police et le CIUSSS, se mobilisait à chaque déconfinement pour permettre à sa population d'avoir accès aux activités de loisirs rapidement. D'autre part, pour offrir aux populations des activités réconfortantes. Cette proximité géographique d'actions en réseau des parties prenantes a permis une meilleure anticipation des enjeux dans la gestion des risques sanitaires de la COVID-19 et a permis de maintenir l'attractivité de la ville Québec.

En conclusion, pour répondre précisément à la question du présent mémoire qui vise à comprendre les caractéristiques des liens inter-organisationnels qui facilitent ou entravent la collaboration entre certaines administrations publiques et des organisations communautaires durant la crise de la COVID-19 à la ville de Québec, il est possible d'y répondre principalement sous deux angles. La présente section montre que plusieurs caractéristiques en lien avec les approches ou les dimensions ont, soit entravé, soit facilité les liens entre les acteurs. La culture de collaboration (des normes, des valeurs), les ressources, les structures et les outils de collaboration, la proximité géographique, les objectifs communs, la particularité de la crise, l'historique relationnel ont soit été des caractéristiques nuisant ou facilitant la qualité de collaboration entre les parties prenantes. Le tableau ci-dessous nous donne un résumé détaillé de notre réponse à la question de recherche.

**FIGURE 7 : Les caractéristiques nuisant et facilitant les liens entre parties prenantes**

Caractéristiques nuisant les liens	Caractéristiques facilitant les liens	
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Culture de collaboration, des normes et des valeurs               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Hiérarchisation</li> <li>○ Mode de régulation</li> </ul> </li> <li>➤ Structure et outils de collaboration               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Centralisation des décisions</li> </ul> </li> <li>➤ Ressources               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Centralisation du pouvoir</li> <li>○ Jeu de pouvoir et d'influence</li> </ul> </li> <li>➤ Particularité de la crise               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ La nature de la crise</li> <li>○ Évolution rapide des effets de la pandémie sur les activités</li> </ul> </li> <li>➤ Historique relationnel               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Inexistence de collaboration entre la police de la ville et la santé publique régionale</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Culture de collaboration, des normes et des valeurs               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Le dynamisme des parties prenantes</li> <li>○ La synergie entre les parties prenantes</li> <li>○ Vision partagée</li> <li>○ Confiance, solidarité et ouverture de collaboration</li> <li>○ Agilité dans les prises de décisions et dans les réponses apportées à la crise</li> </ul> </li> <li>➤ La proximité géographique               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Anticipation et adaptation des parties prenantes (règles sanitaires, mesures gouvernementales)</li> <li>○ La sécurité de services pour les citoyens</li> <li>○ La nécessité constante des parties prenantes de la ville de Québec de placer le citoyen au cœur de leur action de collaboration</li> </ul> </li> <li>➤ Structure et outils de collaboration               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Efficacité des cellules de crise et de concertation</li> <li>○ Flexibilité des cellules de crise et de concertation</li> <li>○ Efficacité des organes de coordination des cellules de crise (CIUSSS, la ville, police, OC)</li> <li>○ Agilité dans les prises de décisions et dans les réponses apportées à la crise</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ressources               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Prêt de ressources matérielles</li> <li>○ Accompagnement en ressources humaines aux OC</li> <li>○ Accompagnement financier aux commerces aux OC</li> <li>○ Mutualisation des ressources (Police, CIUSSS, OC)</li> </ul> </li> <li>➤ Particularité de la crise               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ouvrir des opportunités</li> <li>○ Solidariser</li> <li>○ Consolider les réseaux des parties prenantes</li> </ul> </li> <li>➤ Objectifs communs               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Poursuite du même but avec l'ensemble des parties prenantes</li> <li>○ Bonne compréhension des différents enjeux</li> <li>○ Vision partagée avec l'ensemble des parties prenantes</li> </ul> </li> <li>➤ Historique relationnel               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Liens de collaborations existants entre la ville et le CI</li> <li>○ Faible collaboration entre la ville et les OC</li> </ul> </li> </ul>

#### 4.4 Développement et partage de connaissance

La contribution de cette recherche porte sur la compréhension des liens inter-organisationnels entre certaines administrations publiques et des organisations communautaires pendant la gestion des risques sanitaires de la COVID-19 à la ville Québec. Ceci ne signifie pas pour autant que la dynamique des liens inter-organisationnels enrichis à la faveur de la pandémie de Covid-19 ne joue aucun rôle dans l'apprentissage de



la collaboration, soit entre les organisations, soit collectivement. Au-delà du constat tiré des caractéristiques qui facilitent et entravent les liens entre les parties prenantes, la présente section analyse de manière succincte les apprentissages de cette collaboration. En effet, la période de pandémie de COVID-19 aura permis aux organisations de la ville de Québec d'éprouver comment il est possible de collaborer et d'intensifier leurs liens en temps de crise. Les apprentissages tirés de cette collaboration intense entre les parties prenantes sont appelés à jouer un rôle de changement durable dans le comportement des organisations. La capacité d'innover et d'adapter les pratiques acquises pendant la gestion des risques sanitaires de la pandémie de Covid-19 aux circonstances nouvelles qui risquent de se présenter doit guider les organisations à enrichir davantage leurs liens (Yerly., *et al.* 2020). Rappelons à ce propos les enseignements de Coté :

*Il devient donc primordial de garder les organisations en relation entre elles, non seulement dans une optique d'apprentissage au sein de chacune des organisations, mais aussi dans un but de développement, d'échange et de transfert de connaissances partagées au niveau organisationnel et inter organisationnel, en tenant compte de l'ensemble des parties prenantes du système (Coté, 1998, p.267).*

Comme exposé dans les sections précédentes, la pandémie de COVID-19 à la ville de Québec a nécessité d'importants efforts de collaboration, de solidarité, d'adaptation et de créativité de la part des parties prenantes. Cela indique que ces organisations ont acquis une bonne connaissance mutuelle les unes des autres. On pourrait résumer leur apprentissage en deux volets : inter-organisationnelle et collectif. D'après nos analyses, il est clair qu'il y a eu un changement ou un apprentissage inter-organisationnel dans le premier volet. La création de liens de collaboration, la connaissance de leurs atouts, le partage d'expériences, le développement de l'entraide communautaire a facilité les échanges entre les différentes parties prenantes et a contribué à réduire leur vulnérabilité face aux impacts de la crise sanitaire de COVID-19. En ce qui concerne le deuxième volet, nos analyses nous poussent plutôt vers un approfondissement des connaissances au niveau collectif. En fait, la réhabilitation du tissu social de la ville de Québec a été rendue possible grâce aux actions concertées entre les réseaux d'organisation, comme il a été montré dans

les sections précédentes. De plus, la capacité des parties prenantes à répondre collectivement pour diminuer les vulnérabilités de la pandémie de COVID-19 a favorisé un relèvement collectif.

