

**REVUE
D'ÉTUDES EN
ACTION
PUBLIQUE**

The logo consists of the letters 'RÉAP' in a bold, serif font. The 'R' and 'P' are connected at the bottom by a horizontal bar. The 'É' is smaller and positioned between the 'R' and 'P'. The entire logo is enclosed within a thin circular border.

RÉAP

Volume 1, Numéro 2

ISSN : 2562-654X

Septembre 2024

Libre accès

CATALOGAGE DE BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA (BAC) ET

BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC (BANQ)

REVUE D'ÉTUDES EN ACTION PUBLIQUE (RÉAP)

VOLUME 1, NUMÉRO 2, SEPTEMBRE 2024

1. ACTION PUBLIQUE
2. ADMINISTRATION PUBLIQUE
3. COLLOQUE D'ÉTUDES EN ACTION PUBLIQUE (CÉAP)
4. REVUE D'ÉTUDES EN ACTION PUBLIQUE (RÉAP)

CÉAP et RÉAP

SOUS LA DIRECTION DE : ERIC DION, CD, MBA, PH.D., ADM.A.

TRAVAIL D'ÉDITION : ANTA NDAO NDIAYE, MAP, DOCTORANTE ÉNAP

FINANCEMENT : ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE (ÉNAP)

4750 AVENUE HENRI-JULIEN #5104, MONTRÉAL, QUÉBEC, CANADA H2T 2C8

DÉPÔT LÉGAL © CÉAP ET RÉAP, 2024

BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA, 2024

BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC, 2024

ISSN : 2562-654X

PARUTION : SEPTEMBRE 2024

[HTTP://CEAP.AEENAP.ORG/](http://ceap.aeenap.org/)

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS.....	7
INTRODUCTION.....	8
PAR ERIC DION	8
1. FAVORISER LA CONTINUITÉ DES SERVICES POUR LES JEUNES EN PROTECTION DE LA JEUNESSE PAR LE RENFORCEMENT DE LA COLLABORATION.....	12
PAR NAÏMA BENTAYEB.....	12
RÉSUMÉ	12
INTRODUCTION	12
LA COLLABORATION EN PROTECTION DE LA JEUNESSE ENTRE PERTINENCE ET UTILITÉ	14
UNE PRATIQUE COLLABORATIVE FREINÉE PAR LA LIMITE DES RESSOURCES.....	16
CHANGEMENTS DE PRATIQUES COLLABORATIVES EN PROTECTION DE LA JEUNESSE	18
DISCUSSION ET CONCLUSION	19
REMERCIEMENT	20
RÉFÉRENCES	21
2. LE RÔLE DES PATIENTS PARTENAIRES EN TEMPS DE CRISE.....	24
PAR GENEVIÈVE DAVID	24
RÉSUMÉ	24
CONTEXTE	24
LA CRISE QUI CREUSE LE FOSSÉ DES INÉGALITÉS SOCIALES DE SANTÉ.....	25
<i>L'accès aux soins et aux traitements</i>	<i>25</i>
<i>Le non-accès aux médicaments</i>	<i>26</i>
<i>L'accès aux solutions face à la pandémie</i>	<i>27</i>
<i>L'accès aux technologies de santé numérique</i>	<i>27</i>
<i>L'accès à l'information de santé et la connaissance.....</i>	<i>28</i>
LES SAVOIRS EXPERTS.....	28
<i>Le partenariat avec les patients et les savoirs expérientiels</i>	<i>28</i>
<i>La crise qui diminue les relations de partenariat avec les patients en soins</i>	<i>31</i>
<i>Retour à l'approche paternaliste.....</i>	<i>31</i>
<i>La crise qui favorise un partenariat patient en gestion, éducation et recherche.....</i>	<i>32</i>

CONCLUSION.....	33
REMERCIEMENTS	34
RÉFÉRENCES	34
3. LA LOGISTIQUE HOSPITALIÈRE EN SOUTIEN À L'ALLÈGEMENT DE LA CHARGE DU PERSONNEL CLINIQUE EN CONTEXTE QUÉBÉCOIS	38
PAR STÉFANIE LEFEBVRE, LAURIANNE PLANTE ET NADIA POULIN	38
AVANT-PROPOS.....	38
RÉSUMÉ	38
INTRODUCTION	39
MISE EN CONTEXTE.....	39
REVUE DE LITTÉRATURE	42
PRISE EN CHARGE DES TÂCHES LOGISTIQUES	42
LOGISTIQUE HOSPITALIÈRE	43
COLLABORATION AVEC LE PERSONNEL CLINIQUE	45
ÉTUDES DE CAS	46
<i>Cas #1 : Prise en charge des réserves secondaires à l'urgence de l'hôpital Saint-François-d'Assise du CHU de Québec.....</i>	<i>47</i>
<i>Cas #2 : Mise en place de doubles casiers et élargissement de la prise en charge dans les réserves de l'hôpital de Papineau du CISSS de l'Outaouais</i>	<i>48</i>
<i>Cas #3 : Analyse du niveau de déploiement de l'offre de service logistique auprès des centres d'hébergement de soins de longue durée (CHSLD) du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal</i>	<i>49</i>
<i>Cas #4 : Prise en charge des réserves secondaires sur l'unité de gériatrie à l'hôpital de Verdun du CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal.....</i>	<i>50</i>
ANALYSE DES RÉSULTATS ET MISE EN RELATION AVEC LA REVUE DE LITTÉRATURE	51
DISCUSSION	54
CONCLUSION.....	55
RÉFÉRENCES	56
4. LES TENSIONS VALORIELLES EN MILIEUX ORGANISATIONNELS PUBLICS : EFFETS DE LA PROXIMITÉ.....	58
PAR JACQUES GANDÉ	58
RÉSUMÉ	58

INTRODUCTION	58
TENSIONS VALORIELLES, PERSPECTIVE DE LA PROXIMITÉ ET LIENS LOGIQUES	60
LA PROXIMITÉ SOCIALE DANS UN PROCESSUS D'INSTITUTIONNALISATION.....	71
PROXIMITÉ SOCIALE ET TV : PROPOSITION D'UN CADRE D'ANALYSE.....	74
APPORTS ET LIMITES DU CADRE D'ANALYSE	78
CONCLUSION.....	82
RÉFÉRENCES	83
5. GOUVERNANCE COLLABORATIVE ET GESTION DES CONFLITS : CAS DE LA GRÈVE DES ENSEIGNANTS DE LA FÉDÉRATION AUTONOME DE L'ENSEIGNEMENT (FAE).....	87
PAR PIERRE ILUNGA KALAMBAYI.....	87
RÉSUMÉ	87
INTRODUCTION	88
QUESTION DE RECHERCHE.....	89
GRÈVE ET DISPOSITIONS LÉGALES	89
RETOMBÉES DE LA GRÈVE ILLIMITÉE DES ENSEIGNANTS	90
GOUVERNANCE COLLABORATIVE.....	92
MÉTHODOLOGIE	93
<i>Revue de littérature exploratoire</i>	94
<i>Observation non participante</i>	94
<i>Techniques d'analyse des données</i>	96
DISCUSSION	96
CONCLUSION.....	100
ANNEXES	101
RÉFÉRENCES	102
6. LES ESPACES DE COCRÉATION IN SITU EN PARTICIPATION PUBLIQUE. 107	
PAR OLIVIER RINFRET	107
RÉSUMÉ	107
INTRODUCTION	107
LA COCRÉATION EN PARTICIPATION PUBLIQUE	109
<i>Exercices de participation publique comme instruments d'action publique</i>	109
L'ESPACE PARTICIPATIF DE COCRÉATION <i>IN SITU</i>	111

L'OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE MONTRÉAL (OPCM).....	112
PLAN DIRECTEUR D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU PARC JEAN-DRAPEAU	113
<i>Mandat</i>	114
<i>Territoire visé</i>	114
<i>Exercice de participation publique</i>	114
<i>Population visée</i>	115
<i>Défi territorial de fragmentation des usages</i>	116
<i>Défi de capter l'attention dans un contexte événementiel</i>	117
<i>Arbre à palabres pour remédier aux défis</i>	117
SECTEUR LES FAUBOURGS	118
<i>Mandat</i>	118
<i>Territoire visé</i>	118
<i>Exercice de participation publique</i>	119
<i>Population visée</i>	120
<i>Défi de la complexité du sujet</i>	121
RÉAMÉNAGEMENT DE L'AVENUE MCGILL COLLEGE	121
<i>Mandat</i>	121
<i>Territoire visé</i>	122
<i>Exercice de participation publique</i>	122
<i>Population visée</i>	123
<i>Défis de logistique</i>	124
DISCUSSION	125
RÉFÉRENCES	127
7. DÉVELOPPEMENT DU GOUVERNEMENT ÉLECTRONIQUE AU CANADA :	
APPLICATION DE L'ANALYSE FFOM	129
PAR ESSOTINA VIVIEN ADJANTA	129
RÉSUMÉ	129
ABSTRACT	129
INTRODUCTION	130
REVUE DE LITTÉRATURE	132
MÉTHODOLOGIE	134
RÉSULTATS	135
DISCUSSION	138

CONCLUSION.....	140
RÉFÉRENCES	141
8. LE PROFIL NATIONAL DES RISQUES DU CANADA, UNE CONTRIBUTION À LA RÉOLUTION DES ENJEUX ÉMERGENTS ?.....	146
PAR BENOÎT LADOUCEUR	146
RESUME	146
INTRODUCTION	146
REVUE DE LITTÉRATURE	148
MÉTHODOLOGIE	152
DISCUSSION SUR LES LIMITES SPÉCIFIQUES DU PROFIL NATIONAL DES RISQUES.....	152
PISTES D'AMÉLIORATION	161
LIMITES.....	163
CONCLUSION.....	163
RÉFÉRENCES	165
CONCLUSION GÉNÉRALE	167
PAR ANTA NDAO NDIAYE.....	167
RÉFÉRENCES	170
BIOGRAPHIES.....	171
L'EXÉCUTIF	171
LES RÉVISEUR.ES	171
LES AUTEUR.ES	172

REMERCIEMENTS

La publication de ce second numéro de la *Revue d'études en action publique* (2^e RÉAP) a été rendue possible par l'engagement de nombreuses personnes et parties prenantes que je souhaite remercier. D'abord, notre éditrice de ce second numéro, Anta Ndao Ndiaye qui a travaillé à bon rythme et de bon cœur sur cette première publication à son actif. Ensuite, notre comité académique qui a doublement révisé tous les articles que vous pourrez lire : Naïma Bentayeb, Daniel Francoeur, Stéphane Girard, Anna Gueye, et Claude Paul-Hus. Des remerciements vont aussi aux auteur.es dont vous aurez la chance de lire les articles. Vous retrouverez d'ailleurs les biographies de l'exécutif, des membres du comité réviseur et celles des auteur.es à la toute fin.

Au-delà de l'équipe de production, la RÉAP n'aurait pas été possible sans le déroulement des cinq dernières éditions du *Colloque d'études en action publique* (CÉAP¹) desquelles sont issus la plupart des articles sélectionnés. À chaque année, une équipe ad hoc s'est constituée pour mettre sur pied une édition du CÉAP. De sincères remerciements à chacune de ces personnes sont de mise. Plusieurs autres personnes se sont également impliquées soit pour présider des panels ou encore pour y présenter des articles ; mes sincères remerciements à toutes et à tous!

Finalement, le soutien institutionnel de l'École nationale d'administration publique (ÉNAP), le partenariat avec l'Association des professeur.es contractuel.les de l'ÉNAP (APC|ÉNAP), ainsi que le soutien de l'Association étudiante de l'École nationale d'administration publique (AÉÉNAP) ont rendu possibles les éditions du CÉAP et ont permis d'en faire une véritable réussite. Depuis 2014, le CÉAP connaît un succès grandissant et c'est grâce à l'engagement de tous ces acteurs. Un grand merci et au plaisir,

Eric.



¹ <http://ceap.aenap.org/>

INTRODUCTION

Par Eric Dion

Depuis le printemps 2013, nous organisons au sein de l'École Nationale d'Administration Publique ([ÉNAP](#)), un colloque portant sur l'étude de l'action publique ([CÉAP](#)), et ce afin d'échanger sur les grandes thématiques, d'une perspective constructive et pragmatique. Le colloque est ainsi devenu une rencontre annuelle incontournable pour les intéressé.es par ses thèmes variés. Le CÉAP se tient à la fine pointe des avancées théoriques et des pratiques du domaine de l'action publique, offrant une plateforme privilégiée à la relève francophone en Amérique du Nord. Dans la foulée des six premières éditions du CÉAP, la 1^{ère} Revue d'études en action publique ([RÉAP](#)) a été créée et publiée en libre accès en septembre 2019. Depuis, cinq autres éditions du CÉAP se sont déroulées portant sur des thèmes tout aussi variés de l'action publique, dont sont issus les huit articles qui vous sont présentés dans cette 2^e RÉAP :

- 7^e CÉAP (2020) : [La cocréation en action publique](#)
- 8^e CÉAP (2021) : [L'action publique à l'ère de la crise sanitaire](#)
- 9^e CÉAP (2022) : [Une action publique hybride à l'horizon 2025](#)
- 10^e CÉAP (2023) : [Dialogue pratique-théorique en action publique](#)
- 11^e CÉAP (2024) : [La gouvernance en action publique](#)

Ce 2^e numéro de la RÉAP réunit donc huit articles traitant de divers aspects de l'action publique selon les thèmes présentés. Étant entendu comme la synthèse pragmatique et constructive de l'administration, du management et des politiques publiques, l'action publique est aujourd'hui au cœur des préoccupations des citoyens à la recherche d'une valeur ajoutée concrète en provenance de la sphère publique en général. Les études en silos d'administration, du management et des politiques publiques ne suffisent plus; une perspective plus intégrée de l'action publique visant l'excellence par l'efficacité et l'efficience est de mise. Qui plus est, une perspective pragmatique, cohérente et convergente, est attendue des actions publiques mais force est de constater que nos administrations publiques rencontrent de nombreux défis. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2012) dans *Sociologie de l'action publique* expliquent que: « Le terme « politique publique » est aujourd'hui délaissé au profit de la notion d'« action publique » pour prendre en compte l'ensemble des interactions qui agissent à des niveaux multiples »; « ce qui fait aujourd'hui l'intérêt de ce domaine, c'est le dépassement du modèle

classique où un gouvernement plus ou moins centralisé menait l'essentiel des actions sur des secteurs bien délimités (introduction, pp. 12-3) ». Or, force est de constater que sur l'ensemble des dimensions, soient : situationnelle, socioculturelle, structurelle, systémique, stratégique, et synergique² l'État ne peut plus agir seul et s'appuie nécessairement sur des acteurs qui n'ont pas toujours l'intérêt public en guise de priorité, mais qui peuvent être intéressés par des objectifs de profit, philanthropique, ou même encore politique. Ce faisant, la perspective traditionnelle de l'État comme acteur public unitaire est dépassée et l'on doit désormais concevoir de nouvelles approches plus intégrées et plus collaboratives. Par exemple : les questions environnementales sont aujourd'hui au cœur des préoccupations d'action publique qui demandent la contribution de tous et chacun afin de réduire notre impact sur le climat global. Sociologiquement, la cohésion sociale traditionnellement prise pour acquis doit être redéfinie afin d'intégrer toutes les forces vives en faveur d'un projet de société visionnaire, avant-gardiste. Institutionnellement, nos modes d'organisation verticaux sont mis au défi d'inclure des nouvelles parties prenantes constitutives de nos sociétés mais qui changent forcément notre structuration. Systématiquement, les nouvelles technologies présentent des opportunités non-négligeables mais du coup, nous placent face à des enjeux liés à leur intégration et à nos modes d'actions publics. Stratégiquement, bien sûr que l'État joue encore un rôle d'avant-plan au service de ses citoyens, mais les grandes questions transcendent dorénavant la conception même de ce qu'est donc l'État. Et ultimement, toutes ces manifestations se transposent aussi à l'échelle internationale et globale, où la gouvernance mondiale est questionnée et bien souvent critiquée sans alternative viable. Or, sans une conception intégrée, holistique et dynamique, voire synergique de l'action publique, nous risquons fort de ne pas être à la hauteur des multiples défis qui se présentent en ce 21^e siècle. « L'action publique » propose une alternative pragmatique pour solutionner ces enjeux-clés. Cette 2^e RÉAP vous présente donc huit articles dans l'optique de vous offrir des pistes de réflexions vers des solutions potentielles et concrètes.

Ainsi, la 2^e RÉAP débute avec l'article de Naïma Bentayeb, PhD, Professeure associée à l'ÉNAP, intitulé : « Favoriser la continuité des services pour les jeunes en protection de la jeunesse par le renforcement de la collaboration ». Elle nous explique que même le cadre légal ne suffit pas à garantir la collaboration : « Sa mise en œuvre se heurte à des contraintes pratiques, telles que le manque de ressources ou l'incompatibilité des missions et des visions des partenaires ». Ainsi, la collaboration doit émerger dans l'action entre les parties prenantes.

² <https://www.adma.qc.ca/outils/baladodiffusion/saison-2023-2024/s6e04-approche-integree-en-gouvernance/>

Vient ensuite l'article de Geneviève David, doctorante à l'ÉNAP, intitulé : « Le rôle des patients partenaires en temps de crise ». La pandémie de COVID-19 a mis en lumière des défis quant à l'accès aux soins, aux traitements, aux vaccins, aux technologies numériques, à l'information et la connaissance. Une réalisation importante de la pandémie fut la nécessité d'une collaboration étroite, entre autres avec les patients vus comme des partenaires, afin de mobiliser leurs savoirs expérientiels. Le cas de la COVID longue en est une illustration. Cet article met donc en exergue le rôle clé des partenaires, et plus particulièrement des patients, dans un contexte de crise telle que fut la pandémie de COVID-19, pour faciliter les solutions.

L'article de Stéphanie Lefebvre et Nadia Poulin, toutes deux graduées de la maîtrise de l'ÉNAP, et de Laurianne Plante, intitulé : « La logistique hospitalière en soutien à l'allègement de la charge du personnel clinique en contexte québécois » poursuit la discussion sur le domaine de la santé. Les auteures proposent qu'une meilleure répartition de tâches en ce qui concerne la logistique hospitalière, pourrait participer à l'allègement de la charge du personnel clinique, dans le contexte actuel de pénurie de main-d'œuvre, et leur permettre de focaliser davantage sur les besoins cliniques essentiels. Par l'entremise de 4 études de cas, elles démontrent les réelles possibilités de l'hypothèse, et concluent que ce temps serait réinvesti auprès des patients.

L'article de Jacques Gandé, doctorant à l'ÉNAP intitulé : « Les tensions valorielles en milieux organisationnels publics : effets de la proximité », nous amène à réfléchir sur les tensions socioculturelles qui peuvent exister dans des organisations institutionnellement proches, mais dont les membres sont socialement distants. Le cadre d'analyse révèle que la proximité sociale prolongée dans le temps, favorise l'apprentissage collectif et individuel chez les gestionnaires publics, ainsi que l'intériorisation des valeurs publiques, réduisant la tension. Ce constat est important avec l'avènement du télétravail et des questionnements fondamentaux à son égard.

Pierre Ilunga Kalambayi, également doctorant à l'ÉNAP présente ensuite un article intitulé : « Gouvernance collaborative et gestion des conflits : cas de la grève des enseignants de la Fédération autonome de l'enseignement ». L'auteur étudie le cas de la grève générale illimitée tenue à partir du 23 novembre 2023 par les neuf syndicats affiliés à la Fédération autonome de l'enseignement (FAE) au Québec. Il développe l'idée d'une « théorie anticipatoire de droit de grève » qui minimise la possibilité de grève en renforçant les pourparlers entre l'employeur et les délégués syndicaux pour en arriver à un accord commun. Ainsi, l'auteur conclut que cette théorie a l'avantage de mettre à profit les composantes de la gouvernance collaborative pour rétablir la confiance entre l'employeur et les délégués syndicaux lors de négociations tendues.

Olivier Rinfret, gradué de la maîtrise de l'ÉNAP, présente l'article intitulé : « Les espaces de cocréation *in situ* en participation publique ». Avec pour objectif d'informer les concepteurs et praticiens de la participation citoyenne des défis auxquels ils peuvent être confrontés dans la réalisation d'activités de cocréation *in situ*, cet article présente trois cas tirés de l'expérience personnelle de l'auteur comme des instruments d'action publique. Quatre catégories de défis émergent de ces cas : la complexité du sujet, le contexte du territoire visé, la logistique et la configuration de l'espace de cocréation, et l'inclusion de la population visée. Il apert qu'une planification et une conception réfléchie et flexible permettent d'apporter plusieurs solutions.

Essotina Vivien Adjanta, doctorant à l'ÉNAP, nous présente dans la suite son article intitulé : « Développement du gouvernement électronique au Canada : application de l'analyse FFOM ». Affirmant : « Le Canada est l'un des 1^{ers} pays au monde qui a fait du gouvernement électronique une priorité », cet article a pour but d'analyser son développement basé sur une analyse des forces, faiblesses, opportunités et menaces (FFOM). L'analyse montre que le Canada possède des forces majeures : telles l'utilisation des TIC et la qualité des sites web; mais aurait également des faiblesses, comme la fracture numérique. D'autre part, il existe de belles opportunités, telles que la collaboration et les investissements dans les infrastructures numériques, mais l'influence du secteur privé sur la gouvernance constituerait une menace.

Finalement, Benoît Ladouceur, doctorant à l'ÉNAP, présente un article intitulé : « Le profil national des risques du Canada, une contribution à la résolution des enjeux émergents ? ». Le Profil National des Risques est une initiative du gouvernement du Canada qui vise à mieux maîtriser les risques de catastrophes et à favoriser les mesures préventives. Le PNR s'inscrit dans une logique de gestion des risques visant à prioriser les menaces qui devront être gérées pour assurer la sécurité des résidents du Canada. Cependant, des défis se présentent au niveau du manque de cohérence interne et de l'incapacité à cerner l'incertitude autour d'un scénario. L'auteur conclut de la nécessité d'une approche holistique et rigoureusement scientifique dans l'élaboration du PNR. Cela implique une réflexion approfondie sur les méthodes utilisées, une volonté d'adaptation et d'amélioration continue pour assurer notre résilience face aux risques.

En guise de conclusion, notre éditrice, Anta Ndao Ndiaye, doctorante à l'ÉNAP, résume l'essentiel des grands thèmes et nous amène à réfléchir de façon intégrée aux actions publiques, d'autant que la complexité des défis auxquels nous sommes désormais confrontés requiert une plus grande collaboration au sein du secteur public, avec le secteur privé et la société civile.

1. FAVORISER LA CONTINUITÉ DES SERVICES POUR LES JEUNES EN PROTECTION DE LA JEUNESSE PAR LE RENFORCEMENT DE LA COLLABORATION

Par Naïma Bentayeb

Résumé

L'histoire de la Loi sur la protection de la jeunesse (LPJ) souligne l'importance accordée à la collaboration pour résoudre les problématiques liées aux jeunes et aux enfants au Québec. Cet appel au partenariat s'inscrit dans une longue tradition de reconnaissance du « travail en commun » comme élément essentiel à la protection de la jeunesse, en accord avec le principe de responsabilité collective promu par la loi. Cependant, bien que la collaboration soit recommandée, voire imposée par la LPJ, sa mise en œuvre se heurte à des contraintes pratiques, telles que le manque de ressources ou l'incompatibilité des missions et des visions des partenaires. À partir des perspectives croisées de gestionnaires et d'intervenant(e)s en protection de la jeunesse, ce texte présente la perception des dispositions légales relatives à la collaboration ainsi que leur applicabilité dans la pratique quotidienne.

Introduction

Les dernières années ont été marquées par l'émergence de plusieurs problématiques intersectorielles et interorganisationnelles que présentent certaines catégories de la population ainsi qu'une hausse des exigences de la qualité des services. Ce constat a amené la réflexion sur la nécessité de la création de nouvelles formes de travail qui mettent en valeur le caractère complémentaire des différents intervenants (Bianchi, Nasi et Rivenbark, 2021; Brown et al., 2019; Larivière, 2001). Le mode de fonctionnement selon lequel la dispensation des services reposait sur une approche où chaque organisation traite un aspect particulier ne répondait plus à l'évolution des besoins et leur complexité (Reed, 2006; Thomson et Perry, 2006).

Dans un contexte économique difficile, le gouvernement se dirige vers des solutions moins « coûteuses » pour répondre aux idéaux de la performance et de restrictions financières associés aux principes de la nouvelle gestion publique, et qui semblent pouvoir répondre aux nouvelles situations plus complexes à gérer par des organisations en silo. Un engouement pour la notion du travail collectif et ses dérivés a été observé autant du côté des théoriciens que des praticiens. Le tout couronné par le moyen devenu indispensable pour la résolution des problématiques sociales plus complexes, à savoir, la collaboration : intraorganisationnelle,

interorganisationnelle, interprofessionnelle et intersectorielle (Bilodeau et al., 2019, Bourque, 2003; Divay et al., 2013; Farinas, 2016; Marion, 2018).

Dans le domaine de la protection de la jeunesse, plusieurs des jeunes et leurs familles présentent des problèmes relevant des compétences de différentes organisations. La protection de la jeunesse est présentée comme une responsabilité collective et la collaboration comme le moyen pour y arriver. L'appel vers la collaboration ne date pas d'aujourd'hui. Elle est inscrite dans les dispositions de la loi elle-même (Bentayeb, 2010; Bentayeb et Goyette, 2021). L'histoire de la LPJ, adoptée en 1977 et appliquée depuis 1979, nous montre l'importance accordée à la collaboration dans la résolution des problématiques autour des jeunes en protection. La Loi sur la protection de la jeunesse a connu plusieurs modifications, toutes mettent de l'avant l'importance du travail collectif, de l'intégration des services et de la collaboration (Contandriopoulos et al., 2001; Dallaire et al., 2003) et quasiment tous les documents d'orientation présentent la collaboration comme la pierre angulaire de la transformation et l'amélioration de la qualité de vie des jeunes et leurs familles (Goyette et al., 2011; Québec, 2021).

Cela dit, l'application des dispositions de la LPJ se fait dans un contexte fragilisé par d'autres réformes (restructuration du réseau de la santé et services sociaux notamment), d'autres textes de loi (Loi sur la Santé et Services sociaux, Loi sur l'instruction publique, etc.) qui, parfois, posent des défis d'application au niveau des centres jeunesse, mais aussi au niveau des autres services du réseau de la santé et services sociaux et des ressources du milieu.

À travers ce texte, nous souhaitons discuter des limites de dispositions législatives à renforcer la collaboration lorsque les facteurs contextuels ne sont pas favorables à leur application. Plus concrètement, nous utiliserons les données collectées dans le cadre d'une évaluation des impacts des nouvelles dispositions de la Loi sur la protection de la jeunesse de 2007 sur la stabilité et les conditions de vie des enfants, subventionnée par le Fonds de recherche du Québec – Société et culture et réalisée entre 2007 et 2011 par une équipe de chercheurs³. L'évaluation mixte comprenait deux volets d'étude. Le premier portait sur la mise en œuvre des nouvelles

³L'équipe des chercheurs : Daniel Turcotte, Université Laval, chercheure principale; Sylvie Drapeau, Université Laval, responsable du volet « implantation »; Sonia Hélie, chercheure en établissement, CJM-IU, responsable du volet « effets »; Marc Bigras, UQAM; Michèle Brousseau, chercheure en établissement, CJQ-IU; Danny Dessureault, UQTR; Marie-Hélène Gagné, Université Laval; Martin Goyette, ENAP; Marie-Andrée Poirier, Université de Montréal; Ève Pouliot, UQAC; Marie-Christine Saint-Jacques, Université Laval; Marie-Claude Simard, chercheure en établissement, CJQ-IU; Geneviève Turcotte, chercheure en établissement, CJM-IU.

dispositions de la LPJ. Dans un premier temps, l'équipe a dressé un portrait général de la situation dans tous les centres jeunesse⁴ du Québec. Ensuite, elle a approfondi les questionnements en menant trois études de cas⁵; chaque cas représentant un centre jeunesse. Le deuxième volet, quant à lui, a porté sur les effets sur la stabilité et les conditions de vie des enfants.

Une diversité de méthodes de collecte de données a été utilisée : 1) un questionnaire en ligne à tous les intervenants et chefs de service (EO, AM, ressources, adoption, révision, services aux autochtones); 2) des entrevues de groupe (intervenants des mêmes services ayant au moins trois ans d'expérience) et; 3) des entrevues individuelles avec directeurs et chefs de services (DPJ, ressources, contentieux, AM). Au total, 384 personnes ont rempli le questionnaire élaboré pour connaître les perceptions des acteurs qui appliquent la LPJ, soit 313 intervenants et 71 chefs de service, réviseurs ou conseillers cliniques. Cet échantillon correspond à 37 % des intervenants et à 68 % des chefs de service visés (Turcotte et al., 2010; 2011). De même, 19 entrevues de groupe ont été réalisées auprès des intervenants et des comités usagers ou groupes famille d'accueil (Turcotte et al., 2011). Enfin, 32 entrevues individuelles ont été effectuées avec les directeurs et certains chefs de service (Turcotte et al., 2011).

Dans le cadre de ce texte, l'analyse présentée se concentre sur les données concernant la collaboration des CJ avec les ressources du milieu afin de tenter de répondre à notre question principale : *comment les dispositions de la LPJ en 2007 portant sur la collaboration avec les ressources du milieu sont-elles perçues et appliquées?* Ainsi, la première section relate la perception des personnes participantes à l'évaluation quant à la pertinence et l'utilité des modifications de la LPJ. La deuxième section questionne les pratiques collaboratives. La troisième section s'interroge sur les changements dans les pratiques collaboratives induits par les modifications de la LPJ. Nous concluons le texte avec des éléments de discussion et des réflexions pour la question de la collaboration.

La collaboration en protection de la jeunesse entre pertinence et utilité

Comme nous l'avons mentionné dans la section précédente, la volonté du législateur de faire de la protection de la jeunesse une responsabilité collective est très présente et nourrit l'esprit

⁴ Actuellement nommé Centre de protection de l'enfance et de la jeunesse (CJPE). Dans ce texte, nous allons maintenir la nomination en vigueur lors de la collecte de données.

⁵ Le rapport synthèse de cette évaluation est disponible sur le site Internet : http://www.jefar.ulaval.ca/centreJefar/PDF/Rapport_LPJ.pdf

même de la Loi, notamment celui d'en faire une Loi d'exception afin de minimiser l'intervention du DPJ dans la vie des jeunes et leurs familles.

En pratique, même si la plupart des acteurs rencontrés adhèrent à ce principe de « responsabilité collective » la perception est différente selon les CJ. Certains comprennent bien l'étendue de la notion « collective », d'autres encore limitent cette responsabilité à la collaboration organisationnelle. L'apport de la Loi est dans ce cas-ci d'avoir clarifié les rôles et responsabilités de chacun (DPJ d'un côté et ressources du milieu de l'autre) :

C'est un mouvement de région, de réseau. J'ai axé beaucoup sur la responsabilité collective qu'il y avait dans ces amendements-là. Sur la volonté que la LPJ soit une loi d'application exceptionnelle. Et qu'il faut être conscient que quand le DPJ débarque dans la vie des gens ce n'est pas une bonne nouvelle pour personne il faut vraiment que le DPJ agisse quand il n'y a pas d'autres avenues. J'ai la ferme conviction que la meilleure façon d'aider les gens c'est dans un contexte volontaire. Donner un sens à cette responsabilité-là et à cette exception-là. Je crois que les gens ont bien acheté ça. C'est sûr que les résistances, ou plutôt les hésitations, c'est dans la vraie vie : on va faire ça comment? (CJA)

Avec les CSSS, depuis que c'est ouvert, la loi nous a aidés là-dessus de mettre l'obligation que les CSSS s'occupent de la santé dans différents programmes des gens de leur territoire. Ça fait que l'on doit se rapprocher et que les gens restent avec nous pour travailler. Ce qu'on n'avait pas autant avant la modification de la loi. On se sent moins en quête de service. On a un protocole, on doit rester partenaire. Les rôles ont été précisés et l'obligation, la responsabilité sociale de chacun. Le mandat étant plus clair, je trouve que ça facilite la collaboration. (CJB)

Néanmoins, bien que les acteurs des CJ semblent adhérer aux nouvelles dispositions relatives à la collaboration, particulièrement celles apportant des précisions aux rôles et aux responsabilités de chacun, la perception de l'utilité est différente selon les acteurs. Les chefs de services demeurent proportionnellement plus nombreux à juger plus utile la disposition de la loi visant le renforcement de l'obligation des autres dispensateurs de services de donner des services aux enfants suivis par la DPJ (Turcotte et al., 2011).

Une autre perception de la « responsabilité collective » est celle exprimée en termes de transfert personnalisé à la suite de l'élargissement du rôle du DPJ à informer et accompagner le jeune et sa famille vers les ressources appropriées lorsqu'il n'intervient pas ou plus :

Moi j'arrive [de retour d'un congé]. Au niveau de la responsabilité collective, j'ai une plus grande préoccupation sur l'après DPJ. Je questionne davantage : c'est quoi ton transfert, pourquoi tu n'en fais pas pourquoi tu ne t'es pas mis en lien. Je questionne beaucoup plus le besoin de protection vs le besoin de services. Dans les pratiques c'était en ferme et ça s'arrête. Je suis fatiguante pour les intervenants il faut qu'ils me justifient quand il n'y a pas de transfert. On veut éviter le retour des familles en protection il faut faire des transferts personnalisés. Les modifications m'ont beaucoup plus sensibilisée sur l'après. (CJB)

Ainsi, l'adhésion est assez forte aux principes des nouvelles dispositions de la LPJ. Néanmoins, les acteurs des CJ trouvent que les partenaires ont encore de la difficulté à intérioriser ces changements⁶; et la mise en œuvre et l'application de ces dispositions rencontrent des difficultés qui ne dépendent pas uniquement de la volonté des partenaires à améliorer les relations partenariales pour une meilleure prise en charge, ou plutôt prise en compte de différents besoins du jeune et sa famille, mais aussi de certains facteurs contextuels.

Une pratique collaborative freinée par la limite des ressources

Les acteurs des CJ reconnaissent la présence et l'importance de leurs partenaires. Néanmoins, l'application des différentes dispositions de la LPJ relativement à la collaboration rencontre certaines difficultés, particulièrement au niveau des partenaires. En effet, plusieurs acteurs des CJ expriment des réserves quant aux possibilités d'application compte tenu des ressources et des moyens dont disposent les partenaires.

[Aux messages de la LPJ pour que la protection de la jeunesse soit partagée], les organismes répondaient "on le reconnaît rationnellement et on est d'accord, et on l'a toujours dit", mais il y avait aussi des appréhensions : dans la vraie vie ça va avoir l'air de quoi, on va-tu avoir les effectifs? On va-tu pouvoir? (CJB)

[À l'accueil des changements de la Loi], ça n'a pas sauté de joie. Je dois travailler avec [des organismes avec des] réalités différentes. [...]. Ils ont vu [certains dossiers] débarquer dans leur cour avec une grande appréhension. Ils se sont dit : « Voyons, on n'a pas les effectifs pour. On n'a pas le serment, les outils ou les habiletés nécessaires. ». (CJA)

⁶ Il est important de rappeler que la perspective des partenaires n'est pas représentée dans ce texte.

Parce que la loi définit des responsabilités très claires aux collaborateurs, mais ils ne sont pas prêts à les accueillir. Entre autres, avec les abus sexuels, les [xxx], ils ne savent pas quoi faire avec ça, ils ne sont pas outillés et non seulement pas supervisés. (CJC)

Ainsi, parmi les modifications visant à assurer le caractère exceptionnel de l'intervention en protection de la jeunesse, celles qui impliquent une collaboration avec les partenaires semblent poser davantage de difficultés. Tant chez les chefs de service que chez les intervenants, une majorité de répondants disent rencontrer des difficultés avec les modifications qui impliquent les partenaires dans l'offre de services aux enfants suivis par la DPJ (Turcotte et al., 2011). Aussi, environ le tiers des répondants rapportent des difficultés lorsqu'il s'agit d'informer les parents et de les accompagner vers d'autres ressources (Turcotte et al., 2011).

De plus, des difficultés sont encore rencontrées dans les échanges quotidiens entre les partenaires. Dépendamment des partenaires, des échanges précédents et des préjugés auxquels ils ont face à la DPJ, le degré de collaboration est assez variable selon les CJ et les partenaires.

Il y a parfois des conflits. [...]. Disons qu'avec certains partenaires, ça fonctionne plus ou moins. Il y a des partenaires qui ont des croyances face à la DPJ, ce n'est pas tout le monde qui accepte la loi basée sur la délation, la loi de la protection de la jeunesse. Je crois qu'il y en a qui ont eu de mauvaises expériences. Il y en a qui ont des préjugés. Avec certains partenaires on peut s'ouvrir et en parler pour mieux se connaître. C'est plus facile, mais avec certains partenaires, on a beaucoup d'habiletés à démontrer pour les associer. (CJB)

Le sens de la loi nous demande de travailler avec les organismes qui peuvent tout comme aider dans les situations, mais je vous dirais qu'il y aurait de l'éducation à faire, on porte encore la responsabilité de protéger l'enfant, moi je pense qu'on devrait être l'intervenant qui chapeaute, mais qui délègue, mais on est encore, c'est souvent attaché à nous. Expliquer nos rôles, nos responsabilités nos..., définir nos carrés de sable, toi, tu joues là, moi je joue là et des fois, on joue les deux ensembles. (CJB)

Lorsque la collaboration nécessite l'arrimage des actions de plus que deux partenaires, la situation semble encore plus compliquée, ce qui retarde la solution dont le jeune a besoin, parfois immédiatement, afin d'éviter des situations de crise nécessitant une intervention d'urgence.

Le plus bel exemple c'est la gestion de la crise dans les écoles. [...]. Il faut être très concret par exemple quand je vais avoir un jeune en crise dans le milieu scolaire et que ce jeune est dans un milieu de vie inadéquat, des parents sur lesquels je ne peux pas m'appuyer et qui devient dangereux pour lui-même ou pour les autres, c'est ma responsabilité d'y aller. [...]. Mais s'il y a un dossier qui n'est pas connu par le DPJ et qu'on n'est pas dans des éléments de danger, le CSSS concerné va devoir y aller. [...]. C'est des éléments aussi concrets qu'on regarde avec nos partenaires et le but c'est d'en venir à un écrit opérationnel, concret et facile. (CJA)

Pour conclure, les acteurs des CJ adhèrent et reconnaissent l'utilité des amendements à la LPJ. Néanmoins, ils sont sensibles aux difficultés de leur mise en œuvre et application pour des raisons organisationnelles (manque de ressources, d'expertise, etc.). Cet état de fait ne peut améliorer les échanges collaboratifs entre les partenaires qui soulèvent encore des inquiétudes de la part des participants à cette évaluation.

Changements de pratiques collaboratives en protection de la jeunesse

La plupart des acteurs des CJ perçoivent des changements dans les collaborations. Leurs perceptions diffèrent selon les acteurs rencontrés; les chefs de service sont plus nombreux à percevoir des changements (Turcotte et al., 2011). Par ailleurs, ces changements sont en général perçus positivement (Turcotte et al., 2011). Les deux changements principalement soulevés par les acteurs des CJ perçus dans leurs pratiques sont : 1) les transferts personnalisés⁷ et 2) la tendance à faire « équipe » plus souvent. Comme nous l'avons souligné aux sous-sections précédentes, le transfert personnalisé est même perçu par certains comme étant la façon de traduire la notion de responsabilité collective.

Moi je fais aussi des références personnalisées, ce que je ne faisais pas avant. Avant je disais aux parents qu'ils pouvaient aller au CLSC, maintenant on les accompagne. C'est un changement majeur avec la nouvelle loi. Ça doit avoir un impact sur les CSSS. Ils ont sûrement une augmentation de la demande. Pour ce

⁷Le *Guide de partenariat CSSS/CJ* (2008) décrit le transfert personnalisé comme suit : « Avec l'accord de l'enfant et de sa famille et après entente avec le représentant du partenaire, une rencontre est organisée par l'intervenant déjà impliqué pour introduire l'enfant et sa famille auprès du nouvel intervenant et pour assurer une continuité au niveau des interventions. » (Cité dans Bentayeb, 2010 : 80).

qui est des organismes communautaires, on ne peut pas dire que nous avons beaucoup de liens avec eux. (CJA)

Ainsi, les changements observés chez les partenaires semblent être plus importants, selon les acteurs des CJ. Les nouvelles modifications semblent avoir créé une surcharge de travail chez les partenaires, un transfert des responsabilités du CJ vers les établissements du réseau de la santé et des services sociaux (RSSS).

Moi, je trouve que cette Loi nous amène à déléguer comme ce n'était peut-être pas fait au départ, [...]. Cette Loi nous amène à changer nos pratiques et à utiliser nos collaborateurs. À partir du moment où on prend le temps de prendre le temps, de s'asseoir et de canter un plan de service, on est beaucoup moins essoufflé. (CJC)

Ainsi, les nouvelles dispositions sont perçues assez positivement par les acteurs des CJ qui y adhèrent dans une grande proportion. Cependant, leur utilité est perçue différemment selon les CJ et le niveau hiérarchique des acteurs. Les changements importants observés se limitent au transfert personnalisé, perçu très positivement. Il n'est plus question de laisser l'enfant et ses parents aller chercher de l'aide par eux-mêmes, mais, s'ils y consentent, le DPJ les accompagne dans cette démarche. Par ailleurs, du côté des autres établissements du RSSS, et selon les acteurs des CJ, les nouvelles dispositions de la LPJ semblent avoir créé une surcharge importante de travail dans un contexte organisationnel défavorable (manque de ressources et d'expertise). Ces éléments rendent l'application des amendements plus difficile.

Discussion et conclusion

Comme dans toute action publique, le passage de la théorie à la pratique semble poser quelques difficultés. À cet égard, il est pertinent d'analyser les difficultés dans leur contexte. La collaboration, comme nous l'avons souligné auparavant, a depuis longtemps été présentée comme la solution aux problèmes complexes et c'est aussi vrai en protection de la jeunesse. Plusieurs efforts convergent vers cette solution. D'une part, rappelons-nous le projet de « virage milieu » par lequel différents CJ ont tenté d'accroître leurs collaborations avec les partenaires dans un objectif de renforcement de la complémentarité des services et de l'intervention auprès des jeunes dans leur milieu (Dallaire et al., 2003). Néanmoins, la collaboration reste à la merci des conditions contextuelles des partenaires et leurs priorités, partenariales ou organisationnelles.

D'autre part, la restructuration du réseau de la santé et des services sociaux entamée en 2004 avait également pour but, entre autres, de (ren)forcer la collaboration interprofessionnelle entre

les acteurs des différents établissements du RSSS. Or, certaines études et évaluations rendent compte de l'échec ne serait-ce que partiel de cette initiative et de certains effets non désirés. En effet, l'évaluation réalisée par Larivière souligne certains méfaits de la restructuration sur les relations partenariales (Larivière, 2009). En effet, certains acteurs des CJ soulèvent l'impact « négatif » de la restructuration qui se fait encore sentir au moment de la mise en œuvre des nouvelles modifications de la LPJ (Bentayeb, 2010; 2011; 2021).

Ainsi, la collaboration que les dispositions de la LPJ viennent renforcer, voire obliger, se trouve fragilisée par d'autres éléments du contexte (Seaton et al., 2018). Même la mise en place de certains mécanismes visant à mettre en œuvre les nouvelles dispositions de la LPJ dans certains CJ n'a pas suffisamment aidé à surmonter les difficultés contextuelles existantes ainsi que les craintes engendrées particulièrement auprès des partenaires des CJ. À cet égard, malgré les efforts de formalisation de la collaboration, notamment à travers la mise en place de guides de partenariat ou d'ententes de collaboration ainsi que la nomination de personnes dédiées à cette fonction, la collaboration n'est pas pour autant renforcée en protection de la jeunesse (Bentayeb, 2010; Bentayeb et Goyette, 2011). Plus encore, certains intervenants croient que ces actions viennent alourdir la collaboration (Bentayeb, 2010). Ce phénomène ne semble pas d'ailleurs être exclusif au domaine de la protection de la jeunesse, mais plutôt assez généralisé (Bourque, 2008).

Par ailleurs, l'histoire de la collaboration autant au niveau individuel qu'organisationnel est un facteur important pour la facilitation de la collaboration. Les collaborateurs se connaissent et connaissent les particularités et les façons de faire de chacun, ce qui facilite le processus de la collaboration. De la même manière, les relations informelles semblent jouer un rôle important dans l'efficacité des collaborations entre les partenaires (Bentayeb, 2010; Bentayeb, 2011)

Ainsi, bien qu'une loi puisse renforcer le recours à la collaboration, cette dernière nécessite un contexte favorable et des prérequis afin qu'elle puisse devenir une pratique effective et réussite (Bentayeb, 2010; Bentayeb et Goyette, 2021).

Remerciement

Nous tenons à remercier toute l'équipe de recherche et plus particulièrement Daniel Turcotte, chercheur principal qui nous a accordé l'accès aux données collectées ainsi qu'à l'expertise diversifiée des membres de l'équipe.