Après la gestion d'une crise, il est clair que la conception de l'apprentissage est peu courante dans la pratique des organisations, et qu'elle doit être renforcée (Coté,1998, p.267). Quant à nous, nous pensons que le terrain est actuellement propice à ce développement. Depuis plusieurs années, plusieurs crises d'importance sont venues frapper la ville de Québec. Outre celle examinée, nous pouvons mentionner la tragédie de Lac Mégantic en 2013 et l'attentat contre la mosquée de Québec en 2017. La plupart de ces organisations se sont mobilisées pour collaborer lors de chaque crise, dans le but de promouvoir une forme de résilience collective. C'est la raison pour laquelle nous croyons, comme l'évoque Coté :

*Il devient donc nécessaire à notre sens que chacun des intervenants puisse identifier l'ensemble des partenaires œuvrant sur leur territoire en gestion de crise, d'où l'opportunité pour chacun de concevoir leur propre carte systémique, de dégager les valeurs et les enjeux de chacun, les apprentissages et les échecs de leur propre organisation et aussi des autres parties prenantes avec qui elles sont en interaction en de telles circonstances (Coté,1998, p.267).*

Figure 8 : Partage de connaissance

Partage de connaissance	
Inter-organisationnelle	Collectivité
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Création de liens de collaborations (OC, CIUSS, Ville)</li> <li>• Capacité d'adaptation inter-organisationnelle (compréhension commune des problèmes, ressources partagées, gestion en réseaux des actions, visions claires et transparentes dans les réponses)</li> <li>• Prendre connaissance des atouts et des faiblesses du réseau</li> <li>• Le partage d'expérience entre des différentes organisations</li> <li>• Le développement de l'entraide communautaire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relèvement collectif (action collective pour diminuer les vulnérabilités, la reprise économique, la cohésion sociale, adaptation sociale, relèvement des administrations publiques, des organisations communautaires et des citoyens)</li> <li>• Action concertée entre les réseaux d'organisations pour rétablir le tissu social</li> <li>• Capacité de réponse collective des organisations</li> </ul>

#### 4.5 Les limites

Cette étude de cas a ses limites, tout comme dans n'importe quelle recherche. L'un des problèmes identifiés concerne les méthodes de collecte de données utilisées pour cette étude qualitative. Elles ont été limitées par des facteurs externes. En effet, la portée de cette étude qualitative est limitée en raison des risques et des mesures sanitaires de la COVID-19. Pour rappel, cette étude s'appuie sur un projet conjoint de recherche sur les capacités de la ville de Québec et de sa collectivité à se rétablir et à apprendre de crises majeures conduit par le Cité-ID LivingLab de l'École nationale d'administration publique du Québec en collaboration avec le Bureau de la sécurité civile de la ville de Québec. Ce projet a été mené au cours des années 2021, 2022 et 2023. Dans ce contexte de crise, certains acteurs clés n'ont pas pu participer à nos entretiens semi-dirigés en raison de l'indisponibilité des gestionnaires les plus importants ayant travaillé sur les dossiers en lien avec notre étude. Or, l'un des premiers éléments conditionnant la qualité d'une enquête par entretien semi-dirigé concerne la qualité du choix des personnes interviewées, afin d'obtenir des informations sur des faits en lien avec la question de recherche, dont on analyse le degré de pertinence, de validité et de fiabilité au regard des objectifs du recueil d'informations (Pin, 2023 ; Imbert, 2010). En raison de l'étendue et de la complexité de la crise du COVID-19, il a été possible de négliger, voire de laisser de côté, plusieurs organisations. Malgré le

nombre élevé d'entretiens, il n'a pas été possible de rencontrer plusieurs intervenants intéressés. Bien que nous ayons tenté de rencontrer plusieurs personnes issues d'organisations diverses, de niveaux de gestion variés, de professions et de métiers variés, nos tentatives ont été infructueuses (Coté, 1998, p.360). Cela implique qu'il y a eu des contraintes liées à l'échantillon, ce qui veut dire qu'il ne couvre pas toutes les organisations impliquées dans la collaboration inter-organisationnelle pendant la période pandémique de COVID-19 à la ville de Québec. Cependant, l'échantillon reste aussi réaliste que possible pour refléter la population accessible (Fortin et Gagnon, 2010). Toutefois, cet élément entrave la compréhension et restreint la portée des généralisations élaborées lors de l'analyse des résultats. Ensuite, nous avons aussi identifié une limite quant à l'analyse documentaire. Plus précisément, la documentation interne des différentes organisations a été limitée. Pour le dire autrement, certaines parties prenantes n'ont pas fourni de documents internes. À titre d'exemple, nous avons rencontré des difficultés pour consulter les rapports d'activités de certaines organisations. Cela met en évidence la complexité d'avoir examiné les documents les plus essentiels.

#### **4.6 Pistes de recherches futures**

La science a prouvé sa force et sa pertinence au fil des années, démontrant ainsi, incontestablement, son efficacité pour certaines problématiques (Coté, 1998, p.273). Dans le cadre de notre analyse, nous sommes d'avis que trois domaines sont plus propices à des recherches futures. Premièrement, la rédaction de ce mémoire nous a donné à comprendre que les crises, quelle que soit leur nature, deviennent des problématiques constantes auxquelles les décideurs publics doivent réagir avec mesure et rapidement. Si la science œuvre à la résolution de ces crises, il faut cependant mettre en place des initiatives pour une gestion efficace des enjeux qu'elles soulèvent. La crise de la pandémie de COVID-19 a révélé que les organisations sont vulnérables, peu importe leur niveau de préparation. Il est donc essentiel pour les sociétés de penser les crises d'une manière différente, en utilisant une capacité d'adaptation et d'anticipation qui reflète les cycles évolutifs des crises.

Deuxièmement, la fonction d'apprentissage organisationnel, identifiée dans notre analyse, est rarement mentionnée dans les instruments développés par les parties prenantes. Selon nous, il faut mettre en relation crise et apprentissage organisationnel. Plus particulièrement, il faut encourager les acteurs à comprendre comment une crise peut permettre à une organisation de créer de nouvelles connaissances, de les diffuser et de les incorporer (Boumrar, 2010). Cela met en avant l'idée qu'une gestion de crise dans son ensemble permet à l'organisation d'acquérir un apprentissage spécifique, mais réutilisable. Cet aspect mériterait une analyse plus en profondeur afin de comprendre comment le vide organisationnel engendré par une crise peut se transformer en opportunité en créant des conditions nouvelles et ainsi correspondre à un levier d'apprentissage organisationnel.

Troisièmement, très peu de recherches, comme il nous a été permis de constater au cours de la rédaction de ce mémoire, traitent de la question de la collaboration selon une vision inter-organisationnelle en gestion de crise. Cet aspect est peu pris en compte dans les instruments de gouvernance des administrations publiques, précisément dans les contextes québécois et canadien (Charbonneau., *et al.* 2021). Or la gestion des administrations publiques demeure une pratique fortement contextualisée. De plus, les environnements des administrations publiques évoluent rapidement, complexifiant l'action publique (Charbonneau., *et al.* 2021). Une analyse approfondie de la collaboration inter-organisationnelle à multiniveau dans le contexte de gestion de crise pourrait contribuer à une meilleure compréhension des modèles de résilience entre les organisations.

## Conclusion

---

Cette étude porte sur la compréhension des caractéristiques des liens inter-organisationnels qui facilitent ou freinent la collaboration entre certaines administrations publiques et des organismes communautaires durant la crise de COVID-19 à la ville de Québec. La crise sanitaire de la COVID-19 a eu un impact majeur sur les organisations de la ville de Québec en raison des mesures de santé publique prises par les autorités gouvernementales. Trois aspects étaient plus spécifiquement observés dans ce contexte pandémique, à savoir : l'importance des enjeux (sociaux, réglementaires, économiques, organisationnels, communicationnels) de gestion des risques sanitaires sur les parties prenantes, les actions des parties prenantes pour répondre à ces enjeux, la qualité des liens inter-organisationnels. L'objectif était d'analyser la collaboration entre les parties prenantes et de comprendre la dynamique de leurs liens, afin de mieux appréhender leurs interrelations.