Références

- Bentayeb, N. (2010). *Une évaluation contextuelle de la collaboration : Cas du Centre jeunesse de Montréal-Institut universitaire*, [mémoire de maîtrise, École nationale d'administration publique]. Espace ENAP. <https://espace.enap.ca/id/eprint/97/>
- Bentayeb, N. (2011). La collaboration centre jeunesse et CSSS dans le cadre des nouvelles dispositions de la Loi sur la protection de la jeunesse : une étude de cas, dans Turcotte, D., Drapeau S., Hélie S., Bigras M., Brousseau M., Dessureault D., Gagné M-H, Goyette M., Poirier M-A., Pouliot E., Saint-Jacques M-C, Simard M-C et G. Turcotte, *Évaluation des impacts de la nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse au Québec*, Programme Actions concertées, Rapport final FQRSC et MSSS, annexe 14.
- Bentayeb, N. et Goyette, M. (2021). « L'intervention auprès des jeunes en difficulté : choisir de collaborer ou y être obligé », dans A. Bazinet, C. Boudreau et M. Charbonneau (Dir.), *La collaboration interorganisationnelle : conditions, retombées et perspectives en contexte public*, Presse de l'Université du Québec.
- Bentayeb, N. et Goyette, M. (2011). La collaboration Centres jeunesse/CSSS dans l'intervention auprès des jeunes retenus en protection dans le cadre des modifications à la Loi sur la protection de la jeunesse en 2007, *Revue Défi jeunesse*, XVIII(1), 28-39.
- Bianchi, C., G. Nasi et William Rivenbark (2021). Implementing collaborative governance: models, experiences, and challenges, *Public Management Review*, 23(11), 1581-1589.
- Bilodeau A., Parent, A.-A. et Potvin, L. (2019). *Les collaborations intersectorielles et l'action en partenariat, comment ça marche*, InterActions : Centre de recherche et de partage des savoirs, CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal.
- Bourque, D. (2008). *Concertation et partenariat. Entre levier et piège du développement des communautés*, Collection Initiatives, Presses de l'Université du Québec, 139 p.
- Brown, M. E., Rizzuto, T. et Singh, P. (2019). Strategic compatibility, collaboration and collective impact for community change, *Leadership & Organization Development Journal*, 4(4), 421-434.
- Contandriopoulos, A.-P., Denis, J.-L., Nassera Touati, N. et Rodriguez, R. (2001). Intégration des soins, dimensions et mise en œuvre, *Ruptures, revue transdisciplinaire en santé*, 8(2), 38-52.
- Dallaire, N., Goyette, M. et Panet-Raymond, J. (2003). *Les pratiques partenariales dans les Centres jeunesse de Montréal à l'aune des approches milieu*, Rapport final de recherche. Montréal; remis à l'Institut de recherche pour le développement social des jeunes.
- Divay, G., Belley, S. et Prémont, M.-C. (2013) La collaboration intersectorielle : spécificités, questionnements et perspectives. *La revue de l'innovation dans le secteur public*, 18(2), 1-22.
- Dumais, J. et autres. (2004). *La protection des enfants au Québec: une responsabilité à mieux partager*, Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux, 195 p. [en ligne], <http://publications.msss.gouv.qc.ca/acrobat/f/documentation/rapports/comiteprotecjeunes.pdf>

- Farinas, L. (2016). *La coordination interorganisationnelle en pratique : une exploration du travail relationnel de l'Équipe Itinérance et de ses partenaires* [thèse de doctorat, École nationale d'administration publique]. Espace ENAP. <http://espace.enap.ca/id/eprint/142/>
- Goyette, M., Turcotte, G. et Bentayeb, N. (2011). « La collaboration entre les centres jeunesse et les ressources du milieu dans le cadre des nouvelles dispositions de la Loi sur la protection de la jeunesse : le point de vue des acteurs des centres jeunesse », dans Turcotte, D., Drapeau S., Hélie S., Bigras M., Brousseau M., Dessureault D., Gagné M-H, Goyette M., Poirier M-A., Pouliot E., Saint-Jacques M-C, Simard M-C et G. Turcotte, *Évaluation des impacts de la nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse au Québec*, Programme Actions concertées, Rapport final FQRSC et MSSS, annexe 13.
- Joyce, A.S., Wild, C., Adair, C. E., McDougal, G.M., Gordon, A., Costigan, N., Beckie, N., *et al.* (2004). Continuity of Care in Mental Health Services: Toward Clarifying the Construct. *The Canadian Journal of Psychiatry* 49(8), 539-550.
- Larivière, C. (2009). Rapport sur les impacts de la restructuration du réseau de la santé et des services sociaux depuis 2004, Projet de recherche réalisé par le Comité de la pratique en Centre de santé et de services sociaux de l'Ordre des travailleurs sociaux et des thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec (OTSTCFQ), [en ligne], <http://www.otstcfq.org/docs/default-document-library/rapport-larivière-3-final.pdf?sfvrsn=0>
- Marion, É. (2018). *Construire la collaboration intersectorielle pour favoriser la réussite scolaire des jeunes en situation de placement : naviguer entre problématiques et controverses* [thèse de doctorat, École nationale d'administration publique]. Espace ENAP. <http://espace.enap.ca/id/eprint/174/>
- Québec : Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse, 2021. *Instaurer une société bienveillante pour nos enfants et nos jeunes : résumé du rapport de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse*. 122 p.
- Québec (2006). *Principales modifications apportées à la Loi sur la protection de la jeunesse*. Québec. Centre jeunesse Chaudière-Appalaches (2009). Règlement concernant la protection de la jeunesse et l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse, Règlement numéro cinq, Art. 37 de la LPJ (L.R.Q. c. P-34.1), [en ligne] <http://www.cj12.qc.ca/wp-content/uploads/2012/04/Reglement-no-5-Loi-protection-jeunesse-VERSION-FINALE1.pdf>
- Reid, R., Haggerty, J. et Rachael MCKENDRY (2002). Dissiper la confusion : concepts et mesures de la continuité des soins, Rapport final préparé pour la Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé, l'Institut canadien d'information sur la santé et le Comité consultatif des services de santé de la Conférence fédérale-provinciale-territoriale des sous-ministres de la Santé, 54 p.
- Seaton, C. L., Holm, N., Bottorff, J. L., Jones-Bricker, M., Errey, S., Caperchione, C. M., Lamont, S., Johnson, S. T., & Healy, T. (2018). Factors That Impact the Success of Interorganizational Health Promotion Collaborations: A Scoping Review. *American Journal of Health Promotion*, 32(4), 1095-1109. <https://doi.org/10.1177/0890117117710875>

Turcotte, D., Drapeau, S., Hélie, S. et autres (2011). Les impacts de la nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse : un premier bilan. Québec : Centre de recherche JEFAR, Université Laval.

Turmel, J. et autres (2004). *L'intervention judiciaire en matière de protection de la jeunesse : Constats, difficultés et pistes de solutions*, Québec, ministère de la Justice, [en ligne], <http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/publications/rapports/pdf/prot-jeun.pdf>

2. LE RÔLE DES PATIENTS PARTENAIRES EN TEMPS DE CRISE

Par Geneviève David

Résumé

La pandémie de COVID-19 a frappé le Québec en mars 2020, exacerbant les inégalités de santé existantes au sein des systèmes de santé. L'article explore comment la pandémie a aggravé ces inégalités en matière de santé et évalue les opportunités et les défis de partenariat avec les patients en période de crise. La pandémie a mis en lumière des défis quant à l'accès aux soins, aux traitements, aux vaccins, aux technologies numériques, à l'information et la connaissance. Une des opportunités proposées pour faire face aux enjeux d'accès est de mobiliser les savoirs experts, incluant les savoirs expérientiels des patients partenaires. Cette mobilisation peut se développer sur plusieurs dimensions (niveau d'engagement, niveau décisionnel et temps) et un déplacement sur ces dimensions a été observé lors de la pandémie. Au début de la pandémie, une phase de désorganisation dans les systèmes de santé est apparue, diminuant l'engagement des patients partenaires au niveau opérationnel des soins. Par la suite, une réorganisation s'est installée, augmentant l'engagement des patients partenaires au niveau stratégique des systèmes de santé. Pour garantir que le système de santé québécois puisse faire preuve de résilience face aux crises futures, il est essentiel de poursuivre les efforts en clinique, recherche et enseignement en partenariat avec les patients, les proches et le public. La collaboration, par une démocratie sanitaire basée sur les savoirs expérientiels, est essentielle pour préparer les soins de santé de demain.

Mots-clés

Partenariat patient, savoirs expérientiels, crise sanitaire, démocratie sanitaire, santé

Contexte

En mars 2020, la pandémie de COVID-19 frappe le Québec. Bien que les inégalités en santé étaient déjà présentes dans le système de santé, cette crise sanitaire a creusé encore davantage de fossé. En effet, la pandémie a mis en lumière d'importantes inégalités en matière de santé qui existent dans notre société depuis des décennies. Les Noirs, les Hispaniques, les personnes autochtones ou issues des premières nations et les immigrants sont les populations les plus susceptibles de connaître des disparités liées au fardeau de la maladie, aux soins de santé et à l'état de santé (Lavizzo-Mourey). Nous proposons dans cet article de voir un peu plus en détails comment cette crise sanitaire a apporté davantage d'inégalités en santé et de trouver des pistes

de solution pour faire face aux crises sanitaires futures. Une revue narrative des médias francophones canadiens a été réalisée pour décrire les opportunités et les défis du partenariat patient en temps de crise (Sukhera, 2022). Les médias comme La Presse et Radio-Canada, ainsi que des documents publics du Ministère de la santé et des services sociaux (MSSS), ont été principalement utilisés afin de faire état de l'information gratuite disponible au public pendant la pandémie. À cela s'ajoute des articles scientifiques qui viennent soutenir des propositions théoriques permettant d'expliquer l'information des médias.

La crise qui creuse le fossé des inégalités sociales de santé

L'accès aux soins et aux traitements

Pendant la crise, les établissements de santé ont priorisé certains types de clientèles de par l'urgence de la situation à court terme (gestion des cas COVID), mais délaissant d'autres clientèles jugées moins urgentes dans l'immédiat (ex. chirurgie, cancer) mais pouvant avoir des conséquences graves à moyen-long terme. L'inégalité sociale face à l'accès aux soins et services de santé n'est pas nouvelle à cette crise. Ces inégalités sont bien documentées dans la littérature (Bago d'Uva et al., 2009; Norheim & Asada, 2009). Toutefois, cette crise sanitaire n'a fait qu'accentuer ces inégalités. En effet, les issues des minorités raciales et ethniques étaient davantage touchées par la COVID et en mouraient davantage. Ainsi, aux États-Unis, dans la ville de Chicago, les personnes catégorisées comme Noires représentaient 30% de la population de la ville mais représentaient 70% des décès dus au COVID-19 (Kim et al., 2020). Même son de cloche pour les personnes catégorisées comme hispaniques, où à New York les taux d'hospitalisation et de mortalité ont été deux fois plus élevés dans la population hispanique par rapport aux Blancs en mai 2020 (Macias Gil et al., 2020). Ceci s'explique en partie par des personnes issues des minorités raciales et ethniques qui travaillaient dans les services essentiels en lien avec le public comme les restaurants, les magasins, l'entretien. De plus, plusieurs familles vivaient dans un cadre multigénérationnel ce qui rendait difficile la distanciation sociale dans ces milieux (Macias Gil et al., 2020)

Les personnes ayant une ou des maladies chroniques ont été davantage touchés par rapport à l'accès aux soins. Un ou plusieurs rendez-vous médicaux ont été annulés, reportés ou retardés en raison de la pandémie de COVID-19. Ces rendez-vous pouvaient concerner la consultation d'un médecin de famille ou une infirmière praticienne spécialisée (IPS), un traitement (incluant le cancer), un dépistage ou tests diagnostiques, une chirurgie (difficulté systémique d'accès aux

soins) (Gouvernement du Canada, 2022). Les chirurgies maintenues n'étaient que pour les patients catégorisés comme urgents c'est-à-dire qui ne peuvent pas attendre plus de deux semaines sans qu'il y ait un risque majeur pour leur vie. On parle ainsi de soins en lien avec les greffes d'organes, chirurgies cardiaques, examens médicaux et résection de tumeurs. Ces mesures ont été mises en place pour s'assurer qu'il y ait suffisamment de lits pour les patients qui requièrent des soins en milieu hospitalier et de soins intensifs dans les cas graves (Radio-Canada, 2020b).

Les patients ont davantage reporté la prise de rendez-vous de peur d'être exposé à la COVID-19 (difficulté personnelle d'accès aux soins). Ainsi, certains patients n'ont pas fait leur dépistage de cancer de peur de contracter la COVID-19 (Marin, 2020), et ce bien que le cabinet du ministre de la santé rappelle que les milieux de soins étaient sécuritaires (Radio-Canada, 2020c). Certains professionnels de la santé étaient très inquiets et prévoyaient que les cancers seront détectés à des stades avancés, ce qui augmentera le nombre de décès (Marin, 2020). Et, selon un document interne du ministère de la Santé, environ 5000 cancers n'auraient pas été diagnostiqués au Québec durant les premiers mois de la pandémie (Radio-Canada, 2020c).

Bien que la décision d'annuler ou reporter un rendez-vous médical représente un choix personnel, il est possible que des facteurs systémiques aient influencé leur décision comme de nouvelles mesures mises en place dans les établissements de soins de santé (ex. attendre à l'extérieur d'une clinique), les décrets ordonnant de rester à domicile ou le manque de solutions de rechange comme les soins virtuels. Ceci peut créer des barrières supplémentaires à l'accès aux soins.

Le non-accès aux médicaments

En avril 2020, les patients souffrant de maladies inflammatoires comme la polyarthrite rhumatoïde ont été privé de leur médicament qui devenait réservé au traitement de la COVID, bien que quelques exceptions étaient présentes (La Presse, 2020; Radio-Canada, 2020d). Certains scientifiques s'intéressaient à vérifier l'efficacité de l'hydroxychloroquine comme traitement de la COVID-19, provoquant l'arrêt de traitement de certains patients souffrant de polyarthrite rhumatoïde suite à une décision politique basée sur une des recommandations de l'Institut national d'excellence en santé et services sociaux (INESSS) de préserver les réserves actuelles au Québec à certaines catégories de patients (Radio-Canada, 2020d).

L'accès aux solutions face à la pandémie

Plusieurs pays entrevoyaient une lueur d'espoir à la fin 2020 en mettant beaucoup d'espoir dans les vaccins. En effet, plusieurs vaccins ont vu le jour et la vaccination à grande échelle a débuté en Israël, les Émirats Arabes Unis, le Royaume-Uni, le États-Unis et le Danemark dès la fin 2020 par exemple (Le Monde, 2021). Cette course aux vaccins à coups de contrats entre les États et les compagnies pharmaceutiques demandait des moyens financiers substantiels. Certains pays, par exemple du continent africain, plutôt épargnés dans la première vague (février à juillet 2020), furent plus durement touchés lors de la deuxième vague (septembre à novembre 2020) et nécessitaient des doses massives de vaccins, mais n'ont pas nécessairement les moyens pour les acheter. La bataille contre la COVID était mondiale et les pays dits riches ont vu un intérêt économique et éthique à venir en aide à certains pays en mettant sur pied l'initiative COVAX. Chapeauté entre autres par l'Organisation mondiale de la santé, le programme COVAX visait à rendre le vaccin accessible dans les régions du monde qui n'avaient pas les ressources nécessaires pour l'acheter et le distribuer de façon autonome (WHO, 2021).

L'accès aux technologies de santé numérique

Dans le contexte de la crise de la COVID, la télémédecine s'est imposée dans la pratique de plusieurs médecins, changeant du jour au lendemain leur pratique en passant de la visite en présentiel au virtuel pouvant compromettre les relations de partenariat déjà établies ou à venir avec leurs patients (Arsenault et al., 2020; Collège des médecins du Québec, 2020; McQuigge, 2020; Pan American Health Organization, 2020). Les technologies de télémédecine utilisés par les professionnels de la santé devaient être ceux approuvés par le Ministère de la santé et des services sociaux (MSSS) (ex. Teams, Zoom santé, etc.) et il était interdit d'utiliser les réseaux sociaux comme Messenger, Slack et autres pour communiquer avec les patients (Collège des médecins du Québec, 2020). Les professionnels et patients ayant un accès et une aisance avec les technologies numériques ont permis d'assurer une continuité des soins pendant la crise sanitaire. Pour les autres, ceci a aussi mis en lumière des inégalités technologiques autant du côté des professionnels que des patients et des proches par le manque d'appareil électronique et d'accès internet. La pandémie aura forcé une transition vers le tout numérique allant des rencontres de famille aux rendez-vous médicaux en visioconférence, mais plusieurs Canadiens particulièrement en milieux ruraux encore aujourd'hui n'ont pas accès à Internet haute vitesse,

isolant ces personnes des services en présentiel auxquelles elles sont habituées (Freeman et al., 2022; Radio-Canada, 2020a).

L'accès à l'information de santé et la connaissance

Pour s'informer de l'actualité et particulièrement le nombre de cas dans sa région et les mesures sanitaires en vigueur, certains citoyens se sont tournés vers Internet, plus particulièrement les réseaux sociaux (Bento et al., 2020). Or, ces lieux posent problèmes puisque qu'ils véhiculent parfois de la désinformation (Cuan-Baltazar et al., 2020; Geçer et al., 2022). En effet, selon une étude plus de 20 % des personnes interrogées se disaient très ou assez d'accord avec des idées non fondées, souvent farfelues issues de publications à teneur de désinformation sur les réseaux sociaux (Le Devoir, 2021).

« Le danger est qu'il se crée un climat de méfiance envers les gouvernements, les ministères de santé publique, les médias et les sources fiables d'information, et l'environnement sur les réseaux sociaux se dégrade, au point où la spéculation, les rumeurs et les théories du complot prennent le dessus et éclipsent les informations factuelles » (Radio-Canada, 2021).

En ses temps de désinformation, nous pouvons donc nous questionner sur les savoirs experts (débat épistémologique) qui fondent notre prise de décision en tant que citoyens, mais aussi chez les décideurs. Dans la prochaine section, nous aborderons des savoirs experts qui devraient être mobilisées pour la prise de décision face à une crise sanitaire, particulièrement pour adresser les défis d'inégalité mentionnés précédemment.

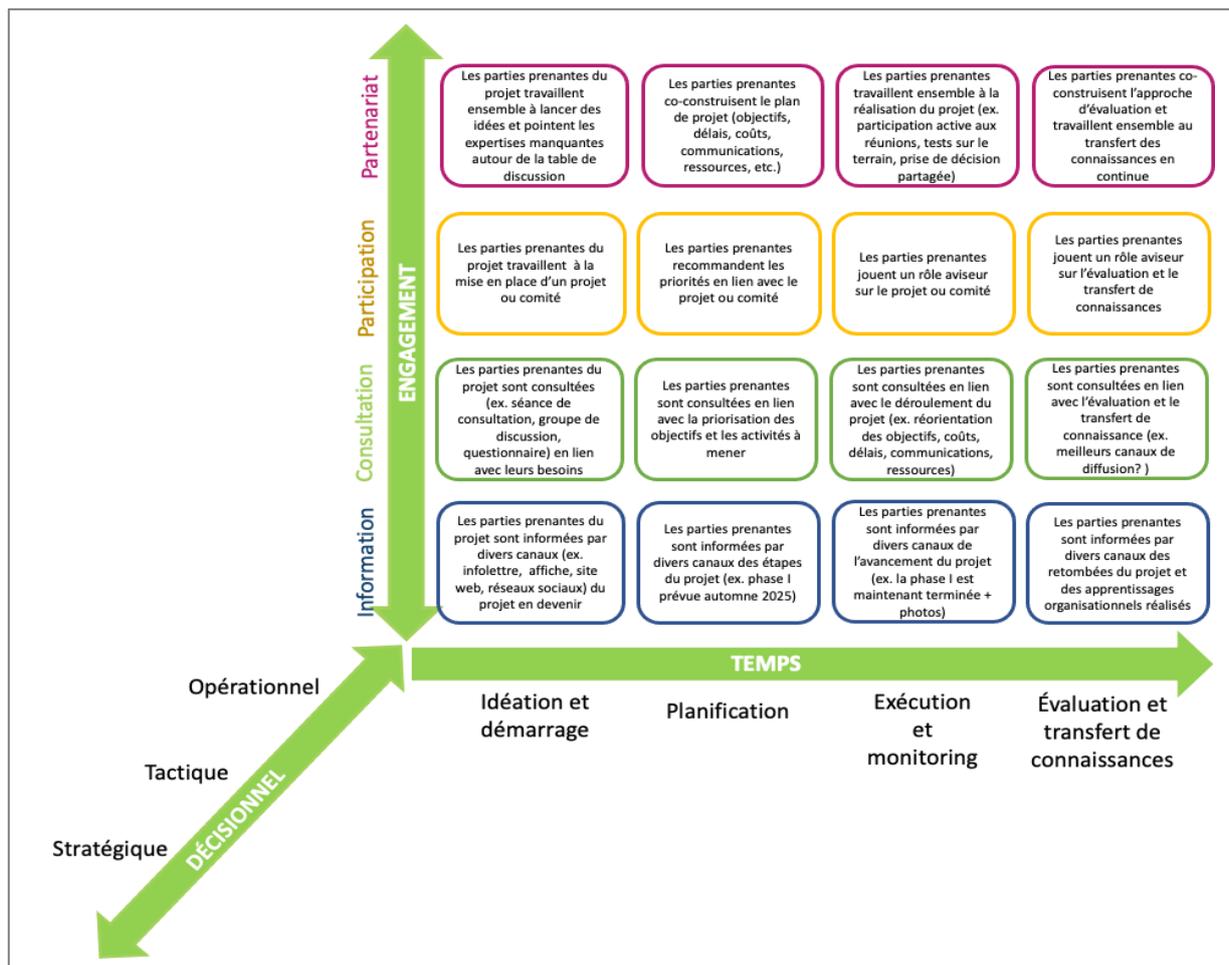
Les savoirs experts

Le partenariat avec les patients et les savoirs expérientiels

L'engagement des patients dans le domaine de la santé est crucial pour leurs propres soins et ceux de leur entourage. Selon le modèle de Montréal (Pomey et al., 2015a, p.S44), cet engagement des patients peut se dérouler sur un continuum comprenant 4 niveaux soit : information, consultation, participation et partenariat (Carman et al., 2013; Pomey et al., 2015a). Le niveau information consiste en une communication unidirectionnelle où le patient est amené à lire des documents par exemple en lien avec sa condition de santé et où le professionnel informe le patient sur certains aspects de la condition en question. Au niveau de

la consultation, le patient fournit des informations sur une question précise par exemple et ne participe pas directement aux décisions et ne reçoit pas non plus de rétroaction sur l'information qu'il a fourni, il s'agit donc d'une relation basée sur un flux d'information unidirectionnel. Au niveau de la collaboration, il peut y avoir des discussions entre les professionnels et les patients sur des décisions les concernant. Pour ce qui est du partenariat, il y a un leadership partagé entre le patient et le professionnel où la prise de décision est partagée concernant la planification, la conduite, l'interprétation, la diffusion et l'implantation des résultats dans la soins par exemple (Pomey et al., 2015a). Pomey, s'inspirant du continuum d'engagement de Carman, bâtit un nouveau cadre du continuum de l'engagement des patients en y ajoutant notamment les domaines *enseignement et recherche* et le niveau *information* sur le continuum d'engagement (Pomey et al., 2015a). Nous pouvons ajouter à ces niveaux d'engagement d'autres dimensions comme le temps (étapes d'un projet ou de mise en place d'un comité) et le niveau décisionnel (Figure 1).

Figure 1 : Modèle tridimensionnel de l'engagement des patients (Source : Autrice).



Dans une relation de partenariat, le patient est considéré comme un soignant puisqu'il détient des savoirs expérientiels acquis au cours du vécu de la vie avec la maladie, et ainsi membre à part entière de l'équipe de soins (Figure 2) (Dumez & L'Espérance, 2024; Karazivan et al., 2015). Cette équipe, comprenant divers professionnels de la santé, détient des savoirs complémentaires à ceux du patient, soit les savoirs issus du cursus de formation et des expériences de travail. Ainsi, le partenariat patient repose sur deux piliers majeurs : des savoirs complémentaires (savoirs experts de la vie avec la maladie et savoirs experts de la maladie) et une interdépendance de ces savoirs pour obtenir le portail globale d'une situation de santé (Flora, 2012; Pomey et al., 2015b).

Figure 2 : Le partenariat patient dans les soins. Image adaptée du Guide d'implantation du partenariat de soins et de services (2014) (DCPP & CIO, 2014).



Selon le Modèle de Montréal, en plus des quatre niveaux d'engagement énoncés précédemment, l'engagement des patients peut se produire dans divers secteurs d'activités liés à la santé : soins, gestion, politique publique, enseignement, recherche. Dans les prochaines sections, nous décrivons comment la crise de la COVID-19 a d'une part fermé les démarches existantes (ou futures) de partenariat avec les patients dans certaines activités et d'autres part ouvert de nouvelles démarches de partenariat avec les patients dans d'autres sphères.

La crise qui diminue les relations de partenariat avec les patients en soins

La crise de la COVID-19 a apporté une perturbation du système de santé qui ne pouvait pas être résout par les règles et normes déjà en place. Cette crise apparaît comme une absence de solution où il y a un dérèglement et une désorganisation (Morin, 2012). Dès que la pandémie a été déclarée, le gouvernement et les établissements de santé au Québec ont mis en place des directives et pratiques, interdiction de visites des proches par exemples, qui ont parfois eu comme conséquence la diminution des occasions de partenariats patient en soins.

Dans cette section, nous détaillerons diverses initiatives de partenariat patient qui ont été affectées dans ce contexte de crise sanitaire.

Retour à l'approche paternaliste

Depuis le début de la pandémie, les établissements de santé québécois accueillent des patients atteints de la COVID-19. Ce contexte unique a fait en sorte que tous les patients (COVID positif) hospitalisés ont dû être placés en isolement afin de minimiser les risques de propagation du virus chez les autres patients, leurs proches et leur personnel soignant. Malheureusement, l'isolement des patients hospitalisés sur une longue période n'a pas été sans défis. En effet, cette situation a mis en évidence de nombreux enjeux, dont celui du soutien par les proches en raison de la mise à l'écart des proches et proches aidants dans la plupart des milieux de soins, notamment pendant la première vague de la pandémie (février à juillet 2020) (INSPQ, 2022). Selon les directives des établissements et du gouvernement, les centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD), les ressources intermédiaires, les ressources de type familial visées et les résidences privées pour aînés (RPA), ainsi que les centres hospitaliers (CH) refusent les visites non essentielles, visant à réduire les risques de propagation du virus mais diminuant du même coup la présence de la famille auprès de leurs proches en établissement (CHUM, 2020). Ainsi, des inégalités sont constatées quant à la reconnaissance des compétences et rôles essentiels des proches aidants dans la prévention et la santé. Ceci est la manifestation d'injustices épistémiques où les proches aidants ne sont pas considérés comme des interlocuteurs crédibles en raison de préjugés défavorables (Godrie & Gross, 2024).

L'institutionnalisation des soins et la création de grands centres hospitaliers qui centralisent les savoirs experts biomédicaux ont amené un changement de la relation soignant-soigné vers un paternalisme (Filleul et al., 2023; Illich, 1975; Lartiguet, 2023). Bien que fondé sur la

bienveillance, ce paternalisme voit le professionnel de la santé comme l'unique détenteur d'un savoir. Nous avons observé ce paternalisme pendant les débuts de la crise. Toutefois, des initiatives de partenariat avec les patients ont aussi vu le jour pendant cette crise et seront décrites dans la prochaine section.

La crise qui favorise un partenariat patient en gestion, éducation et recherche

La crise sanitaire actuelle a mis en évidence le rôle crucial des patients, proches et citoyens à divers niveaux (opérationnel, tactique, stratégique) en tant que partenaires clés dans l'amélioration de la santé et de la sécurité des soins des individus et des communautés. Au Québec, des patients partenaires expérimentés ont été mobilisés à tous les niveaux de notre système de santé comme les conseils stratégiques de haut niveau des ministères provinciaux de la santé sur les questions éthiques fondamentales et la codirection des réseaux de recherche émergents sur le COVID (RQCP, 2020). Ces patients ont été mobilisés grâce à des équipes, comme le Centre d'excellence sur le partenariat avec les patients et le public (CEPPP) et les bureaux de partenariat patients des établissements de santé, qui travaillent à former, accompagner, recruter des patients partenaires et évaluer les pratiques de partenariat depuis plusieurs années. Par exemple, des collaborations déjà existantes entre le CEPPP, le MSSS, les bailleurs de fonds (ex. IRSC et FRQ) a permis la mobilisation rapide et efficace des patients partenaires à tous les niveaux dès le début de la crise et permis une réorganisation du système (CEPPP, 2023). Ces échanges entre le MSSS ou d'autres organisations et les patients partenaires ont permis le partage d'informations, via les savoirs expérientiels entre autres, à propos du milieu dans lequel ils évoluent, c'est-à-dire un système de santé en pleine crise et face à une désorganisation et un blocage (Morin, 2012).

Le partenariat avec les patients n'a jamais été aussi important qu'en temps de crise pour s'assurer que les points de vue des patients et des citoyens sont entendus et qu'ils sont intégrés dans les politiques en rapide évolution.

À titre d'exemple, les patients partenaires ont été impliqués dans le Protocole de priorisation des patients aux soins intensifs (La Presse, 2021). Ce protocole, co-construits entre des cliniciens, éthiciens et patients partenaires, résume les étapes à suivre lorsque tous les hôpitaux du Québec seront en surcharge à 200 % d'occupation dans leur département de soins intensifs et ainsi de prendre des décisions éclairées par les savoirs médicaux et expérientiels. Ainsi, la finalité de ce protocole est d'attribuer ou non un lit de soins intensifs à un patient atteint ou non

de la COVID-19 suite à une prise de décision par consensus où le médecin traitant n'est pas présent sur le comité de priorisation. On vise ainsi une certaine forme d'équité dans l'attribution d'un lit plutôt que le libre arbitre de l'équipe soignante, afin d'éliminer les considérations arbitraires.

Une multitude d'initiatives de partenariat ont vu le jour en réponse à la crise sanitaire. Le livre blanc de la Chaire de recherche en évaluation des technologies et des pratiques de pointes du CHUM regroupe en un seul document ces diverses initiatives qui ont émergé au Québec (Chaire de recherche en évaluation des technologies et des pratiques de pointes du CHUM, 2020). Par exemple, l'utilisation des technologies en milieux de soins pour faciliter la communication des patients hospitalisés avec leur famille, des lignes téléphoniques de soutien, des événements commémoratifs pour les personnes décédées, la présence de patients accompagnateurs en suivi post-hospitalisation, des suivis téléphoniques par des bénévoles pour briser l'isolement sont des initiatives de partenariat qui ont vu le jour pendant la pandémie et qui pourront être maintenu bien au-delà de cette période.

Quant à la population québécoise plus largement, dès le début de la pandémie, le gouvernement du Québec a lancé le Guide d'autosoins, document d'information concernant la prévention, la prise de décision et de prise en charge de sa propre santé et celle de son entourage pendant la crise sanitaire (Gouvernement du Québec, 2020). L'autosoins est « la pratique de l'activité que les individus initient et effectuent pour maintenir leur vie, leur santé et leur bien-être » (Mailhot et al., 2013). Ainsi, le patient était alors considéré comme membre actif de la gestion de ses soins et partenaire de ses soins.

Conclusion

Cette crise sanitaire de la COVID-19 a mis en lumière les inégalités diverses que ce soit l'accès aux soins de santé, médicaments et vaccins, à la technologie, à l'information basée sur les faits et compréhensible pour la population, et la reconnaissance des expertises des patients et des professionnels de la santé et de la recherche.

Plusieurs constats sont ressortis de notre revue et de nos expériences sur le terrain en termes de relations de partenariats avec les patients et le public en temps de crise. Bien que certains milieux de soins cliniques se soient fermés à l'approche partenariale par crainte de

contamination accrue par le virus dans leur milieu, d'autres milieux se sont davantage ouverts au partenariat avec les patients et les proches. Alors que les activités en partenariat avec les patients sont à l'habitude plus nombreuses dans les niveaux cliniques et opérationnelles du système de santé, les niveaux stratégiques ont été des milieux fertiles pour les relations de partenariat (ex. conseils stratégiques de haut niveau des ministères provinciaux de la santé et la codirection des réseaux de recherche émergents sur le COVID) et qui ont permis au final de prendre des décisions éclairées qui prennent en compte les réalités terrain en rapide évolution. Cette diminution du partenariat au niveau clinique au profit du niveau stratégique peut s'expliquer entre autres par un retour du paternalisme médical et la fermeture des milieux cliniques aux visiteurs d'une part (phase de désorganisation et blocage), et la possibilité de rencontres par visioconférence en cette période d'isolement social permettant aux patients de participer aux discussions d'autre part (phase de réorganisation). Ainsi, afin que le système de santé du Québec se dote d'une résilience sanitaire face à une prochaine crise, il est important de poursuivre les travaux cliniques, de recherche et d'enseignement au partenariat avec les patients, les proches et le public.

Remerciements

L'autrice tient à remercier Audrey L'Espérance, Professeure adjointe à l'École nationale d'administration publique et anciennement associée de recherche au CEPPP et Vincent Dumez, co-directeur du CEPPP et directeur des Partenariats Communautaires à la Faculté de médecine de l'Université de Montréal pour leur aide dans la recherche d'initiatives de partenariat patient pendant la crise de la COVID-19, et les réviseurs pour leurs commentaires qui ont permis d'améliorer considérablement ce texte.

Références

- Arsenault, M., Evans, B., Karanofsky, M., Gardie, J., & Schulha, M. (2020). Covid-19 – Exercer la télémédecine durant la pandémie. *Canadian Family Physician*. <https://www.cfp.ca/news/2020/03/26/3-26-2>
- Bago d'Uva, T., Jones, A. M., & van Doorslaer, E. (2009). Measurement of horizontal inequity in health care utilisation using European panel data. *Journal of Health Economics*, 28(2), 280-289. <https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2008.09.008>
- Bento, A. I., Nguyen, T., Wing, C., Lozano-Rojas, F., Ahn, Y.-Y., & Simon, K. (2020). Evidence from internet search data shows information-seeking responses to news of local COVID-19 cases. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117(21), 11220-11222. <https://doi.org/10.1073/pnas.2005335117>

- Carman, K. L., Dardess, P., Maurer, M., Sofaer, S., Adams, K., Bechtel, C., & Sweeney, J. (2013). Patient and family engagement : A framework for understanding the elements and developing interventions and policies. *Health Affairs (Project Hope)*, 32(2), 223-231. <https://doi.org/10.1377/hlthaff.2012.1133>
- CEPPP. (2023). Collaborations. <https://ceppp.ca/collaborations/>
- Chaire de recherche en évaluation des technologies et des pratiques de pointes du CHUM. (2020). Livre blanc Pratiques inspirantes de partenariat. Chaire de recherche en évaluation des technologies et des pratiques de pointes du CHUM.
- CHUM. (2020). COVID-19—Information pour tous. CHUM. <https://www.chumontreal.qc.ca/covid-19-information-pour-tous>
- Collège des médecins du Québec. (2020). Les téléconsultations réalisées par les médecins durant la pandémie de COVID-19. Guide à l'intention des médecins. 10.
- Cuan-Baltazar, J. Y., Muñoz-Perez, M. J., Robledo-Vega, C., Pérez-Zepeda, M. F., & Soto-Vega, E. (2020). Misinformation of COVID-19 on the Internet : Infodemiology Study. *JMIR Public Health and Surveillance*, 6(2), e18444. <https://doi.org/10.2196/18444>
- DCPP & CIO. (2014). Guide d'implantation du partenariat de soins et de services. Vers une pratique collaborative optimale entre intervenants et avec le patient (p. 64). Réseau Universitaire Intégré de Santé de l'Université de Montréal. http://ena.ruis.umontreal.ca/pluginfile.php/256/coursecat/description/Guide_implantati on1.1.pdf
- Dumez, V., & L'Espérance, A. (2024). Beyond experiential knowledge : A classification of patient knowledge. *Social Theory & Health*. <https://doi.org/10.1057/s41285-024-00208-3>
- Filleul, A., Drolet, M.-J., & Hudon, A. (2023). Démasquer le paternalisme latent en santé : Apports du philosophe Ruwen Ogien. *Canadian Journal of Bioethics / Revue canadienne de bioéthique*, 6(2), 107-119. <https://doi.org/10.7202/1101132ar>
- Flora, L. (2012). Le patient formateur : Élaboration théorique et pratique d'un nouveau métier de la santé [These de doctorat, Paris 8]. <https://www.theses.fr/2012PA083535>
- Freeman, S., Marston, H. R., Ross, C., Morgan, D. J., Wilson, G., Gates, J., Kolochuk, S., & McAloney, R. (2022). Progress towards enhanced access and use of technology during the COVID-19 pandemic : A need to be mindful of the continued digital divide for many rural and northern communities. *Healthcare Management Forum*, 35(5), 286-290. <https://doi.org/10.1177/08404704221108314>
- Geçer, E., Yıldırım, M., & Akgül, Ö. (2022). Sources of information in times of health crisis : Evidence from Turkey during COVID-19. *Journal of Public Health*, 30(5), 1113-1119. <https://doi.org/10.1007/s10389-020-01393-x>
- Godrie, B., & Gross, O. (2024). Injustices épistémiques en santé : Une introduction. *Éducation et socialisation. Les Cahiers du CERFEE*, 71, Article 71. <https://doi.org/10.4000/edso.26840>
- Gouvernement du Canada, S. C. (2022, novembre 16). Difficulté d'accès aux soins de santé durant la pandémie de COVID-19 au Canada : Comparaison entre les personnes ayant des problèmes de santé chroniques et celles qui n'en ont pas. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/82-003-x/2022011/article/00002-fra.htm>

- Gouvernement du Québec. (2020). Guide autosoins—COVID-19. <https://www.quebec.ca/sante/problemes-de-sante/a-z/coronavirus-2019/guide-autosoins-covid-19/#c49706>
- Illich, I. (1975). NÉMÉSIS MÉDICALE. L'EXPROPRIATION DE LA SANTÉ (Édition du Seuil).
- INSPQ. (2022, octobre 5). Ligne du temps COVID-19 au Québec. Institut national de santé publique du Québec. <https://www.inspq.qc.ca/covid-19/donnees/ligne-du-temps>
- Karazivan, P., Dumez, V., Flora, L., Pomey, M.-P., Del Grande, C., Ghadiri, D. P., Fernandez, N., Jouet, E., Las Vergnas, O., & Lebel, P. (2015). The patient-as-partner approach in health care : A conceptual framework for a necessary transition. *Academic Medicine: Journal of the Association of American Medical Colleges*, 90(4), 437-441. <https://doi.org/10.1097/ACM.0000000000000603>
- Kim, E. J., Marrast, L., & Conigliaro, J. (2020). COVID-19 : Magnifying the Effect of Health Disparities. *Journal of General Internal Medicine*, 35(8), 2441-2442. <https://doi.org/10.1007/s11606-020-05881-4>
- La Presse. (2020, mars 31). Des patients arthritiques privés de médicament. La Presse+. https://plus.lapresse.ca/screens/d1ef3518-de3c-4f83-967a-d0771fd6c217__7C__0.html
- La Presse. (2021, janvier 19). Une question de vie ou de mort. La Presse+. https://plus.lapresse.ca/screens/88f4295d-bf92-48ac-a359-7a0859ad8f2e__7C__0.html
- Lartiguet, P. (2023). Du paternalisme médical au partenariat en santé. Caractérisation et modélisation du processus d'émancipation par le croisement des savoirs dans la recherche-intervention [Phdthesis, Université Toulouse le Mirail - Toulouse II]. <https://theses.hal.science/tel-04204499>
- Le Devoir. (2021). La désinformation et les médias sociaux, le couple qui inquiète. Le Devoir. <https://www.ledevoir.com/opinion/idees/594300/la-desinformation-et-les-medias-sociaux-le-couple-qui-inquiete>
- Le Monde. (2021, janvier 29). Vaccins contre le Covid-19 : Suivez la progression de la vaccination en France et dans le monde. Le Monde.fr. https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2021/01/29/covid-19-suivez-la-progression-de-la-vaccination-en-france-et-dans-le-monde_6068029_4355770.html
- Macias Gil, R., Marcelin, J. R., Zuniga-Blanco, B., Marquez, C., Mathew, T., & Piggott, D. A. (2020). COVID-19 Pandemic : Disparate Health Impact on the Hispanic/Latinx Population in the United States. *The Journal of Infectious Diseases*. <https://doi.org/10.1093/infdis/jiaa474>
- Mailhot, T., Cossette, S., & Alderson, M. (2013). Une analyse évolutionniste du concept d'autosoins. *Recherche en soins infirmiers*, N° 112(1), 94-106. <https://www.cairn.info/journal-recherche-en-soins-infirmiers-2013-1-page-94.htm>
- Marin, S. (2020, octobre 23). Cancer du sein | Les femmes priées de ne pas reporter leur rendez-vous de dépistage. La Presse. <https://www.lapresse.ca/covid-19/2020-10-23/cancer-du-sein/les-femmes-priees-de-ne-pas-reporter-leur-rendez-vous-de-depistage.php>

- McQuigge, M. (2020). Le coronavirus a accéléré le recours à la télémédecine au Canada. <https://lactualite.com/actualites/le-coronavirus-a-accelere-le-recours-a-la-telemedecine-au-canada/>
- Morin, E. (2012). Pour une crisologie. <https://doi.org/10.3406/comm.2012.2675>
- Norheim, O. F., & Asada, Y. (2009). The ideal of equal health revisited : Definitions and measures of inequity in health should be better integrated with theories of distributive justice. *International Journal for Equity in Health*, 8(1), 40. <https://doi.org/10.1186/1475-9276-8-40>
- Pan American Health Organization. (2020). COVID-19 ET TÉLÉMÉDECINE - Outil de mesure du niveau de maturité des établissements de santé pour la mise en œuvre des services de télémédecine. https://www.paho.org/ish/images/toolkit/COVID-19-Telemedicine_RATool-fr.pdf%3Fua%3D1+%&cd=1&hl=fr&ct=clnk&gl=ca
- Pomey, M.-P., Flora, L., Karazivan, P., Dumez, V., Lebel, P., Vanier, M.-C., Débarges, B., Clavel, N., & Jouet, E. (2015a). Le « Montreal model » : Enjeux du partenariat relationnel entre patients et professionnels de la santé. *Sante Publique*, S1(HS), 41-50. <https://www.cairn.info/revue-sante-publique-2015-HS-page-41.htm>
- Pomey, M.-P., Flora, L., Karazivan, P., Dumez, V., Lebel, P., Vanier, M.-C., Débarges, B., Clavel, N., & Jouet, E. (2015b). Le « Montreal model » : Enjeux du partenariat relationnel entre patients et professionnels de la santé. *Santé Publique*, S1(HS), 41-50. <https://doi.org/10.3917/spub.150.0041>
- Radio-Canada. (2020a). COVID-19 : La connexion Internet plus laborieuse que jamais dans les secteurs ruraux | Coronavirus. [Radio-Canada.ca; Radio-Canada.ca. https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1706227/covid-19-pandemie-internet-reseau-connexion-outaouais-investissements-federal](https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1706227/covid-19-pandemie-internet-reseau-connexion-outaouais-investissements-federal)
- Radio-Canada. (2020b). Des hôpitaux reportent presque toutes les opérations, sauf celles qui sauvent des vies | Coronavirus : Ontario. [Radio-Canada.ca; Radio-Canada.ca. https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1691772/hopitaux-ontario-survie-patient-chirurgie-traitement-covid-19-14-jours](https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1691772/hopitaux-ontario-survie-patient-chirurgie-traitement-covid-19-14-jours)
- Radio-Canada. (2020c). Retard dans le traitement des cancers : « la mortalité va s'accroître » | Coronavirus. [Radio-Canada.ca; Radio-Canada.ca. https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1735476/coronavirus-cancers-diagnostics-retard-traitement-morts-covid-19](https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1735476/coronavirus-cancers-diagnostics-retard-traitement-morts-covid-19)
- Radio-Canada. (2020d, avril 8). Privés d'une médication pour l'arthrite à cause de la COVID-19 | Coronavirus. [Radio-Canada.ca; Radio-Canada.ca. https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1691920/chloroquine-plaquenil-arthrite-covid-19-pharmaciens-medicament](https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1691920/chloroquine-plaquenil-arthrite-covid-19-pharmaciens-medicament)
- Radio-Canada. (2021, janvier 30). Coronavirus : Une crise de désinformation sans précédent. [Radio-Canada.ca; Radio-Canada.ca. https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1498189/coronavirus-desinformation-crise-fausses-nouvelles](https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1498189/coronavirus-desinformation-crise-fausses-nouvelles)
- RQCP. (2020). Réseau Québécois COVID - Pandémie. [RQCP | Réseau Québécois COVID - Pandémie. https://rqcp.ca/](https://rqcp.ca/)
- WHO. (2021). COVAX. <https://www.who.int/initiatives/act-accelerator/covax>

3. LA LOGISTIQUE HOSPITALIÈRE EN SOUTIEN À L'ALLÈGEMENT DE LA CHARGE DU PERSONNEL CLINIQUE EN CONTEXTE QUÉBÉCOIS

Par Stéfanie Lefebvre, Laurianne Plante et Nadia Poulin

Avant-propos

Cet article portant sur la logistique hospitalière se veut une contribution à la recherche de solutions visant à alléger la charge de travail du personnel soignant des établissements québécois de santé et de services sociaux. Se basant sur une revue de littérature et relatant des études de cas, il ne s'agit pas d'un article scientifique à proprement parler, mais plutôt d'une présentation de faits et d'expériences. Par conséquent, les considérations méthodologiques sont différentes de celles des autres publications de cette revue.