D'après notre étude de cas, il a été possible de déterminer les parties prenantes qui ont joué un rôle dans la gestion de la crise de Covid-19 à la ville de Québec. L'analyse de cas a aussi permis de mettre en évidence toutes les mesures prises par les parties prenantes, et les résultats observés mettent en lumière des liens, soit facilitant, soit entravant leur collaboration en période de crise. Il est important de noter que la collaboration entre les parties prenantes a été plus intense et prédominante dans la gestion des risques sanitaires associés à la COVID-19. La qualité de leurs liens et leur influence sur la gestion optimale des défis de la pandémie de COVID-19 ont profondément influencé notre réflexion.

Les conclusions concernant la qualité de la collaboration entre les organisations proposées dans le cadre de cette étude ne sont pas la fin. Cela marque le début de notre réflexion sur la collaboration inter-organisationnelle en gestion de crise. Il propose des voies qu'il devra approfondir et valider par d'autres expériences avant d'être considéré comme suffisamment solides. En amont, il est vital d'approfondir les connaissances sur la pandémie de COVID-19 afin de faire des avancées, car il est fort probable qu'il y ait d'autres crises. Dans cette situation, il est nécessaire que les organisations apprennent à se connaître entre elles pour

acquérir des connaissances sur leurs partenaires, établir une confiance mutuelle, partager leurs connaissances et collaborer afin d'établir des liens solides. La gestion des conséquences des crises post-crise peut être effectuée en minimisant à la fois les effets positifs et négatifs de la crise. En utilisant cette approche, nous pouvons tirer parti du processus de crise, qui offre une opportunité d'améliorer les relations entre les organisations.

Les municipalités, en tant qu'autorités gouvernementales locales, sont les premières touchées par ces nouveaux impératifs (Corriveau, 2009). Afin de s'adapter aux crises, elles doivent être ouvertes, apprendre à se mobiliser et travailler en collaboration avec les forces vives de leur milieu. Il est crucial que les autres acteurs de la société civile acceptent également de s'impliquer et de se rapprocher. Si tout le monde est d'accord sur le fait que de nouvelles approches, plus collaboratives à l'échelle municipale, sont indispensables pour promouvoir le développement harmonieux des communautés en temps de crise, il existe de nombreux obstacles à leur avancement. Et encore, nous croyons que chaque expérience de collaboration aura toujours ses particularités, sa couleur propre, en fonction des caractéristiques du milieu, des antécédents des parties prenantes entre elles, des défis autour desquels les relations se forment et des conditions de l'environnement au cours de son évolution (Corriveau, 2009).

La collaboration entre différentes entités organisationnelles nécessite du temps. Il faut établir un dialogue, s'approprier, créer un lien de confiance. Avant que les résultats de ces nouvelles approches collaboratives ne se manifestent, il faut passer par de nombreuses étapes qui demandent beaucoup d'énergie (Corriveau, 2009). Toutefois, nous sommes fermement convaincus qu'il est essentiel que les praticiens et les chercheurs continuent de se focaliser sur l'amélioration de ces pratiques. La qualité de la collaboration entre les organisations ne peut être maintenue et améliorée que si les acteurs travaillent ensemble et partagent leurs ressources. Et ainsi, cela pourrait renforcer la résilience de nos communautés face aux crises.

## Bibliographie et références

---

Alberio, M., & Tremblay, D. G. (2021). Covid 19: Quels effets sur le travail et l'emploi? *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy*, (66).

<https://journals.openedition.org/interventionseconomiques/14725>

Aumais, N., Laflamme, S., & Venne, C. (2012). Les leviers qui favorisent la collaboration inter-équipes. *Synthèse de la recherche [Dans le cadre du séminaire international: Maîtrise en gestion de la formation, Université de Sherbrooke]*.

[https://www.usherbrooke.ca/gef/fileadmin/sites/gef/documents/synthese\\_projets\\_recherche/2012\\_-\\_Collaboration\\_inter-equipes-rapport.pdf](https://www.usherbrooke.ca/gef/fileadmin/sites/gef/documents/synthese_projets_recherche/2012_-_Collaboration_inter-equipes-rapport.pdf)

Baril, G., Arnaud, J., Normandin, J. M., Bernet, M., Dumouchel, L., Pilon, C., ... & Therrien, M. C. (2022). *Mise en oeuvre d'une gouvernance collaborative fondée sur l'engagement communautaire pour une gestion de crise sanitaire résiliente: une étude des plans d'action communautaires de lutte à la COVID-19*. Cité-ID LivingLab, Gouvernance de la résilience urbaine, ENAP.

[https://espace.enap.ca/id/eprint/360/1/mise\\_en\\_oeuvre\\_dune\\_gouvernance\\_collaborative.pdf](https://espace.enap.ca/id/eprint/360/1/mise_en_oeuvre_dune_gouvernance_collaborative.pdf)

Bibard 1, L. (2012). Accepter le risque et l'incertitude: Point de passage obligé. *Revue internationale de psychosociologie*, 18(2), 101-119.

<https://www.cairn.info/revue-internationale-de-psychosociologie-de-gestion-des-comportements-organisationnels-2012-45-page-101.htm>

Bergeron, O., Côté, K., Gamache, L., Gauthier, A., Lévesque, J., & St-Pierre, J. (2020). COVID-19: *Stratégies de communication pour soutenir la promotion et le maintien des comportements désirés dans le contexte de la pandémie*.

[COVID-19 : Stratégies de communication pour soutenir la promotion et \(inspq.qc.ca\)](https://www.inspq.qc.ca/fr/actualites/2020/09/24/covid-19-strategies-de-communication)



Breton, M., & Hudon, C. (2020). La première vague de Covid-19 au Québec et les soins primaires. *Revue médicale suisse*, 16(713), 2131-2134.

Boumrar, J. (2010). *La crise : levier stratégique d'apprentissage organisationnel*. *Vie & sciences de l'entreprise*, 185-186, 13-26. <https://doi.org/10.3917/vse.185.0013>

Bourgeois-Guérin, V., Girard, D., Martin, C., Sussman, T., Gagnon, É., Simard, J., ... & Durivage, P. (2022). Comme en temps de guerre: décès et deuils en RPA et en CHSLD pendant la pandémie de COVID-19 1. *Frontières*, 33(2)

DYER, J., SINGH, H. 1998. "The relational View: Cooperative strategies and sources of interorganizational competitive advantage", *Academy of Management Review*, Vol. 24, No.4, p. 660-679.

Charbonneau, M. (2021). *La collaboration interorganisationnelle: Conditions, retombées et perspectives en contexte public*. PUQ.

Corral-Broto, P., & Andriamparany, R. (2020). Histoire des maladies dans le Sud Global: leçons apprises pour la Covid-19. *REVUT Scientific Journal*, 1(2), 7-17. (3), 16-23.

[Histoire des maladies dans le Sud Global : leçons apprises pour la Covid-19 - Archive ouverte HAL](#)

Corriveau, A. M. (2009). *L'émergence d'un modèle de concertation inter organisationnelle en contexte municipal: le cas de Sherbrooke Ville en santé*. Université de Sherbrooke. [file:///Users/administration/Downloads/Corriveau\\_Anne\\_Marie\\_DBA\\_2009%20\(2\).pdf](file:///Users/administration/Downloads/Corriveau_Anne_Marie_DBA_2009%20(2).pdf)

Côté, L. (2006). *La gestion de crise dans un contexte inter organisationnel: les apprentissages systémiques tirés de la tempête de verglas de 1998*. Library and Archives Canada Bibliothèque et Archives Canada, Ottawa.