Résumé

Cet article porte sur la contribution de la logistique hospitalière à l'allègement de la charge du personnel clinique dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre. Ce groupe désigne de manière générale les professionnels offrant « une prestation de soins ou de services, directe ou indirecte, aux usagers » (Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de l'Estrie – Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke, 2019, p. 3). La littérature et quatre expériences pratiques confirment que l'assignation de logisticiens à des unités de soins permet de libérer du temps des soignants grâce à la prise en charge de tâches logistiques qui leur étaient dévolues : réapprovisionnement des réserves, transport de chariots, etc. Ce temps peut être réinvesti auprès des patients, améliorant ainsi l'accessibilité et la qualité des soins. Ceci s'inscrit dans la visée du plan santé, de la *Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace* (2023, c.34) et du financement axé sur le patient, portés par le ministère de la Santé et des Services sociaux. Le parallèle est aussi fait avec les unités de pratique intégrées, qui sont une des composantes du modèle des soins de santé axés sur la valeur (*value-based healthcare*).

Mots-clés : Logistique hospitalière, charge de travail, prise en charge, personnel clinique, pénurie de main-d'œuvre, soins de santé axés sur la valeur.

Introduction

La pénurie de personnel sévit dans plusieurs secteurs d'emploi au Québec et le réseau de la santé et des services sociaux n'y fait pas exception. Par exemple, le manque de soignants est parfois pointé du doigt comme cause principale de l'engorgement dans les urgences. La charge de travail du personnel restant en place s'en trouve alourdie (Cousineau, 2023). Parallèlement à cette situation, le gouvernement provincial souhaite apporter des changements majeurs au réseau de la santé et des services sociaux, notamment en ce qui a trait à la gouvernance, afin de le rendre plus efficace (Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace, 2023, c. 34).

Dans ce contexte, cet article se veut une contribution à la recherche de solutions visant à alléger la charge de travail du personnel clinique, regroupant tous les professionnels offrant « une prestation de soins ou de services, directe ou indirecte, aux usagers » (Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de l'Estrie – Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke, 2019, p. 3). Il peut s'agir par exemple de préposés aux bénéficiaires, d'infirmières, d'auxiliaires aux services de santé et sociaux, etc. Dans cet article, les termes « personnel clinique » et « soignants » sont utilisés de manière interchangeable. Alignée avec la vision promulguée par le gouvernement en place, la piste de réflexion proposée concerne la mise en œuvre de pratiques de logistique hospitalière, plus particulièrement la prise en charge de tâches logistiques assumées par les soignants. Elle est appuyée par une revue de littérature ainsi que des études de cas dans quatre établissements québécois de santé et de services sociaux. L'article se conclut avec des pistes de réflexion additionnelles autour des unités de pratique intégrées et du financement axé sur le patient.

Mise en contexte

De plus en plus, certains médias mettent en évidence la pénurie de personnel clinique et la difficulté à le retenir dans le réseau public. Par exemple, dans son communiqué de presse de l'Institut économique de Montréal, Faubert exprime la criticité de la situation chez les infirmières :

« Sur 100 infirmières formées, 44 auront quitté la profession avant leur 35^e anniversaire. »
(Faubert, 2023, paragr. 1)

« En 2021, le ministre québécois de la Santé et des Services sociaux annonçait que la province souffrait d'une pénurie de 4000 infirmières. Cette même année, 6524 d'entre elles

quittaient la profession, un nombre considérable comparé aux 105 692 infirmières autorisées à exercer [...]. » (Faubert, 2023, paragr. 2)

« [L]e ministre prévoit une augmentation de la pénurie de personnel infirmier, atteignant potentiellement 28 000 d'ici 2026, en raison notamment du nombre croissant d'infirmières qui quittent la profession. » (Faubert, 2023, paragr. 2)

Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a formé un groupe de travail national sur les effectifs infirmiers afin de définir les orientations devant guider les actions structurantes qui viseraient à réduire, voire résorber, la pénurie d'effectifs infirmiers au sein du réseau de la santé et des services sociaux du Québec. Les constats de ce groupe de travail vont dans le même sens que ceux présentés par Bucceri Androus (2023) et Faubert (2023, paragr. 3) : « Des conditions de travail difficiles, notamment un environnement de travail désagréable, la lourdeur de la charge de travail et la charge émotionnelle, sont autant de facteurs qui poussent les infirmières à quitter leur emploi ».

Pour sa part, le plan pour mettre en œuvre les changements nécessaires en santé (MSSS, 2022b), surnommé « plan santé », repose sur une vision d'offrir à tous les Québécois une expérience patient axée sur l'accessibilité, la qualité des soins et la valeur. Elle se trouve d'ailleurs au centre du schéma général de ce plan, qui est présenté à la figure 1. Pour arriver à actualiser cette vision, le système doit compter sur quatre fondations : un personnel valorisé et en nombre suffisant; des données fiables permettant une gestion efficace et un suivi de la performance adéquat; une technologie à la fine pointe; et des infrastructures et des équipements modernes (MSSS, 2022b, p. 34). Ainsi, « [l]es travailleurs de la santé constituent l'une des fondations du réseau. [...] Un personnel valorisé et en nombre suffisant est une condition primordiale à l'atteinte des objectifs de ce plan santé plus humain et plus performant. C'est autour des milliers de personnes qui y travaillent et qui se dévouent pour la santé des Québécois qu'il faut refonder le système » (MSSS, 2022b, p. 2-3). Pour atteindre ses objectifs, le plan santé vise des changements nécessaires pour alléger les tâches administratives du personnel clinique ainsi que donner une autonomie accrue aux différents professionnels de la santé et des services sociaux basée sur l'interdisciplinarité et le décloisonnement des professions.

L'allègement des tâches administratives du personnel clinique a été initié, entre autres, par le lancement de deux programmes incitatifs de formation accélérée dont l'objectif était d'attirer 3 000 agents administratifs et 2 000 infirmières auxiliaires.

Suivant le lancement du plan santé, le gouvernement a récemment adopté la *Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace* (2023, c. 34). Celle-ci s’inscrit dans la même perspective que le plan santé, c’est-à-dire de placer le patient au centre des activités en mettant l’accent sur l’accessibilité, la qualité des soins et la valeur. En parallèle, le déploiement du financement axé sur le patient (FAP) se poursuit dans les établissements de santé et de services sociaux québécois « pour que celui-ci, par ses choix, exerce une influence sur l’allocation des ressources et la prestation des soins » (Partenariat pour la durabilité et la résilience des systèmes de santé, 2023, p. 15).

Figure 1 : Schéma général Plus humain et plus performant : plan pour mettre en œuvre les changements nécessaires en santé



Revue de littérature

Lors d'une première phase de recherche de littérature scientifique, l'attention a été portée sur des articles et publications organisationnelles abordant les thèmes de la logistique hospitalière et de la prise en charge d'activités logistiques. Les textes ont été sélectionnés pour une lecture initiale selon leur adéquation aux thèmes, leur date de publication au cours des dix dernières années et leur portée en contexte québécois si possible. À la lumière des résultats de la lecture initiale, des recherches spécifiques ont été réalisées sur le modèle des soins de santé axés sur la valeur (*value-based healthcare*).

Prise en charge des tâches logistiques

Selon Gagnon et Bourque (2018, p. 20), les tâches logistiques occupent de 5 à 20 % du temps de travail du personnel clinique. Celles-ci ont des contours variables dans les établissements de santé et de services sociaux, mais elles concernent généralement tout ce qui entoure la gestion des flux. Elles permettent « d'acheminer et de distribuer, de manière fluide et au plus près des besoins, tous les produits et équipements indispensables aux missions des équipes soignantes » (Réseau des Acheteurs Hospitaliers, 2021, p. 3). Sur une semaine de travail de 35 heures, elles représentent donc entre 1,75 et 7 heures par soignant. Chow et Heaver (cités dans Landry et Beaulieu, 2018, p. 35) arrivent dans le même intervalle, c'est-à-dire une proportion de 10 % du temps de travail des infirmières. Ces heures sont surtout consacrées à la recherche de fournitures et au restockage de réserves de produits. Ce serait même la première cause expliquant la diminution du temps de soins accordé aux patients (Jackson Healthcare cité dans Landry et Beaulieu, 2018, p. 35). Plusieurs auteurs font part des inconvénients de cette situation. La principale conséquence citée est de « détourner ce personnel clinique de sa principale fonction, c'est-à-dire les soins aux patients, en plus de nuire à l'optimisation de tâches logistiques qui pourraient être effectuées plus efficacement par des spécialistes dans ce domaine » (Beaulieu, 2018, p. 86). De plus, les tâches logistiques viennent interrompre le flux de travail des soignants, représentant ainsi des distractions. Lorsqu'ils reviennent à leur tâche initiale, ils peuvent avoir perdu le fil, ce qui augmente le risque de commettre des erreurs médicales par inadvertance, par exemple dans l'administration de médicaments (Tucker et al. cités dans Landry et Beaulieu, 2018, p. 35). Ceci se situe dans un contexte où leur charge mentale est alourdie par la complexité grandissante des activités cliniques et de soins ainsi que « la multiplication et le renouvellement de plus en plus rapide des gestes, des protocoles, des équipements, des produits

à utiliser » (Réseau des Acheteurs Hospitaliers, 2021, p. 22). En considérant la pénurie de main-d'œuvre exposée en début d'article, de plus en plus de personnes appellent à « placer les soignants au lit du patient » (Réseau des Acheteurs Hospitaliers, 2021, p. 9).

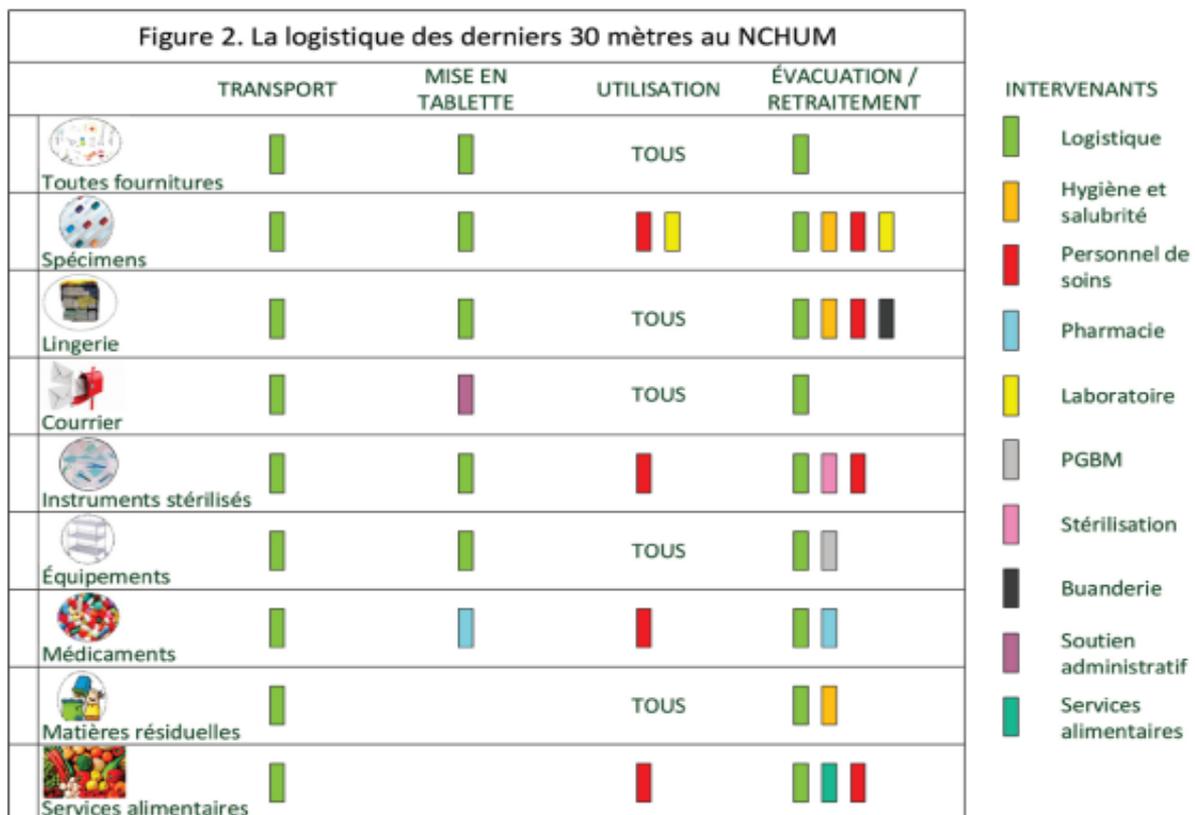
Plusieurs articles consultés exposent que le personnel logistique, soit celui employé par les directions de la logistique des établissements de santé et de services sociaux, peut contribuer à libérer le temps du personnel clinique. Cela se fait notamment en prenant en charge les tâches logistiques assumées par les soignants (Beaulieu, 2018; Binot, 2023; Gagnon et Bourque, 2018; Landry et Beaulieu, 2018; Porter et Lee, 2021; Réseau des Acheteurs Hospitaliers, 2021). Par exemple, le Centre hospitalier universitaire (CHU) de Québec et le Centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) de Chaudière-Appalaches ont fait l'expérience d'introduire des postes de logisticiens assignés à des unités de soins à temps complet en plus de réorganiser les tâches. Selon leurs résultats, chaque ajout a permis de libérer l'équivalent de 1,7 à 1,9 soignant à temps complet (Binot, 2023). En convertissant cette donnée en heures par semaine sur une unité de soins, l'introduction d'un logisticien travaillant 35 heures a dégagé entre 60 et 67 heures cliniques. Ce temps peut notamment être réinvesti auprès des patients dans des tâches à valeur ajoutée. L'expérience patient (Porter et Lee, 2021) et la qualité des soins s'en trouvent améliorés, en incluant une réduction des risques d'erreurs médicales (Réseau des Acheteurs Hospitaliers, 2021). De plus, des bienfaits sur la satisfaction du personnel et l'environnement de travail sont possibles « en lui permettant de se recentrer sur son cœur de métier » (Réseau des Acheteurs Hospitaliers, 2021, p. 1) et en réduisant la charge de travail de même que la charge mentale.

Logistique hospitalière

La logistique hospitalière peut être définie comme le fait de « fournir le bon produit, au bon moment pour permettre aux équipes soignantes d'intervenir dans de bonnes conditions » (Réseau des Acheteurs Hospitaliers, 2021, p. 1). À son introduction à la fin des années 1990, ce terme englobait les activités de gestion des approvisionnements, de gestion des stocks et de distribution du matériel (Beaulieu, 2018, p. 1). Depuis 2015, année de réforme majeure du réseau de la santé et des services sociaux au Québec, nous assistons à un élan de professionnalisation de la logistique, notamment grâce à la création des directions de la logistique (Binot, 2023). La nécessité de desservir de multiples installations sur de grands territoires a renforcé le besoin de fonctions support bien organisées. Toutefois, elles sont

souvent considérées en périphérie de la mission première de l'établissement (Landry et Beaulieu, 2018, p. 31). Ayant évolué depuis 2015, le périmètre d'action des directions de la logistique varie aujourd'hui d'un établissement à l'autre (Réseau des Acheteurs Hospitaliers, 2021). Certaines ont élargi leur empreinte, par exemple dans le transport des patients ou les activités de production (buanderie, alimentaire, reprographie, etc.) (Beaulieu, 2018, p. 86). Entre autres, au Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM), des logisticiens assignés aux unités de soins s'occupent du traditionnel réapprovisionnement des réserves, mais aussi des autres flux de matières de l'unité : spécimens de laboratoire, plateaux-repas, chariots de lingerie, etc. Ils prennent en charge plusieurs activités de la logistique des derniers 30 mètres, c'est-à-dire entre l'entrée de l'unité et les points d'utilisation. D'ailleurs, le personnel de soins n'est pas du tout impliqué dans les activités de transport et de mise en tablette. C'est ce qu'on peut constater à la figure 2 (Gagnon et Bourque, 2018, p. 21) qui présente les différents flux de matières et les responsabilités associées à chacun d'eux au CHUM. Or, un autre établissement de santé et de services sociaux peut faire des choix différents en ce qui a trait à la prise en charge des activités par des logisticiens, d'où le périmètre d'action variable des directions de la logistique.

Figure 2 : La logistique des derniers 30 mètres après révision des responsabilités au nouvel hôpital du CHUM



Pour arriver à un modèle de logistique hospitalière comprenant un rôle élargi des logisticiens, un travail de pédagogie et de co-construction est nécessaire avec les directions cliniques et de soutien, aussi appelées directions non cliniques ou administratives, afin de démontrer les bénéfices des spécialistes de la logistique et de bâtir une relation de confiance (Beaulieu, 2018; Binot, 2023). Le moment est propice à ce type d'exercice vu notamment la pénurie de main-d'œuvre, qui amène les établissements à revoir leurs façons de faire, et le contexte de la pandémie qui a démontré l'agilité des directions de la logistique (Binot, 2023). La démarche proposée par le Réseau des Acheteurs Hospitaliers (2021, p. 18) consiste à « préciser l'offre de service que la logistique doit apporter aux soignants, puis à définir les pratiques et moyens les mieux à même d'assurer efficacement ce service, depuis les entités qui fournissent [...] jusqu'au service de soins. » C'est ainsi l'occasion de synchroniser les nombreux flux qui se dirigent vers ou arrivent des unités de soins, en les considérant comme un ensemble, et de procéder à un lissage des activités prises en charge par les logisticiens (Réseau des Acheteurs Hospitaliers, 2021, p. 22).

Il est à noter que les tâches logistiques prises en charge par du personnel clinique sont souvent diffuses et réparties entre de nombreuses personnes. Ainsi, même si elles sont transférées, une réduction du personnel clinique n'est pas envisageable. Du côté de la logistique, les effectifs sont plutôt appelés à augmenter (Réseau des Acheteurs Hospitaliers, 2021, p. 23). Dans ce contexte, l'exercice de définition de l'offre de service devrait comprendre des discussions sur l'optimisation des méthodes de travail des logisticiens ainsi que l'automatisation de certaines tâches lorsque possible. Cela permet d'assurer une prestation homogène d'une unité à l'autre, mais aussi d'éviter l'ajout d'un nombre important de ressources qui sont disponibles en nombre limité et qui viennent peser dans le budget de l'établissement (Réseau des Acheteurs Hospitaliers, 2021, p. 23).

Collaboration avec le personnel clinique

En assignant des logisticiens aux unités de soins, ceux-ci collaborent en continu avec les équipes soignantes (Gagnon et Bourque, 2018, p. 23) dans l'objectif d'arriver à une « prise en charge du patient de manière multidimensionnelle (produits de santé, restauration, linge...) » (Réseau des Acheteurs Hospitaliers, 2021, p. 1). Ceci crée de la valeur pour les patients, c'est-à-dire que des services adaptés à leurs besoins leur sont offerts (Landry et Beaulieu, 2018, p. 41). Un tel modèle s'approche du concept d'unités de pratique intégrées. Elles peuvent être

définies comme des équipes multidisciplinaires, idéalement regroupées sur un même lieu de travail, structurées afin de répondre aux besoins de groupes de patients atteints de conditions de santé similaires, et ce tout au long de l'épisode de soins (Porter et Lee, 2021, p. 2-3). Elles sont composées de personnel clinique et de soutien et viennent briser le modèle traditionnel d'organisation des unités de soins par spécialité médicale et par silo. En travaillant à proximité, les équipes peuvent développer de solides relations interpersonnelles, réduisant les situations de mauvaise communication et priorisant l'expérience patient. L'inclusion du personnel de soutien tient au fait que les autres membres de l'équipe se concentrent ainsi sur les activités de leur champ d'expertise. Les inefficacités s'en trouvent réduites et un impact positif sur l'expérience patient est noté (Porter et Lee, 2021).

Les unités de pratique intégrées sont une composante du modèle des soins de santé axés sur la valeur (*value-based healthcare*) de Michael E. Porter et Elizabeth O. Teisberg. Selon celui-ci, l'attention doit être portée sur les résultats qui sont importants aux yeux du patient par rapport au coût global des soins (Porter et Lee, 2021, p. 1-2), par exemple : diminution des réadmissions, des infections nosocomiales, des erreurs médicales, des durées de séjour, etc. L'expérience des patients s'en trouve améliorée, de même que leur satisfaction (Cosgrove, 2013). En y participant, les logisticiens contribuent à créer les conditions essentielles à une prestation de soins excellente et efficace (Porter et Lee, 2021, p. 14).

Études de cas

Les quatre projets présentés dans les encadrés ont été réalisés dans des établissements de santé et de services sociaux québécois : 1) CHU de Québec, CISSS de l'Outaouais, 2) Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) du Nord-de-l'Île-de-Montréal et 3) CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal. Ils s'inscrivent tous dans une volonté d'élargissement des activités prises en charge par des logisticiens afin de libérer du temps du personnel clinique. Tous les cas ont été obtenus avec la permission des directions de la logistique des établissements mentionnés. Chaque encadré comprend une description du contexte, de l'objectif visé, de la portée, de la méthodologie suivie en cours de projet et des résultats obtenus, principalement l'investissement de temps logistique par rapport au gain de temps clinique.

Cas #1 : Prise en charge des réserves secondaires à l'urgence de l'hôpital Saint-François-d'Assise du CHU de Québec

Date du projet : mars à juin 2022

Contexte

Le plan directeur logistique de l'établissement s'inscrit dans une perspective d'amélioration de la qualité des soins et des services aux patients. Il vise à libérer le personnel soignant de toutes préoccupations logistiques afin de se concentrer sur les patients ainsi que pallier les impacts de la pénurie de main-d'œuvre dans le secteur clinique du réseau de la santé. Les projets des derniers 30 mètres font partie de ce plan. Certains ont été complétés dans d'autres installations et les succès ont été démontrés (Binot, 2023).

Objectif

Grâce à l'implantation d'un employé de la logistique des derniers 30 mètres, prendre en charge des activités logistiques effectuées par les préposés aux bénéficiaires (PAB) pour leur permettre d'effectuer davantage d'activités à valeur ajoutée aux yeux des patients.

Portée

Le projet se focalise sur les activités de remplissage des réserves secondaires de fournitures et de lingerie à l'urgence de l'hôpital Saint-François-d'Assise. Celles-ci sont principalement réalisées par des PAB. La portée a été précisée après une période d'observations et d'analyse, en considérant que les réserves primaires sont déjà réapprovisionnées par du personnel de la logistique via un système en doubles casiers.

Méthodologie

- Observations et analyse des activités logistiques effectuées par les PAB;
- Évaluation du potentiel de prise en charge par la logistique et confirmation de la portée du projet;
- Inventaire des réserves secondaires;
- Ajout d'un employé de la logistique des derniers 30 mètres et réaménagement des réserves secondaires de fournitures et de lingerie;
- Préparation d'un « cartable du magasinier » et d'un horaire type;
- Prise en charge des réserves secondaires identifiées.

Résultats

Un investissement de 28,75 heures par semaine de l'employé de la logistique des derniers 30 mètres a permis de dégager 54,67 heures du personnel clinique. Celles-ci étaient auparavant consacrées au remplissage des réserves secondaires de fournitures et de lingerie durant les quarts de jour et de soir.

Cas #2 : Mise en place de doubles casiers et élargissement de la prise en charge dans les réserves de l'hôpital de Papineau du CISSS de l'Outaouais

Date du projet : juillet 2022 à mars 2023

Contexte

L'établissement entreprend une série de projets d'optimisation de sa chaîne logistique afin de mieux soutenir les équipes cliniques.

Objectif

Élargir la prise en charge du réapprovisionnement des secteurs cliniques de l'hôpital de Papineau. Cette initiative représente un projet vitrine afin de démontrer les bénéfices d'une telle prise en charge et de la répliquer à d'autres installations dans le futur.

Portée

La prise en charge comprend l'installation de modules en doubles casiers et la gestion des réserves primaires en limitant le nombre de réserves secondaires lorsque possible. Six unités de soins ont été ciblées pour ce projet : urgence, longue durée, bloc opératoire, courte durée, soins intensifs et médecine chirurgie.

Méthodologie

- Collecte de données sur le réapprovisionnement;
- Analyse de la consommation et évaluation de la prise en charge en doubles casiers;
- Conception des plans d'aménagement de chaque réserve;
- Réaménagement des réserves et mise en place des doubles casiers;
- Formation du personnel clinique et logistique;
- Cartographie du nouveau processus de gestion des stocks d'une réserve en doubles casiers.

Résultats

À l'urgence, un investissement de cinq heures logistiques par semaine a amené une réduction de neuf heures par semaine passées à la gestion des réserves, particulièrement les produits en achat direct, par l'assistante infirmière-chef (AIC). Ces temps excluent les gains d'efficacité réalisés grâce à l'installation des doubles casiers car ceux-ci dépassent la portée de cet article et ils rendraient difficile la comparaison des résultats avec le cadre théorique. En réalité, l'investissement net de temps logistique était nul.

À l'unité de longue durée, un investissement de deux heures par semaine du personnel logistique a dégagé trois heures de l'AIC, normalement consacrées à la commande de produits en achat direct.

Le projet a engendré des économies non récurrentes de 20 900 \$ dues à la remise en inventaire des produits en trop. Une réduction du risque de perte de produits a été constatée, notamment par une augmentation du taux de rotation de ceux-ci.

Cas #3 : Analyse du niveau de déploiement de l'offre de service logistique auprès des centres d'hébergement de soins de longue durée (CHSLD) du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal

Date du projet : février à juin 2023

Contexte

La direction adjointe de l'approvisionnement et de la logistique, de concert avec la direction adjointe des soins et services de 1^{re} ligne et de l'hébergement, a constaté des disparités importantes dans la prise en charge des activités logistiques auprès des CHSLD de l'établissement. Certaines tâches logistiques sont prises en charge par du personnel clinique, réduisant ainsi la disponibilité de ce personnel à fournir des soins aux résidents.

Objectif

Réaliser une analyse du niveau de prise en charge des activités logistiques auprès des équipes de soins de chacun des 10 CHSLD du territoire afin d'uniformiser et de déployer l'ensemble de l'offre de service de la direction adjointe de l'approvisionnement et de la logistique.

Portée

L'analyse se concentre sur les activités de gestion du matériel, notamment la gestion et le réapprovisionnement des fournitures et équipements, ainsi que le transport interne des biens (messagerie, colis légers, équipements, marchandises, chariots, etc.).

Méthodologie

- Visite des sites et cueillette de données sur les responsabilités du personnel clinique, logistique et des autres services de soutien tels que l'hygiène et la salubrité;
- Analyse des données et documents;
- État de la prise en charge par CHSLD;
- Développement d'un modèle de prise en charge;
- Analyse des impacts et des retombées qualitatives et quantitatives des propositions formulées;
- Élaboration des fiches projets et d'un échéancier pour leur déploiement.

Résultats

Dans l'ensemble des sites, environ 35 ETC (employés équivalents à temps complet travaillant 35 heures par semaine) cliniques et 5 ETC administratifs effectuent des tâches considérées « logistiques » selon la portée du projet. Plusieurs disparités sont constatées dans la prise en charge entre les 10 sites. Elles concernent principalement les activités logistiques reliées aux services de soutien.

Cas #4 : Prise en charge des réserves secondaires sur l'unité de gériatrie à l'hôpital de Verdun du CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal

Date du projet : mai à août 2023

Contexte

Dans le cadre de la modernisation de l'hôpital de Verdun, un projet d'implantation du concept des derniers 30 mètres, ayant pour but de libérer le personnel clinique des tâches logistiques, a vu le jour.

Objectif

Prendre en charge les réserves secondaires d'une unité de l'hôpital de Verdun sous forme d'un projet pilote afin de faciliter l'adhésion du personnel clinique en les impliquant dans le changement et en présentant rapidement des résultats concrets.

Portée

Le projet se concentre sur les activités logistiques réalisées par les infirmières et les PAB de l'unité de gériatrie de l'hôpital de Verdun, particulièrement le remplissage des réserves secondaires de fournitures et de lingerie.

Méthodologie

- Collecte de données de temps et mouvements;
- Visite de l'unité et entrevues;
- Analyse de la consommation;
- Définition du processus futur de remplissage;
- Révision du format, de la composition des réserves et des quotas;
- Aménagement des réserves et validation du personnel clinique;
- Élaboration des documents de soutien.

Résultats

- 16,7 heures cliniques par jour ont été libérées en transférant le remplissage des réserves secondaires au personnel logistique. Il est désormais réalisé en six heures par jour, sur un seul quart de travail, sept jours par semaine.
- Après la révision des quotas de fournitures, un montant de 2 657 \$ a été crédité et la valeur de l'inventaire sur l'unité a diminué de 15 %.
- Le personnel clinique est satisfait des bénéfices actuels et anticipés du projet. Lors de rencontres suivant l'implantation, les gestionnaires ont notamment relevé la bonne communication avec le personnel logistique, les réserves mieux organisées et toujours remplies ainsi que l'augmentation du temps disponible pour des activités à valeur ajoutée.

Analyse des résultats et mise en relation avec la revue de littérature

À la lumière des expériences pratiques, toutes ont permis de dégager du temps du personnel clinique, répondant ainsi à l'objectif principal des projets. Le tableau 1 présente une compilation de ces résultats.

Tableau 1 : Compilation des temps logistiques investis et des temps cliniques libérés

Cas	Temps logistique investi (heures/semaine)	Temps clinique libéré (heures/semaine)
#1	28,75	54,67
#2 (Urgence) Note : Exclut les gains d'efficacité dus à l'implantation des doubles casiers	5,00	9,00
#2 (Longue durée)	2,00	3,00
#3 Note : Estimation avant la mise en œuvre	213,50	511,00
#4	42,00	116,90

Les gains de temps concernent différents corps de métier cliniques : infirmières, préposés aux bénéficiaires et assistantes infirmières-chefs. Indirectement, les patients en bénéficient également, car ce temps peut être réinvesti auprès d'eux dans des tâches à valeur ajoutée. Leur épisode de soins et leur expérience patient s'en trouvent ainsi améliorés. À des fins de comparaison, le tableau 2 présente les ratios de temps logistique investi par rapport au temps clinique libéré, en extrapolant en équivalent temps complet (ETC) de 35 heures par semaine.

Tableau 2 : Synthèse des ratios Temps logistique investi : Temps clinique libéré

Méthode de calcul des ratios (règle de trois), en utilisant le cas #1 comme exemple :		
28,75 heures logistiques	35 heures logistiques	1 ETC logistique

Cas	Ratio Temps logistique investi : Temps clinique libéré
#1	1 : 1,9
#2 (Urgence) Note : Exclut les gains d'efficacité dus à l'implantation des doubles casiers	1 : 1,8
#2 (Longue durée)	1 : 1,5
#3	1 : 2,4
#4	1 : 2,8

Tous les cas ont démontré que les mêmes tâches logistiques sont effectuées plus rapidement après avoir été transférées. Certains ont même surpassé le ratio de référence présenté dans Binot (2023), soit 1 ETC logistique libérant 1,7 à 1,9 ETC clinique. Différents facteurs peuvent expliquer cette situation. D'abord, les tâches logistiques sont désormais prises en charge par des spécialistes dans le domaine, ce qui en augmente l'efficacité. Aussi, elles sont moins entrecoupées par d'autres activités cliniques, ce qui contribue également à leur efficacité, tel qu'exposé dans Beaulieu (2018, p. 86).

Par ailleurs, dans les cas #1, 2 et 4, le déploiement terrain des solutions a représenté une occasion de revoir certaines méthodes de travail. Notamment, la réévaluation du type et de la quantité de produits, de même que le réaménagement des réserves, ont accéléré le réapprovisionnement effectué par les employés de la logistique. Ces optimisations ont limité l'ajout de personnel, comparativement à une situation où les tâches auraient simplement été transférées telles quelles (Réseau des Acheteurs Hospitaliers, 2021, p. 23). Dans le cas #2, au secteur de l'urgence, l'investissement net de temps logistique a été nul car les heures qui étaient auparavant passées au réapprovisionnement ont été réallouées à une prise en charge étendue des réserves. Ceci a été rendu possible grâce à l'implantation des doubles casiers.

D'autres gains ont été constatés au cours des expériences pratiques. Notamment, la satisfaction des soignants a été un élément central de chacun des projets. Ces personnes ont été impliquées à divers degrés tout au long du processus. Par exemple, elles ont été sollicitées dans le choix des produits et des quantités à conserver dans les réserves primaires ou secondaires afin de bien répondre aux besoins du terrain. Elles ont aussi partagé leur avis lors de moments clés : démarrage, validation de l'approche, implantation, etc. Dans les cas #1, 2 et 4, la collaboration en cours de projet a permis de développer des liens solides entre soignants et logisticiens qui ont perduré au-delà de l'implantation, lorsque ces derniers ont été attirés aux unités en mode opérationnel. Les impacts sur la fluidité et la rapidité de la communication ont été soulevés à plusieurs reprises.

La visibilité et la légitimité de la direction de la logistique ont également bénéficié des expériences collaboratives. Les soignants ont désormais une meilleure compréhension du rôle des logisticiens puisqu'ils travaillent davantage à proximité. En gagnant ainsi en reconnaissance, cela facilite le déploiement de projets de type prise en charge d'activités logistiques à d'autres unités de soins (Réseau des Acheteurs Hospitaliers, 2021, p. 14), ce qui était l'objectif des pilotes dans les cas #2 et #4. Il y a donc de nombreux bénéfices à impliquer le personnel clinique au cours des projets.

Finalement, certains des projets ont engendré des économies monétaires grâce à une meilleure gestion de l'inventaire. Celle-ci est rendue possible par un contrôle plus serré et un maintien des réserves. En effet, les économies sont principalement dues à la remise en inventaire de produits en trop ainsi qu'à une diminution des périmés grâce à une rationalisation du nombre de produits et à une augmentation de leur taux de rotation. Ces bénéfices quantitatifs ont été mis en lumière auprès des gestionnaires des unités, fournissant ainsi d'autres arguments pour investir dans les projets de prise en charge d'activités logistiques.

À la lumière des études de cas, de multiples gains ont donc été constatés lors de la prise en charge d'activités logistiques. Ceux-ci concernent diverses parties prenantes, notamment le personnel clinique qui bénéficie de temps libéré pouvant être consacré à des tâches à valeur ajoutée auprès des patients.

Discussion

Les établissements présentés avaient tous en commun la volonté de libérer du temps du personnel clinique, dans un contexte notamment de pénurie de main-d'œuvre. Dans le cas #1, c'était même enchâssé dans le plan directeur logistique. Vu les multiples gains obtenus dans ces quatre projets, notamment en ce qui a trait au temps libéré, les résultats semblent généralisables à d'autres établissements québécois du réseau de la santé et des services sociaux. D'ailleurs, les gains de temps se constatent dans les quatre établissements présentés même si ceux-ci sont structurés différemment (un CHU, un CISSS et deux CIUSSS) et ont des missions à vocation universitaire variables.

De plus, l'offre de service logistique variait d'un établissement à l'autre. Par exemple, les cas #1, 2 et 4 se concentraient sur les réserves primaires ou secondaires, alors que le cas #3 considérait l'ensemble des flux matières. Celui-ci était toutefois en mode analyse et non déploiement. En considérant l'ensemble des flux de la logistique des derniers 30 mètres, tel que présenté à la figure 2, cela permet de libérer davantage de temps du personnel clinique, mais aussi de lisser les activités des logisticiens (Réseau des Acheteurs Hospitaliers, 2021, p. 22) et d'optimiser les transports dans l'installation en évitant les déplacements à vide par exemple. Selon l'« offre de valeur » (Réseau des Acheteurs Hospitaliers, 2021, p. 17) définie par la direction de la logistique, le temps dégagé peut être plus ou moins grand. Ultimement, selon l'organisation du travail révisée, cela influence le temps consacré aux patients, donc la création de valeur aux yeux de ceux-ci (Landry et Beaulieu, 2018, p. 41).

Tel que mentionné dans la revue de littérature, l'assignation de logisticiens à des unités de soins s'apparente au concept d'unités de pratique intégrées où personnel clinique et personnel de soutien partagent le même lieu de travail. Dans ce modèle, la communication entre les parties est grandement facilitée et chacun se concentre sur son champ d'expertise (Porter et Lee, 2021, p. 2-3), favorisant ainsi la prise en charge multidimensionnelle des besoins des patients (Réseau des Acheteurs Hospitaliers, 2021, p. 1). Cette visée est cohérente avec le plan santé du MSSS (2022b) et la *Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace* (2023, c. 34), tous deux ayant comme objectif d'offrir une expérience patient axée sur l'accessibilité, la qualité des soins et la valeur.

Les projets présentés ont effectivement permis de renforcer les liens et la communication entre les logisticiens et les cliniciens, ce qui est une première étape. Les équipes doivent toutefois offrir une certaine stabilité pour que leurs membres s'habituent à travailler ensemble, se coordonnent et apprennent les particularités de leur patientèle (Porter et Lee, 2021, p. 3). Ceci n'est pas toujours le cas dans certains secteurs où la rotation de personnel est très élevée. De plus, pour maximiser les bénéfices, les unités de pratique intégrées devraient inclure d'autres employés de soutien en plus des logisticiens, par exemple des pharmaciens et des préposés à l'entretien (Porter et Lee, 2021, p. 8). Une mesure des résultats pour les patients serait aussi à prévoir, par exemple via des questionnaires de satisfaction ou des indicateurs quantitatifs tels que la durée de séjour.

Par ailleurs, la libération du personnel clinique et la prise en charge des tâches logistiques, incluant la gestion des fournitures, a un impact positif sur l'atteinte des objectifs financiers du nouveau mode de financement axé sur le patient (FAP). Celui-ci est en cours de déploiement dans les établissements de santé et de services sociaux. Il « consiste à allouer des ressources financières en fonction des patients traités, des types de services fournis, de leur volume et de la qualité des soins et services donnés aux usagers » (MSSS, 2023, p.1). Cela implique de placer le patient au cœur des activités et de le considérer dans la distribution des ressources (MSSS, 2022a). La revue des méthodes de travail et l'optimisation des ressources humaines vont donc de pair avec le déploiement du FAP. Les initiatives de logistique hospitalière s'inscrivent dans cette lignée et peuvent contribuer à « offrir le bon soin ou service, au bon usager, au bon moment, par le bon professionnel, au meilleur coût possible » (MSSS, 2023, p.1).

Conclusion

En conclusion, la logistique hospitalière contribue effectivement à l'allègement de la charge du personnel clinique. Cela a été confirmé par la littérature ainsi que quatre expériences pratiques dans des établissements québécois de santé et de services sociaux qui visaient à libérer les soignants de tâches logistiques. Dans un contexte de pénurie criante de main-d'œuvre, ces gains sont appréciables. La logistique hospitalière contribue également à offrir aux patients des soins de santé axés sur la valeur. En revoyant les responsabilités pour que chaque professionnel travaille dans son champ d'expertise, cela a ultimement un effet sur l'accessibilité et la qualité des soins. Ceci s'inscrit dans la visée du plan santé, de la *Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace* et du financement axé sur le patient.

Puisque de nombreux projets de logistique hospitalière ont cours dans le réseau québécois de la santé et des services sociaux, le contexte est propice au partage des expériences vécues, des leçons apprises et des réalités locales. Ceci pourrait prendre la forme de communautés de pratique par exemple. Elles donneraient entre autres des pistes de réflexion aux établissements souhaitant entamer des démarches similaires. De plus, les résultats obtenus pourraient servir à démontrer le retour sur investissement de telles initiatives, ce qui aiderait à justifier les projets dans un contexte budgétaire restreint.

Enfin, le modèle des soins de santé axés sur la valeur (*value-based healthcare*) offre plusieurs perspectives de recherches futures, notamment sur l'intégration des services de soutien dans la mise en place des unités de pratique intégrées. Par exemple, leur rôle et leur contribution directe ou indirecte à l'atteinte de résultats pour les patients pourraient être explorés davantage. De plus, en considérant le financement axé sur le patient, des questions se posent sur les formes d'organisation du travail permettant d'optimiser les coûts indirects tout en améliorant la fluidité et la valeur pour le patient. La place accordée à la logistique hospitalière, soit l'étendue de la prise en charge, et les bénéfices obtenus selon le modèle choisi pourraient donc être étudiés.

Références

- Beaulieu, M. (2018). La logistique au cœur de la performance. *Gestion*, 43(3), 86-89. <https://www.cairn.info/revue-gestion-2018-3-page-86.htm>
- Binot, J-M. (2023). Le Québec investit dans sa logistique. *Achat-logistique.info*. <https://achat-logistique.info/logistique/le-quebec-investit-dans-sa-logistique/>
- Bucceri Androus, A. (2023). The (Not So) Great Escape: Why New Nurses are Leaving the Profession. *RegisteredNursing.org*. <https://www.registerednursing.org/articles/why-new-nurses-leaving-profession/>
- Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de l'Estrie – Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke. (2019). Cadre de référence : Encadrement et soutien clinique. <https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/4035166>
- Cosgrove, T. (2013). Value-Based Health Care Is Inevitable and That's Good. *Harvard Business Review Blog Network*. <https://hbr.org/2013/09/value-based-health-care-is-inevitable-and-thats-good#:~:text=No%20longer%20will%20health%20care,errors%2C%20to%20name%20a%20few>
- Cousineau, M.-E. (2023, 17 octobre). Les urgences débordent encore à Montréal et en région. *Le Devoir*. <https://www.ledevoir.com/societe/sante/800144/urgences-debordent-encore>

- Faubert, E. B. (2023). La pénurie de personnel infirmier au Québec : Améliorer la flexibilité et les conditions de travail. Institut économique de Montréal. <https://www.iedm.org/fr/la-penurie-de-personnel-infirmier-au-quebec-ameliorer-la-flexibilite-et-les-conditions-de-travail/>
- Gagnon, S. et Bourque, S. (2018). De l'arrière-scène à l'avant-scène : La direction de l'approvisionnement et de la logistique hospitalière transforme ses activités logistiques au nouveau CHUM. *Le Point en santé et services sociaux*, 12(4), 20-23. https://www.lepointensante.com/wp-content/uploads/2018/08/De_larriere-scene.pdf
- Landry, S. et Beaulieu, M. (2018). Formulation et mise en œuvre d'une stratégie logistique hospitalière : un exemple d'industrialisation. *Management & Avenir Santé*, 1(3), 31-48. <https://www.cairn.info/revue-management-et-avenir-sante-2018-1-page-31.htm>
- Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace. (2023). c. 34. https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/lois_et_reglements/LoisAnnuelles/fr/2023/2023C34F.PDF
- Ministère de la santé et des services sociaux (MSSS). (2022a). Financement axé sur le patient – Chirurgie : Méthodologie de financement - 2023-2024 [Document de travail].
- Ministère de la santé et des services sociaux (MSSS). (2022b). Plus humain et plus performant : Plan pour mettre en œuvre les changements nécessaires en santé. <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2021/21-210-216F.pdf>
- Ministère de la santé et des services sociaux (MSSS). (2023). Le mode de financement axé sur le patient [communiqué de presse]. https://www.msss.gouv.qc.ca/inc/documents/ministere/salle-de-presse/2023-06-02_fiche-technique-fap.pdf
- Partenariat pour la durabilité et la résilience des systèmes de santé. (2023). Vers un système de santé durable et résilient au Québec : Rapport de consultation du partenariat pour la durabilité et la résilience des systèmes de santé (PHSSR). https://phssr.ca/wp-content/uploads/2023/10/FR-PHSSR_Quebec_2023-1.pdf
- Porter, M. E. et Lee, T. H. (2021). Integrated Practice Units: A Playbook for Health Care Leaders. *NEJM Catalyst Innovations in Care Delivery*, 2(1), 1-17. <https://catalyst.nejm.org/doi/abs/10.1056/CAT.20.0237>
- Réseau des Acheteurs Hospitaliers. (2021). Comment transformer sa logistique pour assurer la qualité des soins? <https://www.Réseau des Acheteurs Hospitaliers.fr/base-documentaire/comment-transformer-sa-logistique-pour-assurer-la-qualite-des-soins/>

4. LES TENSIONS VALORIELLES EN MILIEUX ORGANISATIONNELS PUBLICS : EFFETS DE LA PROXIMITÉ

Par Jacques Gandé

Résumé

Cet essai est le fruit d'une réflexion sur l'apparition des tensions valorielles (TV) dans les structures d'offre en service public partageant les mêmes institutions au sein d'un même système national de gouvernance publique (SNGP). Il mobilise les apports des dimensions *institutionnelle* et *sociale* de l'École de la *proximité* dans un cadre d'analyse permettant d'énoncer que les organisations institutionnellement proches, dont les membres sont socialement distants, sont exposées aux TV. Le cadre d'analyse révèle que la *proximité sociale* prolongée dans le temps, favorise chez les gestionnaires publics l'apprentissage collectif et individuel ainsi que l'intériorisation des valeurs publiques.