D'Amour, D., Ferrada-Videla, M., San Martin Rodriguez, L., Beaulieu, M.-D. (2005). The Conceptual Basis for Interprofessional Collaboration: Core Concept and Theoretical Frameworks. *Journal of Interprofessional Care*, 19 (1), 116-131

De Briey, O., & Roginsky, S (2020). *L'émergence de l'identité d'une collaboration inter-organisationnelle: un phénomène conversationnel ?*

DUSSAUGE, Pierre; GARRETTE, Bernard; MITCHELL, Will (2000). « Learning from competing partners: outcomes and durations of scale and link alliances in Europe, North America and Asia », *Strategic Management Journal*, vol. 21, pp. 99-126.

[Google Scholar 10.1002/\(SICI\)1097-0266\(200002\)21:2<99::AID-SMJ80>3.0.CO;2-G](https://scholar.google.com/citations?user=10.1002/(SICI)1097-0266(200002)21:2<99::AID-SMJ80>3.0.CO;2-G)

Fallon, C., Thiry, A. & Brunet, S. (2020). Planification d'urgence et gestion de crise sanitaire. La Belgique face à la pandémie de Covid-19. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2453-2454, 5-68. <https://doi.org/10.3917/cris.2453.0005>

Favre-Bonté 2, V., Gardet 3, E., & Thevenard-Puthod 4, C. (2015). Caractéristiques des réseaux inter-organisationnels développés pour l'innovation dans les services. Le cas des domaines skiables 1. *Revue management et avenir*, (6), 95-114.

Forgues, B., Fréchet, M., & Josserand, E. (2006). Relations interorganisationnelles: conceptualisation, résultats et voies de recherche. *Revue française de gestion*, (5), 17-31.

Fortin, M. F., & Gagnon, J. (2016). *Fondements et étapes du processus de recherche: méthodes quantitatives et qualitatives*. Chenelière éducation.

Gaille, M., Terral, P., Askenazy, P., Aubry, R., Bergeron, H., Becerra, S., ... & Zouache, A. (2020). *Les sciences humaines et sociales face à la première vague de la pandémie de Covid-19-Enjeux et formes de la recherche* (Doctoral dissertation, Centre National de la Recherche Scientifique; Université Toulouse III-Paul Sabatier).

Genest, G. B. (2013). Risques sanitaires et crises politiques au Canada: La pandémie de H1N1, les politiques de santé publique au Canada et la gouvernance globale de la santé (Note de recherche). *Études internationales*, 44(2), 197-225.

<https://www.erudit.org/en/journals/ei/1900-v1-n1-ei0754/1017535ar.pdf>

Gilbert, C., & Raphaël, L. (2011). Vers une gestion politique des crises sanitaires? *Les Tribunes de la santé*, (3), 55-60.

Heck, I., Ruelland, I., Lefèvre, S. A., Autin, G., Gilbert, I., & Cariès, R. (2022). Effets de la pandémie COVID-19 sur les organismes communautaires de Montréal-Nord: constats et perspectives. *Montréal: CRISES, Collection Études théoriques et méthodologiques*.

[CRISES\\_ET2202.pdf \(uqam.ca\)](#)

HENDRIKSE, G., Windsperger, J., Tuunanen, M., Cliquet, G. 2008. “Strategy and governance of networks: cooperatives, franchising, and strategic alliances”. *Edition: Physica-Verlag H.D*, 392 p

Hildesheimer, F. (1993). *Fléaux et Société: De la Grande Peste au choléra (XIVe-XIXe siècle)*. FeniXX.

Imbert, G. (2010). L'entretien semi-directif : à la frontière de la santé publique et de l'anthropologie. *Recherche en soins infirmiers*, 102, 23-34. <https://doi.org/10.3917/rsi.102.0023>

Robert K. Yin. (2014). Case Study Research Design and Methods. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 30(1), 108-110.

<http://cdm.ucalgary.ca/index.php/cjpe/article/view/31030/25205>

Houssin, D. (2022). Crise sanitaire: évaluation, gestion et communication. *Médecine de Catastrophe-Urgences Collectives*, 6(2), 123-126.

Institut national de santé publique du Québec. Direction des risques biologiques et de la santé au travail, Dionne, M., Laplante, L., Savard, M., Filiatrault, F., Lessard, P., ... & Laliberté, C. (2016). *La gestion des risques en santé publique au Québec: cadre de référence*. Institut national de santé publique du Québec.

Joël, M. E. (2010). Risques sanitaires et gestion des ressources. *Projet*, 293(1), 48-53

Laporte, S. (2008). Réflexions sur la notion de crise sanitaire. *Sécurité globale*, 3, 79-93. <https://doi.org/10.3917/secug.003.0079>

Le Clainche, M. (2021). Covid-19 : les défis de la communication de crise (mars 2020 – Mars 2021). *Revue française d'administration publique*, 178, 433-447. <https://doi.org/10.3917/rfap.178.0177>

Legis Québec. (2001). *Loi sur la santé publique*, L.R.Q. 2001, [Éditeur officiel du Québec \(gouv.qc.ca\)](http://www.legisquebec.ca/gouv.qc.ca)

Lemrabet, Y. (2012). *Proposition d'une méthode de spécification d'une architecture orientée services dirigée par le métier dans le cadre d'une collaboration inter-organisationnelle* (Doctoral dissertation, Ecole centrale de Lille).

Mandard 1, M. (2012). L'influence des réseaux inter-organisationnels sur les partenariats d'entreprises. *Revue management et avenir*, (1), 99-115.

Manrique Rueda, G., Baril, G., Préval, J., Therrien, M. C., Normandin, J. M., & Veillette, S. (2021). La résilience du système de santé publique face à la COVID-19: développement des systèmes informationnels par les directions régionales de santé publique au Québec.

Morin, E. (2012). Pour une crisologie. *Communications*, (2), 135-152. <https://www.cairn.info/revue-communications-2012-2-page-135.htm>

Meurier, B. M., & Guieu, G. (2014, May). Les capacités dynamiques dans un contexte inter-organisationnel: une étude dans des réseaux territorialisés de la région PACA. In *XXIIIème Conférence de l'AIMS*.

[download \(strategie-aims.com\)](#)

Normandin, J. M. (2019). *La sécurité civile en transformation: Analyse comparative de la conception et de la mise en œuvre de la résilience face aux désastres* (Doctoral dissertation, École nationale d'administration publique).

<https://espace.enap.ca/id/eprint/185/1/032277417.pdf>

OECD (2022). Premiers enseignements issus des évaluations des gouvernements de la gestion du COVID-19: Synthèse. *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7bbc0b27-fr>.

OIT (2021). *Covid-19 : un impact dévastateur et cataclysmique sur le monde du travail*.

[Covid-19 : un impact dévastateur et cataclysmique sur le monde du travail \(OIT\) | ONU Info](#)

OLIVER, C. 1990. Determinants of interorganizational relationships: integration and future directions”, *Academy of Management Review*, Vol. 15, No. 2, p. 241-265.

<https://www.jstor.org/stable/pdf/258156.pdf>

Pin, C. (2023). L'entretien semi-directif. *LIEPP Methods Brief/Fiches méthodologiques du LIEPP*. <https://sciencespo.hal.science/hal-04087897/file/METHOD-3-Pin.pdf>

Ramdani, A. (2014). *Revue systématique de la littérature sur les mesures de la collaboration inter-organisationnelle dans un contexte d'innovation*.

Reghezza-Zitt, M. (2019, March). Gestion de crise et incertitude (s) ou comment planifier le hors-cadre et l'inimaginable. Application aux crises résultant de crues majeures en Île-de-France. In *Annales de géographie* (No. 726, pp. 5-30). Cairn/Publilog.