Mots clés : tensions, valeurs, apprentissage, proximité.

Introduction

« *Value conflict is unavoidable, it is a fact of administrative life* » (de Graaf et al., 2016, p. 1107). Et pour cause, l'action publique est, par essence, moyen et finalité, fondée sur des valeurs (Bozeman, 2007; Chanut et al., 2015; Lévesque, 2012; Moore, 1995; Osborne et al., 2022). Assurer le développement ou la modernisation de l'action publique pour son adaptation aux besoins évolutifs des citoyens, consisterait à agir sur des valeurs et plus largement sur les institutions qui en assurent la promotion (Selznick, 1957). Dans cette perspective, plusieurs courants de pensée en l'occurrence le *New public management (NPM)* a été perçu comme préconisant l'introduction des valeurs de la sphère privée dans les organisations publiques afin de rendre celles-ci plus performantes (Emery & Giaque, 2005 ; Hood, 1991 ; Pollitt & Bouckaert, 2017 ; Rousseau et al., 2015). Des réformes administratives voire institutionnelles sont conçues et mises en œuvre en vue de faire avancer les valeurs traditionnelles sur lesquelles la conception des organisations publiques généralement bureaucratiques, était centrée jusqu'à la première vague des réformes de 1970 à 1990 (Boon & Wynen, 2022).

Plusieurs recherches entreprises sous l'égide des courants de pensée post-bureaucratiques révèlent que les valeurs bureaucratiques associées aux administrations et organisations publiques sont difficiles à concilier avec celles instituées sous le paradigme du *New public management (NPM)* (Carassus & Delon, 2019 ; Ceccato & Rochette, 2020 ; Rousseau et al., 2015). Plus concrètement, l'approche par les tensions de gouvernance publique (TGP) initiée par Hudon et Mazouz (2014) révèle que toute transformation des valeurs se trouvant à la base d'un SNGP peut créer dans celui-ci des incohérences et par conséquent, des TV.

Le courant de pensée d'inspiration institutionnaliste de la perspective de la *proximité* (Boschma, 2004) ne perçoit pas moins les TV sous le prisme de l'incohérence ou de la contradiction des valeurs. Ainsi, dans sa dimension *institutionnelle*, cette *proximité* s'intéresse à l'effet des institutions (Talbot, 2008). Celles-ci visent à établir des modèles de pensée et à créer des intérêts communs, des comportements semblables et similaires plus prévisibles en vue de régler les conflits liés à l'hétérogénéité des valeurs (Ibid., 2008, p.15). Ainsi, les organisations ou acteurs institutionnellement proches les uns des autres, partagent les mêmes règles, lois, règlements, normes, représentations, traditions, croyances, cognition et valeurs (Boschma, 2005 ; Talbot, 2008 ; Torre & Talbot, 2018 ; Verdier, 2022).

À la lumière de cette dimension de la perspective de la *proximité*, l'on pourrait établir que la *proximité institutionnelle* prévient et atténue les conflits qui pourraient survenir de la confrontation des valeurs managériales avec les valeurs traditionnelles (tensions valorielles) ou de celle des valeurs managériales avec les valeurs personnelles (tensions éthiques) (Ceccato & Rochette, 2020). Ainsi, dans une étude empirique sur le management des tensions de gouvernance publique dans les établissements de santé en France, Mériade et al. (2019b) trouvent que : « la *proximité institutionnelle* réduit les tensions éthiques entre l'univers gestionnaire et l'univers médical » (Ibid., p.7). Il en résulte que l'apparition des TV s'expliquerait par un manque de *proximité institutionnelle*.

Dans cet essai, nous nous penchons plus profondément sur ce problème de manque de *proximité institutionnelle* avec la question : comment s'expliquent les TV qui surgissent parmi les acteurs des organisations publiques partageant les mêmes institutions au sein du même SNGP ? La réponse à cette question pourrait contribuer à éclairer les décideurs politiques et les responsables chargés de la stratégie et de l'orientation des organisations publiques, sur les valeurs constitutives des institutions; lesquelles valeurs ne sont pas forcément partagées par les acteurs à l'issue d'un processus formel d'institutionnalisation. Ainsi, nous mobilisons dans un cadre d'analyse explicatif des TV, les apports théoriques de la *proximité sociale*. Le cadre

d'analyse proposé soutient que les organisations institutionnellement proches, dont les membres sont socialement distants, sont exposées aux TV.

Dans ce qui suit, nous clarifions d'abord la notion de tensions valorielles et la perspective de la *proximité*. Ensuite, l'accent est mis sur les apports de la *proximité sociale* dans le *processus d'institutionnalisation*. Enfin, nous proposons un cadre d'analyse des TV tout en relevant ses apports et limites.

Tensions valorielles, perspective de la proximité et liens logiques

La notion de TV est quelque peu ambiguë et l'appréhender demeure assez complexe dans la littérature sur le management public. Ainsi, nous partons du cadre d'analyse des tensions de gouvernance publique initiée par Hudon et Mazouz (2014), pour définir les tensions valorielles comme les sentiments de malaise que ressentent les gestionnaires lorsque la transformation des structures d'offre en services, cadre et outils de gestion entre en contradiction avec les valeurs se trouvant à la base du système national de gouvernance publique. Les TV se manifestent entre autres par des « comportements organisationnels et individuels plus ou moins souhaitables » (Hudon et Mazouz, 2014, p.14). À ce titre, elles sont souvent perçues comme un dérivé des tensions institutionnelles vu que celles-ci constituent des « structures qui encadrent les comportements » (Talbot, 2008, p.8).

Appréhender la notion de tensions de valeurs implique donc de partir des tensions institutionnelles. Étant donné que les institutions ne sont pas uniquement composées de valeurs, mais également de cultures, représentations, croyances, cognitions, intérêts communs, lois et règles (Hudon & Mazouz, 2014 ; Talbot, 2008 ; Verdier, 2022), on peut établir que les tensions institutionnelles intègrent les tensions valorielles bien que ces dernières n'intègrent pas forcément les premières. On peut également noter que les valeurs défendues sont assez subjectives et basées sur des interprétations à partir des convictions et croyances des auteurs (Chesnel, 2015).

En milieux organisationnels publics, les gestionnaires sont souvent confrontés aux TV dans la recherche de cohérence entre des valeurs antinomiques ou contradictoires. Plus concrètement, des TV peuvent naître de la confrontation entre valeurs managériales et valeurs traditionnellement associées au service public (Ceccato & Rochette, 2020). Ces tensions sont d'ordre éthique lorsqu'elles résultent de la confrontation entre valeurs managériales ou

nouvelles valeurs déclarées et valeurs individuelles ou personnelles des acteurs (Ceccato & Rochette, 2020 ; Ancet, 2017). Dans ce cas, les gestionnaires sont soumis à un déséquilibre cognitif interne que Festinger explique par la notion de la *dissonance cognitive* (Joule & Azdia, 2004, p.5). Celle-ci apparaît chez un individu lorsque ses pensées, émotions, croyances, valeurs et attitudes sont en contradiction avec ses actes.

Au sujet des facteurs d'apparition des TV, on peut en noter plusieurs, fondés sur des incohérences, incompatibilité ou contradiction. Le tableau 1 ci-après nous présente quelques-uns de ces facteurs assortis d'indicateurs.

Tableau 1 : Facteurs d'apparition des TV

Facteurs	Exemples d'indicateurs	Sources
Institutionnel	Incompatibilités entre cultures, idéologies (exemple de polarisation politique), traditions et principes fondamentaux	(Mazouz & Tardif, 2010) ; (Hudon & Mazouz, 2014) ; (Mériade et al., 2019b)
Social	-Désaccords ou conflits interpersonnel -Fréquence des interactions, de partage d'informations et de soutiens mutuels entre les acteurs -Appartenance à un réseau social -Fragmentation/manque de cohésion sociale	(Mériade et al., 2019a ; Talbot, 2008)
Organisationnel et managérial	-Résistance au changement -Ambiguïté des rôles et responsabilités des membres -Manque de cohésion d'équipe	(Mazouz & Tardif, 2010) ; (Hudon & Mazouz, 2014) ; (Mériade et al., 2019b)
Cognitif	-Divergences de connaissances techniques ou professionnelles entre les acteurs -Dissonance cognitive	Festinger cité dans Joule & Azdia (2004, p.5) (Ancet, 2017) ; (Mériade et al., 2019a, p.34).
Géographique	Distance métrique et/ou temporelle qui sépare les acteurs régions (Elle est étroitement liée aux facteurs institutionnels)	(Talbot et al., 2020) (Talbot, 2013) (R. Boschma et al., 2010)

Source : Nos analyses

Il ressort de ce tableau que les TV sont potentiellement présentes dans le fonctionnement de l'administration publique étant donné qu'au centre de l'action publique se trouvent des valeurs dont la moindre incohérence pourrait exposer les acteurs à ce type de tensions (de Graaf et al., 2016).

Mais que pouvons-nous retenir de la perspective de la *proximité* au sujet de ces valeurs publiques dans lesquelles se déploie l'action publique ?

Regroupant des recherches en économie régionale et en économie industrielle au début des années 1990, la perspective de la *proximité* vise à saisir deux paradoxes : les acteurs géographiquement proches, mais n'ont aucune relation (*close but far*) et les acteurs distants géographiquement, mais qui nouent des relations (*far but close*) (Verdier et al., 2022). La relation se définit à travers les dimensions de la perspective de la proximité (Boschma, 2004 ; Talbot, 2008). Ainsi, la relation renvoie à l'interaction ou aux liens social, cognitif, organisationnel, institutionnel entre des acteurs qui sont paradoxalement proches géographiquement. La perspective de la proximité part du postulat que la localisation des acteurs a des effets sur leurs relations. Ainsi, se révèle le rôle de la localisation dans l'analyse des interactions. Deux courants de pensée se positionnent dans l'étude de la *proximité* en vertu du désaccord qu'ils entretiennent au sujet de la « déclinaison analytique de la *proximité* non géographique » (Verdier, 2022, p.99). Il s'agit du courant de pensée français (Torre & Rallet, 2005) et du courant de pensée hollandais (Boschma, 2004). Le courant français distingue en plus de la *proximité géographique*, la *proximité organisée* qu'est la « capacité d'une organisation à faire interagir ses membres » (Verdier, 2022, p.100). Il s'agit donc de « l'analyse des liens de nature relationnelle » (Chesnel, 2015, p.121). La *proximité organisée* se fonde sur la logique d'appartenance et celle de similitude entre les acteurs. Quant au courant hollandais, il est réputé avoir une « bonne capacité heuristique, une échelle de mesure et un cadre d'analyse robuste (Geldes et al., 2015 ; Verdier et al., 2022). Il partage avec le courant français la proximité géographique à laquelle il ajoute quatre dimensions de la proximité non spatiale que sont la *proximité organisationnelle*, la *proximité sociale*, la *proximité cognitive* et la *proximité institutionnelle* (Boschma, 2004). En effet, la *proximité géographique* prend comme unité d'analyse la distance objective et subjective, qu'elle considère déterminante dans l'interaction des acteurs. La *proximité organisationnelle* constate « le niveau de partage des relations dans un arrangement organisationnel » (Chesnel, 2015, p.121). En ce qui concerne la *proximité sociale*, elle se concentre sur le partage des relations sociales entre les différents acteurs. La

proximité cognitive, quant à elle, renvoie à la similarité ou la complémentarité de connaissances et compétences des acteurs alors que la *proximité institutionnelle* s'intéresse à l'effet des institutions (Talbot, 2008). Cette perspective interdisciplinaire est mobilisée pour éclairer plusieurs recherches sur diverses thématiques telles que l'apprentissage et l'innovation (Boschma, 2004), la confiance (Dupuis et al., 2019 ; Mériade et al., 2019a), les tensions de gouvernance publique (Mériade et al., 2019b), les contrôles formels et informels (Talbot, 2018 ; Verdier et al., 2021), la collaboration et la coordination (Bertin, 2019 ; Geldes et al., 2015).

Étant donné que cet essai repose sur le courant de pensée hollandaise d'inspiration institutionnaliste (Talbot, 2008, p.7), nous récapitulons dans le tableau 2 ci-après, la substance de ses cinq formes de *proximité*.

Tableau 2 : La perspective de la proximité selon le courant hollandais (Boschma, 2005) Source : Nos analyses

Proximité	Définition	Principaux enjeux	Manque de proximité	Excès de proximité	Effets de contrôle	Mesure
Géographique	Distance métrique ou kilométrique entre des acteurs (Boschma, 2005 ; Talbot, 2018 ; Verdier et al., 2022)	Distance objective et perçue (Boschma, 2005 ; Wilson et al., 2008)	- Préjudice à l'apprentissage interactif et à l'innovation -Pas d'externalisation spatiales (Boschma, 2005, p.20)	-Verrouillage régionale / manque d'ouverture géographique (Boschma, 2005, p.20)	-Le face-à-face (Talbot, 2018, p.1113) -Les interactions (Talbot, 2013)	-Évaluation objective d'une distance géographique et appréciation subjective de celle-ci (Boschma, 2005)

Proximité	Définition	Principaux enjeux	Manque de proximité	Excès de proximité	Effets de contrôle	Mesure
Organisationnelle	Liens organisationnels (relations financières, juridiques, fonctionnelles, hiérarchiques voire de contrôle) plus ou moins étroits entre des acteurs (Boschma, 2005 ; Talbot, 2018 ; Verdier et al., 2022)	-Autonomie et indépendance (Verdier et al., 2022, p.78) -Contrôle (Boschma, 2005, p.71) -Innovation et apprentissage intra et extra organisationnels (Boschma, 2005, p.12)	Manque de contrôle (Opportunisme) (Boschma, 2005, p.12)	-Bureaucratie -Manque d'apprentissage intra et extra organisationnel (Boschma, 2005, p.12)	Autonomie juridique et économique (Talbot, 2018, p.1113)	-Continuum allant de proximité organisationnelle faible (aucun lien entre les acteurs indépendants) à proximité organisationnelle forte (liens forts et hiérarchisés) (Boschma, 2005, p.13)

Proximité	Définition	Principaux enjeux	Manque de proximité	Excès de proximité	Effets de contrôle	Mesure
Sociale	Appartenance des individus à un même réseau social (Verdier et al., 2021)	-Confiance basée sur les relations sociales -Apprentissage interactif (Boschma, 2005, p.15)	-Opportunisme -Manque d'engagement -Manque de confiance -Préjudice à l'apprentissage interactif (Boschma, 2005, p.15)	-Sous-estimation de rationalités économiques car l'excès de la proximité sociale peut impliquer la loyauté (Boschma, 2005, p.71) -Surcharge de confiance réduisant la capacité d'apprentissage (Boschma, 2005, p.15)	Confiance (contrôle informel) -Autorégulation (Boschma, 2005 ; Talbot, 2018 ; Verdier et al., 2022)	Mesure de la : -centralité des acteurs -relation de pouvoir -participation à des activités communes extraprofessionnelles (Verdier et al., 2021, p.79)

Proximité	Définition	Principaux enjeux	Manque de proximité	Excès de proximité	Effets de contrôle	Mesure
Cognitive	Partage des mêmes bases de connaissances les compétences. (Chesnel, p.91)	-Apprentissage et traitement des nouvelles connaissances (Chesnel, p.91) -innovation -Communication (Boschma, 2005, p.12)	-Problème de communication - Manque de renouvellement de l'information (Boschma, 2005, p.12)	Manque de nouveauté - Communication intempestive -Enfermement et verrouillage (Boschma, 2005, p.12)	Contrôle des connaissances tacites et codifiées (Talbot, 2018, p.1113)	-Mesure de la similarité ou des écarts de connaissances techniques entre les acteurs par utilisation des fiches de postes, entretiens professionnels annuels, fréquence des réunions etc. (Verdier et al., 2021, p.79)

Proximité	Définition	Principaux enjeux	Manque de proximité	Excès de proximité	Effets de contrôle	Mesure
Institutionnelle	Partage entre des acteurs du même cadre politique et institutionnel. C'est la similarité de routines, normes, règles, lois, cognition, valeurs, cultures, convictions entre des acteurs. (Verdier et al., 2021)	-Confiance basée sur l'institution commune (Boschma, 2005, p.17) -Régulation des conflits vu que les acteurs partagent les mêmes valeurs.	-Opportunisme -Manque de cohésion sociale -Relations informelles fondées sur la méfiance (Boschma, 2005, p.17)	-Inertie institutionnelle -Enfermement des acteurs (Boschma, 2005 ; Verdier et al., 2021) -Manque d'ouverture sur l'extérieur (Chesnel, p.91)	-Maîtrise de comportements -Contrôle de clans (Talbot, 2018, p.1113)	-Évaluation par carte cognitive commune -Mise au jour des représentation commune au moyen des entretiens (Hamouda & Talbot, 2018)

Plusieurs analyses peuvent être faites à partir de cette typologie de Boschma (2005). En effet, il existe un niveau requis pour que la proximité produise ses effets. Ainsi, le déficit ou l'excès produit des effets différents. De même, il peut être noté une certaine indépendance entre les dimensions de la proximité. L'autre analyse qui nous importe dans cet essai, trouve ses prémices dans la thèse de Chesnel (2015). L'auteure tente mesurer les valeurs constitutives des institutions en questionnant la typologie de Boschma (2005) qui ne distingue pas les règles formelles des valeurs pourtant très subjectives. Nous nous intéressons à ce dernier aspect pour questionner les liens logiques entre TV et proximité.

De façon générale, selon l'angle d'analyse, plusieurs liens peuvent être établis entre les notions de *tensions* et de *proximité*. D'abord, ce que partagent les acteurs quand ils sont proches, facilite la régulation des conflits (Verdier et al., 2021, p.78). Autrement dit, le non-partage des valeurs explique une certaine distance qui peut être à l'origine des tensions. En ce qui concerne les tensions valorielles, les valeurs étant présentes dans tout le fonctionnement de l'administration publique, tout indicateur de TV peut se rapporter à au moins une dimension de la *proximité*. Ainsi, le croisement des données des tableaux 1 et 2 des deux sous-sections précédentes, nous révèle que chacune des cinq formes de la perspective de *proximité* initiée par Boschma (2005) se rapporte à au moins un facteur ou un indicateur de TV. Cet état de choses est perceptible dans l'articulation entre les tensions et les *proximités* que Mériade et al. (2019b) proposent dans leur étude sur la gestion des tensions de gouvernance dans les centres de santé en France. Le tableau 3 ci-dessous, issu de la fusion des deux tableaux précédents, en est illustratif.

Tableau 3 : Liens entre proximité et TV

Exemples d'antécédents de TV		Proximité (selon le courant hollandais)
Facteurs (d'apparition des TV)	Exemples d'indicateurs (de présence des TV)	
Institutionnel	Incompatibilités entre cultures, idéologies (exemple de polarisation politique), traditions et principes fondamentaux	Proximité institutionnelle
Social	-Désaccords ou conflits interpersonnel -Fréquence des interactions, de partage d'informations et de soutiens mutuels entre les acteurs Appartenance à un réseau social -Fragmentation/manque de cohésion sociale	Proximité sociale
Organisationnel et managérial	-Résistance au changement -Ambiguïté des rôles et responsabilités des membres -Manque de cohésion d'équipe	Proximité organisationnelle et managériale selon les liens organisationnels
Cognitif	-Divergences de connaissances techniques ou professionnelles entre les acteurs -Dissonance cognitive	Proximité cognitive
Géographique	Distance entre les acteurs dues à leurs origines, régions (Elle est étroitement liée aux facteurs institutionnels)	Proximité géographique

Source : Nos analyses

Comme nous pouvions nous en apercevoir, la *proximité* ou la distance, quelle que soit sa dimension, a un effet sur les facteurs d'apparition des TV. Pour ce qui est de la *proximité institutionnelle*, elle concerne les effets des institutions (Talbot, 2008). Or, les institutions doivent être distinguées aussi bien dans leur aspect formel qu'informel. Les institutions

formelles constituent les lois, règlements, normes et règles explicites tandis que celles informelles se rapportent aux représentations, traditions, croyances, cognitions, valeurs, cultures (Hamouda & Talbot, 2018 ; Talbot, 2008). Étant donné que les institutions cherchent à façonner les pensées, les habitudes et les comportements, elles englobent autant le formel que l'informel. (Talbot, 2018).

Eu égard à ces aspects des institutions, nous pourrions énoncer qu'il y a *proximité institutionnelle* quand il y a similarité de normes, de valeurs, de cultures, de croyances, de cognition et de traditions entre des acteurs. Étant donné que nous percevons dans cette étude les TV sous le prisme de divergence, contradiction, incohérence entre des valeurs, nous pourrions énoncer que la *proximité institutionnelle* atténue les TV. C'est l'idéal visé par les dirigeants publics ou gouvernementaux quand ils introduisent de nouveaux outils de gestion ou directement de nouvelles valeurs. Plus concrètement, quand cette dimension de la proximité est réelle entre les acteurs, ils partagent un ensemble de valeurs. C'est pourquoi, Mériade et al. (2019b), proposant une articulation entre les enjeux de tensions et les *proximités* dans les établissements de santé en France, trouvent que la *proximité institutionnelle* réduit les tensions éthiques. C'est également ce que soulignent Verdier et al. (2021, p.78) quand ils trouvent que la *proximité institutionnelle* rend compte d'un partage de valeurs qui « concourt à la création d'une identité propre à l'organisation, facilitant la régulation des conflits ». La *proximité institutionnelle*, qui se manifeste à l'échelle macro, résulte de la combinaison de plusieurs proximités au niveau micro.

Nous pourrions retenir à l'issue de cette section que tensions valorielles et proximité sont liées dans la mesure où la perspective de la proximité explique les tensions institutionnelles par une distance institutionnelle et les TV par le non-partage des valeurs. Mais comment la proximité sociale permet-elle aux acteurs d'accéder ou de partager les aspects informels des institutions ?