<https://www.cairn.info/revue-annaes-de-geographie-2019-2-page-5.htm>

Robert, B., & Cloutier, I. (2012). La mobilisation lors de l'anticipation d'une situation d'urgence: le défi de la collaboration multi-organisationnelle entre systèmes essentiels. *Sécurité et stratégie*,

Sawadogo, H. P. (2021). Saturation, triangulation et catégorisation des données collectées. *Guide décolonisé et pluriversel de formation à la recherche en sciences sociales et humaines*.

[Saturation, triangulation et catégorisation des données collectées – Guide décolonisé et pluriversel de formation à la recherche en sciences sociales et humaines \(pressbooks.pub\)](#)

Setbon, M. (2000). Les risques sanitaires: sciences, société et éthique. *MS. Médecine sciences*, 16(11), 1203-1206.

Soublière, J. F. (2013). *La collaboration inter-organisationnelle entre les agences d'aide internationale et les administrations publiques locales: cas du secteur de l'approvisionnement en eau potable au Malawi* (Doctoral dissertation, HEC Montréal)

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

[http://www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol\\_16\\_no\\_2/Telv16n2\\_therrien.pdf](http://www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_16_no_2/Telv16n2_therrien.pdf)

Troit, V. (2020). Entre local et global, les organisations humanitaires face aux crises sanitaires mondiales. *L'Économie politique*, (3), 80-90.

<https://www.cairn.info/revue-l-economie-politique-2020-3-page-80.htm>

Ville de Québec. (2019). *Plan de la sécurité civile*

Yerly, G. & Laveault, D. (2020). Évaluer les apprentissages en contexte de pandémie : aller au-delà de la notation pour soutenir la réussite de tous les élèves. *Formation et profession*, 28(4), 1–12. <https://doi.org/10.18162/fp.2020.676>

Zerdani, T. (2010). Gouvernance de réseaux interorganisationnels: revue de littérature et cadre d'analyse. *Les cahiers du CRISES*.  
[https://crises.uqam.ca/wp-content/uploads/2018/10/CRISES\\_ET1008.pdf](https://crises.uqam.ca/wp-content/uploads/2018/10/CRISES_ET1008.pdf)

Znaty, S., & Dab, W. (2022, October). Tirer les leçons de la crise du Covid-19 pour mieux gérer les prochaines. In *Annales des Mines-Responsabilité et environnement* (No. 4, pp. 110-113). Cairn/Softwin.

Zylberman, P. (2012). Crises sanitaires, crises politiques. *Les Tribunes de la santé*, 34, 35-50. <https://doi.org/10.3917/seve.034.0035>

## ANNEXE 1 : Guide d'entrevue

---

### *Au début : Présentation du formulaire de consentement avant l'entrevue*

#### A) Informations professionnelles

1. Au moment de (l'attentat contre la mosquée de Québec/du déclenchement de la pandémie de COVID-19), **quel poste occupiez-vous ?**
2. Depuis **combien de temps** l'occupiez-vous ?
3. Si vous n'occupez plus ce poste, à quel moment **avez-vous quitté ?**
4. De façon générale, quelles sont les **tâches associées à ce poste ?**
  - a. En général et lié au rétablissement post-crise ?

#### A1 Uniquement pour les gestionnaires de la Ville de Québec

**Avant** (l'attentat contre la mosquée de Québec), **comment la Ville gérait la dimension du rétablissement après les crises ?**

Quels étaient les pratiques ou les outils en place ?

#### B) Contenu du rétablissement

5. À la suite de (l'attentat contre la mosquée de Québec/du déclenchement de la pandémie de COVID-19), comment votre travail a-t-il évolué ?
  - a. **Comment avez-vous été mobilisés pour travailler sur les conséquences** de (l'attentat contre la mosquée de Québec/du déclenchement de la pandémie de COVID-19) ?
6. Quels ont été les **principaux sujets/mandats** sur lesquels vous avez travaillé à la suite de (l'attentat contre la mosquée de Québec/du déclenchement de la pandémie de COVID-19) ?
7. Pour chacun de ces sujets/mandats, **quels étaient vos objectifs ?**
8. Pour chacun des sujets/mandats, pouvez-vous m'expliquer **comment le travail s'est déroulé ?**
  - a. **Quels sujets ont été les plus importants ?**
  - b. Quelles étaient les **principales étapes ?**



- c. Quels étaient les **défis** ?
- d. Quels **outils** ont été mis en place ?
- e. Pouvez-vous me donner deux exemples le travail effectué à contribuer à **réduire les conséquences de la crise** ? Pourquoi ?
- f. Pouvez-vous me donner deux exemples d'enjeux où le travail effectué **n'a pas réussi à réduire les conséquences de la crise** ? Pourquoi ?

C) Relations avec la Ville

9. Pour chacun des **sujets/mandats identifiés** précédemment, avec **quels services de la Ville de Québec avez-vous travaillé** ?
- a. **Qu'est-ce** qui vous a amené à **collaborer avec eux** ?
    - i. Aviez-vous déjà des relations avec ce service ?
  - b. **Comment la collaboration s'est-elle déroulée** ? Pouvez-vous nous donner un exemple de travail conjoint ?
  - c. Avez-vous adopté des **outils ou des mécanismes** de coordination particuliers ?

D) Relations inter-organisationnelles

10. Pour chacun des **sujets/mandats identifiés** précédemment, avec **quelles organisations/associations externes avec vous travaillez** ?
- a. Qu'est-ce qui vous a amené à collaborer avec eux ?
    - i. Est-ce que vous aviez déjà des relations avec eux ?
  - b. Comment la collaboration s'est-elle déroulée avec eux ?
  - c. Avez-vous adopté des outils ou des mécanismes de coordination particuliers ?

E) Apprentissages organisationnels et collectifs

11. **Pour votre organisation, quelles ont été les conséquences/les effets** de (l'attentat contre la mosquée de Québec/la pandémie de COVID-19) ?
12. **Pour la collectivité de Québec, quelles ont été les conséquences/les effets** de (l'attentat contre la mosquée de Québec/la pandémie de COVID-19) actuellement ?
13. **Pouvez-vous m'expliquer des apprentissages** que vous avez tirés de votre expérience (individuel) ?

14. **Avez-vous adopté de nouvelles façons de faire à l'intérieur** de votre organisation à la suite de cet évènement ?
15. **Avez-vous changé quelque chose dans vos relations avec vos partenaires ?**
16. Qu'est-ce que vous modifieriez si c'était à refaire ?

F) Conclusion

Aimeriez-vous ajouter quelque chose avant la fin de l'entrevue ?

## ANNEXE 2 – Formulaire d’invitation et de consentement

---



**Invitation à participer à un projet mené sous la responsabilité  
de chercheur(e)s de l'École nationale d'administration publique (ENAP)**

**Partie A : Présentation du projet pour l'obtention d'un consentement  
libre, éclairé et continu de la part de personnes susceptibles d'y participer**

**et**

**Partie B : Formulaire de consentement  
pour les participant(e)s au projet\***

*Une fois ajustées selon le projet de recherche concerné et en fonction du ou des mode(s) d'obtention du consentement (papier, électronique ou verbal), la partie A et la partie B doivent être transmises aux personnes susceptibles de participer à la recherche en tant que participants ou participantes. Gardez à l'esprit qu'il est nécessaire de pouvoir faire la preuve du fait que leur consentement a été obtenu de manière libre, éclairée et continue. Si la signature et l'apposition de leurs initiales sont faciles à démontrer lorsque les démarches s'effectuent à l'aide d'un consentement papier, la question devient plus délicate lorsque le consentement est obtenu de manière électronique ou verbale. En tant que chercheur ou chercheuse, vous devez vous assurer d'être en mesure de faire cette preuve en bonne et due forme.*

\* Le Formulaire de consentement (Partie B) proposé constitue un modèle que les chercheurs peuvent utiliser mais ils peuvent en utiliser un autre.

**PARTIE A**
**PRÉSENTATION DU PROJET EN VUE D'OBTENIR UN CONSENTEMENT LIBRE, ÉCLAIRE ET CONTINU**

Nom du projet : La transformation des administrations publiques pour relever le grand défi du rétablissement collectif. Étude de cas du rétablissement à la suite de l'attentat contre la mosquée de Québec et la COVID-19

Numéro de référence du projet : CER-ENAP. 2021 . 31

Durée du projet :

Date de début : 01/09/2021

Date de fin : 01/08/2023

Période de collecte : du 01/11/2021 au 01/05/2023

**PERSONNES-RESSOURCES**

*Vous pouvez contacter cette personne pour obtenir des explications sur les aspects scientifiques du projet de recherche :*

Nom et coordonnées du ou de la chercheur(e) principal(e) :

Nom : Julie-Maude Normandin

Adresse postale : 4750, avenue Henri-Julien, 5<sup>e</sup> étage Montréal (Québec) H2T 3E5

Numéro de téléphone : 514-849-3989 poste 3953

Adresse courriel : julie-maude.normandin@enap.ca

Ce projet de recherche est mené par une personne étudiante de l'ENAP (Cochez le cas échéant)

Il est supervisé par : \_\_\_\_\_ (prénom, nom)

\_\_\_\_\_ Titre (professeur(e) ou chargé(e) d'enseignement à l'ENAP)

\_\_\_\_\_ (courriel institutionnel)

**CONCERNANT L'ÉTHIQUE**

Ce projet de recherche a reçu l'approbation du Comité d'éthique de la recherche de l'ENAP. Si vous avez des questions portant sur vos droits en tant que participant ou participante à cette recherche ou si vous avez des préoccupations liées à l'éthique la concernant, vous pouvez communiquer avec la personne qui préside le Comité à : [CER@enap.ca](mailto:CER@enap.ca).

Partie A : Présentation du projet de recherche en vue d'obtenir un consentement libre, éclairé et continu

**DESCRIPTION DU PROJET, CONFIDENTIALITÉ ET MÉTHODOLOGIE LIÉS À LA CONTRIBUTION DES PARTICIPANT(E)S, DIFFUSION DES RÉSULTATS DU PROJET DE RECHERCHE ET CONFLITS D'INTÉRÊTS**

**Objet de la recherche** (Décrire brièvement en quoi consiste le projet et quels en sont les objectifs) :

Ce projet vise à mieux comprendre la gouvernance, les processus, les pratiques et les apprentissages des villes et de leurs partenaires après une crise afin de développer le rétablissement collectif de leur communauté. Nous analysons le travail réalisé par la Ville de Québec et ses partenaires (publics et privés) pour le rétablissement collectif face à l'attentat contre la mosquée et la COVID-19. Les objectifs sont d'identifier les facteurs qui entravent et facilitent le rétablissement, analyser les apprentissages et coconstruire des outils avec les praticiens.

**Déroulement du projet** (Décrire les étapes et les activités auxquelles le sujet sera soumis) :

Ce formulaire concerne uniquement la demande de consentement pour la réalisation d'une entrevue d'une durée d'environ 1h30. Le projet inclut d'autres étapes de collecte de données (sondage, ateliers de design) qui feront l'objet de demande de consentement distincte.

**Règles de confidentialité** (Préciser ici les règles de confidentialité et la qualité des personnes qui auront accès aux données et aux renseignements personnels, le cas échéant – chercheur(e)s, assistant(e)s de recherche, mandant(e)s, etc. Précisez aussi s'il existe des possibilités directes ou indirectes d'identification des participants et participantes. Indiquez si les chercheur(e)s pourraient être tenu(e)s de divulguer les données ou les renseignements personnels recueillis et à qui ceux-ci pourraient être divulgués, le cas échéant) :

Les entrevues sont anonymes. Le nom des personnes interviewées n'apparaîtra pas dans les écrits produits par la recherche. Votre nom ne sera pas communiqué aux autres participants, à moins que vous nous autorisiez à le faire. Le contenu de l'entrevue sera uniquement accessible aux chercheurs du projet et aux assistants de recherche. Nos collaborateurs à la Ville de Québec n'auront pas accès au contenu des entrevues.

**Méthodologie et instruments de collecte, de conservation et de destruction des données** (Décrire de manière claire et succincte la manière dont les données seront recueillies – enregistrements, notes –, conservées et détruites, le cas échéant) :

Si vous acceptez, l'entrevue sera enregistrée, puis transcrites. L'enregistrement et la transcription seront conservés sur le réseau informatique de l'ENAP pour une durée de cinq ans, puis détruite.

**Diffusion des résultats de la recherche** (Préciser les mesures qui seront prises en lien avec la publication ou la diffusion des résultats et les possibilités de commercialisation, le cas échéant. Dites si la recherche pourrait fournir des données ou d'autres éléments en vue de la réalisation d'un mémoire ou d'une thèse) :

Les résultats de la recherche seront diffusés aux praticiens à travers des rapports, des synthèses et des présentations publiques lors d'ateliers participatifs de coconstruction. Les résultats feront également l'objet d'articles scientifiques et de communications scientifiques. Ils pourront faire l'objet d'un mémoire de maîtrise.

Partie A : Présentation du projet de recherche en vue d'obtenir un consentement libre, éclairé et continu

**Déclaration d'un conflit d'intérêts réel, potentiel ou apparent** (impliquant aussi bien les chercheur(e)s que les établissements ou les organisations qui soutiennent financièrement le projet). À titre d'exemple, le ou la chercheur(e) qui assume plus d'un rôle doit en informer les participant(e)s en dissociant, par exemple son rôle de chercheur(e) de ses autres rôles, à titre de professeur(e), de conseiller(-ère), consultant(e), superviseur(e), employeur(e) ou autre : (cochez ce qui s'applique)

- Pour autant que je sache, à titre de chercheur(e) principal(e), il n'existe pas de conflits d'intérêts réels, potentiels ou apparents impliquant les chercheur(e)s, les établissements ou les commanditaires de ce projet de recherche, le cas échéant.
- À titre de chercheur(e) principal(e), je déclare l'existence d'un ou de conflit(s) d'intérêts (qualifier selon la situation) réel(s), potentiel(s) ou apparent(s) suivant(s). Préciser la nature du conflit et fournir l'information qui permettra à une personne pressentie d'évaluer si oui ou non elle participera à la recherche en toute connaissance de cause :

---



---



---

#### CONTRIBUTION DES PARTICIPANT(E)S

Votre contribution en tant que personne participant au projet de recherche vise le ou les buts suivants :

1. Identifier les facteurs qui entravent et facilitent la capacité de rétablissement à la suite de crise. 2. Comprendre les processus de collaboration intra et inter-organisationnels à la suite de crise. 3. Identifier des améliorations possibles pour soutenir le rétablissement collectif.

Cette contribution s'effectuerait de la manière suivante : (précisez la nature de la participation : sondage en ligne, entrevues téléphoniques ou en personne, groupe de discussion, etc.):

2. Cette demande de consentement vise uniquement la réalisation d'une entrevue en personne ou par moyen électronique (zoom, teams, téléphone). D'autres activités de collecte de données sont prévues: sondage, ateliers. Ceux-ci feront l'objet d'une demande distincte de consentement.

Votre contribution serait requise au cours de la période suivante : (inscrire les dates ci-dessous)

Date de début de la contribution 01/11/2021

Date de fin de la contribution 01/04/2023

et pour une durée totale approximative de (inscrire ici le temps estimé) : 1h30

De manière générale, votre contribution comporte les risques prévisibles suivants (inscrire aucun risque ou les mentionner ici). Porter une attention particulière aux cas des personnes vulnérables, inaptes ou appartenant à des communautés particulières. Si des risques ou des effets négatifs sont prévisibles, précisez les mesures qui seront prises pour en contrer les effets) :

Des participants pourraient éprouver des inconforts psychologiques en raison de souvenirs associés à l'attentat contre la mosquée de Québec et la COVID-19.

Partie A : Présentation du projet de recherche en vue d'obtenir un consentement libre, éclairé et continu

**De manière spécifique, votre contribution comporte également les risques prévisibles suivants** (*inscrire aucun ou les mentionner ici. Porter une attention particulière aux cas des personnes vulnérables, inaptes ou appartenant à des communautés particulières. Si des risques ou des effets négatifs sont prévisibles, précisez les mesures qui seront prises pour en contrer les effets*) :

Si l'entrevue provoquait des inconvenients psychologiques, nous vous invitons à en informer la personne responsable de l'entrevue. Celle-ci pourra arrêter l'entrevue et vous suggérer un soutien auprès d'Info-santé/Info-social au 811

**Votre contribution comporte par ailleurs les avantages généraux et spécifiques suivants** : (*Préciser ici, le cas échéant, les avantages généraux et spécifiques pour le sujet de participer à l'étude, incluant les avantages financiers, le cas échéant – jetons de participation, remboursement des dépenses de déplacements, indemnisation en cas de préjudice, etc.*) :

Ce projet permettra l'amélioration ou le développement d'outils de collaboration dont votre organisation pourra bénéficier.  
Aucun avantage financier

**Votre participation à l'étude est volontaire.** Vous êtes libre d'y participer ou de ne pas y participer de même que de vous retirer en tout temps. Ce retrait s'effectue sur simple avis de votre part à la personne identifiée comme étant le ou la chercheur(e) principal(e) du projet de recherche. L'avis peut être verbal ou écrit. Sauf exception (ex. : lorsque les renseignements personnels sont anonymisés et intégrés à une banque de données), sachez que vous pouvez également exiger le retrait des données que vous aurez fournies jusque-là.

Dans ce contexte, toute nouvelle information survenant durant le déroulement de cette recherche qui pourrait affecter votre participation vous sera transmise par la personne qui en est responsable.

Le cas échéant, vous pouvez aussi vous abstenir de répondre à une question qui vous sera adressée.

Enfin, le consentement donné en lien avec votre contribution au projet de recherche, le cas échéant, ne vous prive d'aucun droit aux recours judiciaires en cas de préjudice lié à la recherche.

**Si vous acceptez de fournir votre consentement pour participer à cette recherche, VEUILLEZ compléter la Partie B de cette invitation et la remettre ou la faire parvenir à la personne identifiée comme chercheur(e) principal(e).**

**PARTIE B**
**FORMULAIRE DE CONSENTEMENT**

**REMARQUE PRÉLIMINAIRE :** En vertu de la Politique d'éthique en recherche de l'ENAP, le consentement à obtenir des participant(e)s à une recherche doit être libre (ou volontaire), éclairé et continu. Cela implique que le consentement est donné sans manipulation, coercition ou influence excessive, que la personne qui participe a une compréhension aussi complète que raisonnablement possible de l'objet de la recherche, de ses risques et de ses avantages potentiels de manière générale et spécifique à son égard. Ce consentement doit être maintenu tout au long de la recherche, du recrutement jusqu'à la fin de celle-ci, et ce, par la communication d'information claire et pertinente aux participants et participantes. Il s'agit d'une notion liée au droit au respect de la vie privée.

Nom du projet : La transformation des administrations publiques pour relever le grand défi du rétablissement collectif. Étude de cas du rétablissement à la suite de l'attentat contre la mosquée de Québec et la COVID-19

Numéro de référence du projet : CER-ENAP- 2021 \_\_\_\_ . 31 \_\_\_\_\_

En tant que personne susceptible de participer au projet décrit dans la Partie A de cette invitation :

Veillez cocher les éléments suivants :

- J'ai lu (ou on m'a expliqué) et j'ai compris l'objet de la recherche de même que ses risques et ses avantages généraux, incluant ceux qui me concernent spécifiquement, le tout tel qu'exposé dans la Partie A de cette invitation;
- Je confirme que ma participation à cette recherche est volontaire et que mon consentement est donné sans manipulation, coercition ou influence excessive de qui que ce soit;
- Je donne mon consentement à participer à la présente recherche pour toute sa durée;
- Je sais que je peux retirer mon consentement à n'importe quel moment en avisant le ou la chercheur(e) principal(e) et qu'il me sera possible, sauf exception, de demander le retrait des données me concernant, si tel est mon souhait;
- Je m'attends à recevoir une copie de cette invitation à participer, laquelle est composée de la Partie A et de la Partie B, signée et datée par le ou la chercheur(e) principal(e) du projet;
- J'autorise les personnes identifiées à la section « Règles de confidentialité » à consulter et à utiliser aux fins de la recherche et de la gestion de celle-ci, les données qui contiennent des informations obtenues du fait de ma participation;
- Le cas échéant, j'autorise les personnes identifiées à la section « Règles de confidentialité » à consulter et à utiliser aux fins de la recherche et de la gestion de celle-ci, les renseignements personnels me concernant;



## Partie B : Formulaire de consentement

**Veillez cocher l'une des deux options suivantes :**

- J'ai 18 ans ou plus et je suis apte à donner mon consentement (le cas échéant)  
ou  
 Je suis une personne légalement autorisée à donner le consentement recherché aux termes des présentes, à titre de tuteur ou tutrice, représentant(e) légal(e) ou autrement.

**J'accepte, le cas échéant, que mes réponses soient enregistrées :** (veuillez cocher l'une des deux options suivantes)

- Oui  Non (mettre vos initiales) : \_\_\_\_\_

**Je souhaite recevoir, le cas échéant, un sommaire des résultats à l'adresse courriel inscrite ci-dessous** (veuillez cocher l'une des deux options suivantes)

- Oui  Non (mettre vos initiales) : \_\_\_\_\_

**Signature de la personne participant au projet**

- J'accepte de participer au projet*

Nom : \_\_\_\_\_

Courriel : \_\_\_\_\_


et je signe \_\_\_\_\_ Date: \_\_\_\_\_  
(Insérez la signature électronique ou signez ci-dessus)

**Signature du ou de la chercheur(e) principal(e) responsable du projet**

*Je réponds de la mise en œuvre et du respect de cette invitation à participer*

Nom : Julie-Maude Normandin

Courriel : julie-maude.normandin@enap.ca

et je signe  Date: 06/01/2022  
(Insérez la signature électronique ou signez ci-dessus)

Projet préparé par :  
[cer@enap.ca](mailto:cer@enap.ca)

## ANNEXE 3 : certificat d'éthique

# ENAP

École nationale  
d'administration  
publique

enap.ca

### CERTIFICAT DE CONFORMITE ETHIQUE

N° de référence : CER-ENAP-2021-31

Date d'émission : 2021-11-25

Date d'échéance : 2022-11-25

**Titre du projet** : La transformation des administrations publiques pour relever le grand défi du rétablissement collectif. Étude de cas du rétablissement à la suite de l'attentat contre la mosquée de Québec et la COVID-19

**Chercheur(e) principal(e)** : Julie-Maude Normandin

**Cochercheur(e)s** : Marie-Christine Therrien

**Doctorat effectué sous la direction de** : s. o.

**Source de financement (s'il y a lieu)** : CRSH

**Date de début du projet** : 1<sup>er</sup> septembre 2021

**Date de fin du projet** : 1<sup>er</sup> août 2023

**Condition de conformité** : s. o.

**Méthodologie** : Le Comité d'éthique en recherche de l'ENAP (CER de l'ENAP) a examiné et approuvé ce projet selon une méthode de délégation (ou en comité plénier) acceptée en vertu de sa [Politique d'éthique en recherche](#), de sa [Politique de conduite responsable en recherche](#), de l'[Énoncé de politique des trois Conseils sur la recherche impliquant des sujets humains](#) et de la politique des [FRQ sur la Conduite responsable en recherche](#).

**Modification significative au projet et demande de prolongation du Certificat**

Toute modification significative au projet de recherche par rapport à celui présenté aux fins de l'obtention du présent Certificat doit faire l'objet d'un avis de modification au CER de l'ENAP. De la même manière, lorsqu'il devient évident que la réalisation du projet nécessitera plus de temps qu'anticipé, une demande de prolongation doit être transmise au CER de l'ENAP.


**Rapport final d'activité et rapport annuel :**

En vertu des normes de bonnes pratiques en matière d'éthique de la recherche et d'évaluation continue, tout Certificat de conformité éthique en recherche octroyé par le CER de l'ENAP doit donner lieu au dépôt d'un **rapport final** au terme du projet de recherche visé par le Certificat ou au plus tard trois (3) mois suivants la fin dudit Certificat.

Par ailleurs, tout Certificat de conformité éthique en recherche octroyé par le CER de l'ENAP **pour un projet de plus d'un an** doit donner lieu au dépôt d'un **rapport annuel**. Ce rapport annuel permet au CER de l'ENAP de déterminer si des ajustements au Certificat de conformité éthique sont nécessaires en lien avec la poursuite du projet de recherche. Il doit être transmis à l'intérieur d'un délai minimum d'un (1) mois avant la date anniversaire de l'émission du Certificat. L'avis de reconduction du certificat par le CER de l'ENAP vous sera transmis le plus rapidement possible suivant la réception de votre rapport annuel.

Toute l'information liée aux avis de modification, demande de prolongation et rapports est disponible sur la page du [site Web de l'ENAP dédié à la recherche](#). Veuillez utiliser le [Formulaire de Suivi lié à la certification éthique d'un projet](#).

En foi de quoi, j'ai signé :

**Josée Gauthier**   
Signé avec CertiSign® Cloud (101-2021)  
Vérifiez avec veriflu.com ou Adobe Reader.

Josée Gauthier

Pour Jacques A. Plamondon, président du Comité d'éthique en recherche de l'ENAP

c. c. : [cer@enap.ca](mailto:cer@enap.ca)

Pour toute question complémentaire, veuillez communiquer avec le Comité d'éthique en recherche de l'ENAP par courriel [cer@enap.ca](mailto:cer@enap.ca) ou par téléphone en composant 418 641-3000 poste 6376.

## **ANNEXE 4 : codages utilisés**

---

### **1. Politiques et expériences déjà vécus**

- 1.1. Vision stratégique de la ville
- 1.2. Projet K
- 1.3. Politique Continuité des opérations
- 1.4. Politique / plan de sécurité civile
- 1.5. Lac-Mégantic
- 1.6. Incident Eau potable
- 1.7. Autres

### **2. Principaux concepts**

- 2.1. Situation d'exception (ex. crise sanitaire)
- 2.2. Sécurité civile
- 2.3. Intervention
- 2.4. Collaboration inter organisationnel
- 2.5. Résilience
- 2.6. Continuité des opérations
- 2.7. Autres

### **3. Objectifs / buts poursuivis pendant la crise**

- 3.1. Objectifs liés aux objectifs généraux des organisations
- 3.2. Objectifs spécifiques liés à la crise

### **4. Gestion de la crise par les organisations**

- 4.1. Structure de prise de décision et de coordination
  - 4.1.1. Cellule de crise des organisations
  - 4.1.2. Structures inter-organisationnelles
  - 4.1.3. Autres

### **5. Activités de collaboration réalisées**

## 5.1. **Types d'enjeux**

- 5.1.1. Enjeux liés aux victimes directes
- 5.1.2. Enjeux sociaux larges
- 5.1.3. Enjeux économiques
- 5.1.4. Enjeux Politiques
- 5.1.5. Enjeux organisationnels
- 5.1.6. Partenariales (Enjeux avec partenaires)
- 5.1.7. Enjeux informationnels
- 5.1.8. Autres

## 5.2. **Types d'instruments d'action publique**

- 5.2.1. Légale et réglementaires (déclaration état d'exception, décisions conseils)
- 5.2.2. Économiques et fiscales (Subvention, dons)
- 5.2.3. Actions directes, organisationnel (action directe, ex : délégation de ressources, création d'activités, création d'un nouvel outil d'aide à la décision).
- 5.2.4. Coordonnateur / facilitateur inter-organisationnelle (Travail de concert avec d'autres organisations)
- 5.2.5. Mobilisateur de la communauté (appel de solidarité, etc)
- 5.2.6. Informations habilitantes (campagne d'information)
- 5.2.7. Autres

## 6. **Types Savoir / d'habiletés / capacités pour la collaboration**

- 6.1. **Savoir / connaissances**
  - 6.1.1. Connaissance de la ville
  - 6.1.2. Connaissance des partenaires
  - 6.1.3. Connaissances sur des enjeux spécifiques
  - 6.1.4. Autres
- 6.2. **Savoir-Faire**
  - 6.2.1. Anticipation
  - 6.2.2. Coordination (interne ou externe)
  - 6.2.3. Autres

6.3. Savoir-Être

6.3.1. Empathies

6.3.2. Autres

7. **Réseau inter organisationnel**

7.1. **Dimensions**

7.1.1. La nature des relations entre les membres

7.1.2. Mode de régulation

7.1.3. L'architecture

7.1.4. Le rayonnement

7.1.5. Autres

8. **Facteurs nuisant à la collaboration**

8.1. Culture / normes / valeurs

8.2. Leadership

8.3. Structure de décision et outils

8.4. Ressources / dépendance des ressources

8.5. Particularité de la crise

8.6. Confiance mutuelle

8.7. Objectifs communs

8.8. Historiques relationnels

9.9. Proximité géographique

10. Autres

9. **Facteurs facilitant la collaboration**

9.1. Culture / normes / valeurs

9.2. Leadership / dépendance des ressources

9.3. Structure de décision et outils

9.4. Ressources

9.5. Particularité de la crise

9.6. Confiance mutuelle

- 9.7. Objectifs Communs
- 9.8. Historiques relationnels
- 9.9. Proximité géographique
- 10. Autres

10. **Effets / conséquences de l'action en matière de collaboration**

- 10.1. Positifs
- 10.2. Négatifs
- 10.3. Neutre

11. **Apprentissages**

- 11.1. Niveaux de l'apprentissage
  - 11.1.1. Individuel
  - 11.1.2. Organisationnel
  - 11.1.3. Inter – organisationnelle
  - 11.1.4. Collectivité