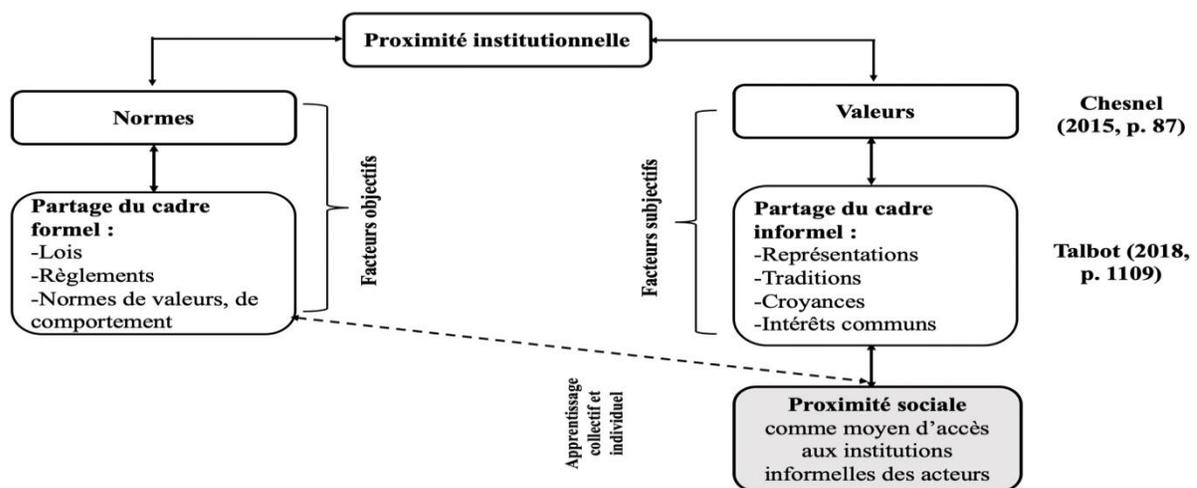
La proximité sociale dans un processus d'institutionnalisation

« Les institutions visent à établir des modèles de pensée, de faire, des comportements semblables donc similaires plus prévisibles » (Talbot, 2018, p.1109). Ainsi, dans un *processus d'institutionnalisation*, il faut réussir à inculquer des règles, lois, normes préétablies pour espérer des comportements similaires. L'aboutissement de ce processus

s'exprime aussi dans la *proximité institutionnelle*. Celle-ci atteste que les membres partagent effectivement les modèles préétablis. Mais ces derniers font l'objet d'interprétation de la part des acteurs car, « chaque individu se construit un système de valeurs en confrontation avec son environnement, les situations, sa vision du monde » (Chesnel, 2015, p.90). Évidemment, les individus ont leurs propres croyances, convictions et valeurs personnelles qui se mélangent aux valeurs déclarées par l'organisation pour une *institutionnalisation* réussie. Ainsi, au-delà des aspects formels que le cadre institutionnel peut assurer, il y a également les aspects informels auxquels il faut accéder. C'est d'autant important car le cadre institutionnel ne « fixe que des rôles complémentaires à jouer dans l'action collective par des acteurs aux positions sociales asymétriques » (Talbot, 2008, p.13). Ceci implique que les positions sociales des acteurs sont primordiales dans le fonctionnement optimal d'une institution dont le rôle apparaît comme secondaire à la cohésion sociale au sein des membres de l'organisation. Ainsi, se révèle l'importance de la *proximité sociale* dans l'*institutionnalisation* ou la construction d'une *proximité institutionnelle*.

Reprenons la décomposition de la *proximité institutionnelle* proposée par Chesnel (2015, p.87). Comme visualisé dans la figure 1 ci-dessous, nous la combinons avec la clarification du contenu de la *proximité institutionnelle* selon Talbot(2018), le tout connecté à la *proximité sociale* comme moyen pour les acteurs d'accéder aux valeurs, des uns et des autres c'est-à-dire aux aspects subjectifs ou informels des institutions.

Figure 1 : La proximité sociale dans un processus d'institutionnalisation



Source : Nos analyses

La figure ci-dessus nous permet de comprendre qu'**une *proximité de valeurs* est d'abord un dérivé de la *proximité institutionnelle*, ensuite une *proximité des aspects subjectifs de la *proximité institutionnelle* et enfin la *proximité* par laquelle les individus s'engagent dans la défense des institutions***. C'est pourquoi, Chesnel définit cette *proximité* comme « l'ensemble des convictions, des idéaux, des façons de faire et habitudes de travail défendus par les individus » (Chesnel, 2015, p.12). C'est d'ailleurs dans la défense que se trouvent les TV. Si les acteurs ne partagent pas ces valeurs, lesquelles sont quelque peu fusionnées avec leurs valeurs personnelles, il y a hétérogénéité des valeurs, par conséquent risque de TV (Dans la section suivante, nous approfondirons ce concept dans le cadre d'analyse proprement dit).

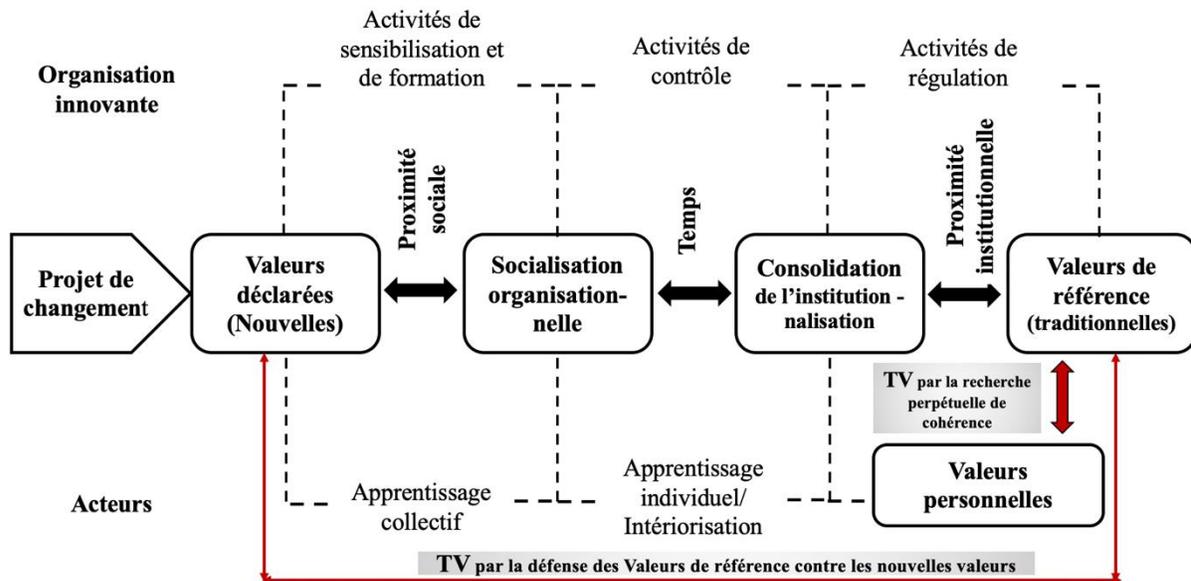
Ce que nous concevons part du principe selon lequel « une part subjective de la *proximité* s'exprime dans toutes les dimensions de la *proximité* » (Talbot et al., 2020, p.1). À cet effet, les acteurs institutionnellement proches, partagent aussi bien les normes déclarées (le cadre formel) que leurs représentations de ces normes, leurs croyances, convictions et valeurs (le cadre informel). Lorsque le cadre informel n'est pas partagé, la *proximité* est limitée au cadre formel (Chesnel, 2015). Les tensions de valeurs émergent car, les valeurs ne sont pas partagées mais seulement les normes. Pour que les acteurs puissent véritablement accéder aux valeurs (cadre informel), le cadre d'analyse énonce qu'il faut qu'ils soient proches socialement. La *proximité sociale* renforce la confiance entre les acteurs, l'aspect informel des institutions pour de meilleurs contrôle formel et informel, la collaboration des acteurs et la coordination des activités (Dupuis et al., 2019 ; Geldes et al., 2015 ; Veaux, 2023 ; Verdier, 2022). Une défaillance au niveau de cette dimension fragilise le versant informel de la *proximité institutionnelle*, exposant ainsi les organisations partageant les mêmes institutions aux TV. Ainsi, pour Sarrasin et ses collègues, par la *proximité sociale*, les individus ont « tendance à intégrer les valeurs et les comportements de ceux faisant partie de leur environnement social » (Sarrasin et al. Cités dans Caouette et al., 2022, p.51). Car, ils se sentent considérés ; ce qui motive et suscite leur engagement et apprentissage au sein du groupe auquel ils appartiennent (Bebbouchi & Jézégou, 2022 ; Caouette et al., 2022 ; Escalié & Legrain, 2020 ; Sales, 2023). Mais comment la proximité sociale permet-elle aux acteurs d'accéder ou de partager les aspects informels des institutions ? Le cadre d'analyse

dans la section suivante l'explique par l'apprentissage collectif et individuel des acteurs, les uns des autres.

Proximité sociale et TV : proposition d'un cadre d'analyse

Au regard des analyses formulées dans les sections précédentes, un lien logique est établi entre *proximité institutionnelle* et *proximité sociale* : la *proximité sociale* permet aux acteurs de partager les aspects informels des institutions. C'est dire qu'une *proximité institutionnelle* non axée sur une *proximité sociale*, n'est que partage du cadre formel et non de l'informel qui héberge les valeurs. Des TV sont donc probables

Figure 2 : Cadre d'analyse explicatif des TV à partir de la proximité sociale



Source : Nos analyses

Pour circonscrire le contexte d'application du cadre d'analyse, celui-ci s'applique aux TV émergées lors de la mise en œuvre de projet de changement organisationnel dans les contextes différents de ceux dans lesquels ils ont été conçus. Ainsi, le cadre d'analyse met en évidence que les valeurs officiellement déclarées ne sont pas encore les valeurs de référence des acteurs. Ces dernières sont celles observables à travers les actions, les attitudes et les comportements. Le processus de passage des valeurs déclarées aux valeurs de

référence, comporte deux phases d'apprentissage mais qui ne fonctionnent pas de façon linéaire.

En effet, « la proximité sociale peut stimuler l'apprentissage interactif grâce à la confiance et à l'engagement » (Boschma, 2004, p.17). Nous distinguons deux types d'apprentissage non linéaires :

- **1^{ère} phase d'apprentissage : des valeurs déclarées aux valeurs comprises**

Ce sont les acteurs, notamment les gestionnaires publics (responsables de la mise en œuvre des politiques publiques) qui vivent les réalités tensionnelles. Ainsi, étudier les TV implique une analyse du processus de transformation que subissent les valeurs déclarées chez ces gestionnaires. Les valeurs déclarées sous forme de normes ou de règles auxquelles sont contraints les gestionnaires publics par les dirigeants administratifs (responsables de la prise de décisions stratégiques et de l'orientation globale de l'organisation), ne sont pas forcément celles comprises par les gestionnaires publics. C'est d'autant vrai que les valeurs déclarées sont entièrement formelles. Pour s'inscrire entièrement dans les institutions d'un SNGP et donc guider les actions et comportements, les acteurs les traduisent d'abord. Cette traduction est plus collective qu'individuelle et se fera grâce à la proximité sociale. Celle-ci se fondant sur les relations informelles, elle permettra aux acteurs de comprendre et d'apprendre collectivement les nouvelles valeurs les uns des autres. La *proximité sociale* se révèle ainsi comme la dimension de la *proximité* qui confère aux valeurs officielles, une dimension informelle. Celle-ci est importante car, comme expliqué plus haut, les institutions sont aussi bien formelles qu'informelles. On se souviendra que les valeurs sont informelles à la différence des normes.

C'est un processus de socialisation au cours duquel les valeurs officielles vont subir diverses traductions. Les valeurs déclarées sont ainsi perçues comme des logiques institutionnelles. Chacun se ralliera à un groupe pour les comprendre. Tout comme une nouvelle recrue lors d'un processus de socialisation organisationnelle, la compréhension que l'individu a des valeurs déclarées pourrait dépendre de celle retenue au niveau de la coalition à laquelle il appartient. Il y a donc risque non seulement de non-conformité de la signification des valeurs déclarées mais également de divergence de signification desdites valeurs d'une coalition à une autre. Signalons qu'au cours de ce processus, les nouvelles recrues sont plus

exposées à la déformation des normes de valeurs déclarées. Les gestionnaires des ressources humaines ou le sommet stratégique de l'organisation doit donc prendre les mesures idoines aux fins de mener à bien cette phase. C'est justement ce que Waldorff (2013) tente d'expliquer avec l'ANT (*Actor-Network Theory*) de Callon (1986). En effet, l'ANT permet de comprendre comment, dans la mise en œuvre d'une réforme du gouvernement danois, les municipalités mobilisent et interprètent à partir d'un seul concept abstrait, plusieurs logiques institutionnelles pour justifier trois différentes innovations. Cette dernière étude révèle que diverses compréhensions se font de l'objet même d'un projet de changement. Ainsi, dans un projet de changement en milieux organisationnels publics prônant de nouvelles valeurs ou visant à modifier les valeurs se trouvant à la base d'un système national de gouvernance publique, les nouvelles valeurs ou modifications prônées sont susceptibles d'interprétations diverses.

Le tout premier défi des organisations, serait donc de s'assurer que les valeurs déclarées correspondent aux valeurs effectivement comprises. C'est précisément ce que Gioia & Chittipeddi cherchent à expliquer à travers le « cycle séquentiel et réciproque de *sensemaking* et de *sensegiving* » (1991, p.443). En effet, on note en période de changement organisationnel, un effort de *sensegiving* et de *sensemaking* (Weick, 1995). Du haut vers le bas de la hiérarchie, se déroule l'effort de *sensegiving* par lequel les niveaux supérieurs communiquent suffisamment sur le projet de changement. Les niveaux inférieurs par contre, s'engagent dans un processus de *sensemaking*. Ainsi, dans cette phase d'apprentissage collectif, il se pose notamment au sommet stratégique, généralement porteur des projets d'innovation institutionnelle, un défi de *sensegiving*. Il s'agit d'un défi de communication, plus précisément de canalisation du processus de traduction pour avoir une version de compréhension conforme aux valeurs déclarées chez les individus. Ainsi, le premier échec du projet de changement se trouverait à ce niveau. Mais comme nous pouvons noter dans la deuxième phase d'apprentissage que nous abordons ci-dessous, le *sensegiving* du niveau supérieur engendre le *sensemaking* des niveaux inférieurs (Desgourdes & Leroy, 2019).

- **2^{ème} phase d'apprentissage : Passage des valeurs comprises aux valeurs de références : l'apprentissage individuel et l'intériorisation des valeurs déclarées**

Si les valeurs comprises ont un aspect collectif comme l'explique l'ANT (*Actor-Network Theory*) de Callon (1986), les valeurs acceptées sont individuelles. Cette acceptation des valeurs s'obtient à l'issue d'un processus combinant apprentissage individuel et intériorisation des valeurs déclarées. En ce qui concerne l'apprentissage individuel, il fait suite à l'apprentissage collectif et implique notamment le défi de *sensemaking* (Gioia & Chittipeddi, 1991 ; Weick, 1995). Ici, chaque individu fait un retour sur le sens collectivement partagé des valeurs déclarées. L'individu ressort du processus avec un sens fortement influencé par ses valeurs personnelles. Des TV sont potentiellement observées lorsque l'individu n'arrive pas à aligner les valeurs déclarées avec ses valeurs personnelles. Il se pose ainsi un problème de dissonance cognitive qui peut expliquer l'apparition de TV, plus précisément de tensions éthiques par la recherche perpétuelle de cohérence entre valeurs de l'organisation et valeurs personnelles (Festinger, 1957). Le sens obtenu à ce niveau du processus sera intériorisé avec le temps. Par l'intériorisation, les normes, les valeurs et les croyances sont intégrées dans les pensées et comportements (Berger & Luckmann, 1966). Cette intériorisation avec le temps, consolide l'institutionnalisation et permet d'aboutir aux valeurs de référence ; lesquelles guideront les comportements de l'individu.

On peut également expliquer cette deuxième phase d'apprentissage par l'un des trois principaux courants de l'analyse symbolique, à savoir l'analyse interprétative. Celle-ci vise à comprendre et à interpréter le sens et la signification que les gestionnaires publics attribuent à leurs expériences et à leurs actions. Cette perspective part du principe que « les individus sont constamment en train d'interpréter ce qu'ils ont fait, de clarifier ce qu'ils ont appris et de penser à la manière dont ils pourront résoudre le problème auquel ils ont ou auront à faire face » (Rouleau, 2007, p.134). Ainsi, étudier les valeurs en milieu organisationnels publics sous le prisme de l'analyse interprétative, consiste à étudier comment, à partir des normes de valeurs prônées dans un projet de changements organisationnels, les gestionnaires fabriquent du sens à la lumière de leurs valeurs, convictions et croyances personnelles. Cette approche nous permet de comprendre que dans le processus de déformation des valeurs déclarées, les perceptions, les croyances et les motivations des individus contribuent aux côtés des valeurs déclarées et comprises pour aboutir aux valeurs acceptées qui sont en réalité celles que l'individu essaie d'afficher dans

son comportement. C'est dire que les valeurs déclarées ne sont pas forcément celles comprises et portées par les gestionnaires dans leurs actions. Elles subissent dans un premier temps une traduction pour aboutir aux valeurs comprises collectivement selon les groupes, affinités, les coalitions actives dans l'organisation. Dans un second temps, ces valeurs comprises collectivement se trouvent influencées par les valeurs personnelles des individus. Les valeurs obtenues à cette étape-ci, se trouvent donc individuelles de par des attributs personnels. Ces valeurs acceptées se trouvent défendues par les gestionnaires dans leurs actions, comportements, discours. Elles ne sont pas indépendantes des convictions, valeurs personnelles des acteurs. Du fait de l'impact des considérations personnelles, ces valeurs sont assez subjectives et échappent à l'ANT.

Apports et limites du cadre d'analyse

Le cadre d'analyse proposé, repose fondamentalement sur l'hypothèse que les organisations institutionnellement proches mais socialement distantes, sont exposées aux TV. La vérification de cette hypothèse par des études empiriques, contribuera à l'avancement des recherches sur la question des TV. Les apports et limites du cadre d'analyse explicatif des TV à partir de la perspective de la proximité se situent plus aux niveaux théorique et méthodologique comme énumérés ci-après :

Au plan théorique, le cadre d'analyse propose une explication nouvelle de l'origine des tensions valorielles et surtout, un mode d'atténuation de celles-ci. En effet, partant du fait que les institutions englobent autant le formel que l'informel (Talbot, 2018) et que les valeurs font partie des aspects informels des institutions (Chesnel, 2015), le cadre suggère que *proximité institutionnelle* et distance sociale n'est que partage du cadre formel des institutions. Car, la distance sociale empêche les acteurs de partager le cadre informel des institutions et par conséquent, les valeurs. C'est dire que des organisations ne peuvent véritablement être proches institutionnellement au point de partager des valeurs que si leurs membres sont proches socialement. En étudiant les TV à partir de la *proximité institutionnelle*, le cadre apporte des précisions non seulement au versant informel de ce type de proximité mais également précise les contours des TV qui doivent être étudiées au niveau micro afin d'atteindre les acteurs qui font et vivent la réalité tensionnelle dans les

organisations publiques. C'est d'autant important car, les normes et valeurs constitutives de l'environnement institutionnel ne sont véritablement incorporées dans les interactions qu'à ce niveau micro. Et c'est au cours de ces relations d'échanges qu'émergent les TV dans les administrations et organismes publics.

De même, le cadre d'analyse révèle l'importance de l'apprentissage dans un processus d'*institutionnalisation*. En effet, l'organisation est un lieu d'apprentissage collectif et individuel. Ainsi, le cadre suggère que les acteurs n'accèdent véritablement aux cadres formel et informel des institutions qu'en apprenant collectivement et individuellement les uns des autres. Cet apprentissage est notamment favorisé par la *proximité sociale* des acteurs.

De plus, le cadre met en exergue la notion de défense des valeurs, très capitale dans la *proximité institutionnelle*. C'est pourquoi, Chesnel définit cette *proximité* comme « l'ensemble des convictions, des idéaux, des façons de faire et habitudes de travail défendus par les individus » (Chesnel, 2015, p.12). Ceci revient à dire qu'une forte *proximité institutionnelle* ou *sociale* peut être un frein ou un enfermement à l'apprentissage de nouvelles valeurs car, les acteurs apprennent les uns des autres. Ainsi, il n'y a plus forcément d'intérêt à apprendre des autres avec lesquels on partage déjà les mêmes convictions, représentations et valeurs. C'est d'autant important quand on se pose la question de quoi et de qui les acteurs apprennent. On pourrait répondre qu'ils apprennent les nouvelles valeurs de l'organisation (quoi), lesquelles ils partagent, dans ce cas, déjà avec les autres de qui ils sont censés apprendre (de qui). D'où un manque d'intérêt à l'apprentissage à cette étape du processus. Ainsi, pour une mise en œuvre efficace d'un projet de changement institutionnel, il faudra s'assurer qu'il y a déjà la *proximité sociale et institutionnelle* requise.

Toujours au sujet des apports du cadre, mentionnons que celui-ci met au jour l'importance de la *proximité sociale* prolongé dans le temps. Le cadre indique qu'une telle proximité sociale dans un processus d'*institutionnalisation*, peut atténuer des TV. En effet, une *proximité sociale* qui dure dans le temps pourrait favoriser l'intériorisation des normes par la répétition des expériences. Par exemple, deux structures, un ministère et une agence, partageant les mêmes normes mais dont les membres demeurent socialement proches sur une longue période, pourraient devenir plus proches institutionnellement que deux

structures similaires qui, régies par les mêmes normes, n'entretiennent pas de relations sociales assez fortes au sein de leurs membres. Autrement dit, le partage de normes ajouté à une *proximité sociale* durable, conduit à la *proximité institutionnelle*. Ainsi, nous rejoignons non seulement Boschma (2005, p.17) qui trouve que la *proximité institutionnelle* est fortement liée à la *proximité sociale*, mais surtout nous ajoutons le facteur temps qui a plusieurs implications. La première concerne l'intériorisation des normes. Cette intériorisation constate un certain mélange des normes avec les valeurs personnelles suffisamment subjectives des acteurs. Ainsi, une fois cette intériorisation accomplie, les normes passent à l'étape de valeurs comprises et acceptées, lesquelles peuvent s'exprimer dans les comportements. La deuxième est d'ordre managérial. En effet, tout projet de changement, qu'il soit artéfactuel, managérial, organisationnel ou institutionnel doit être mis en œuvre de façon incrémentale (Hudon & Mazouz, 2014). C'est important pour éviter les TV car, les valeurs étant présentes dans tout le fonctionnement de l'administration publique, tout changement, quelle que soit sa nature, pourrait impacter les valeurs.

En dépit de tous ces avantages, il est important de relever quelques limites théoriques du cadre d'analyse. D'abord, placer valeurs déclarées à l'origine d'un tel processus construit, peut s'avérer moins précis. Ce n'est pas dans la déclaration ni dans l'aspect formel qu'il y a obligation pour les valeurs de suivre le processus décrit dans le cadre d'analyse. C'est plutôt dans sa contradiction avec les valeurs se trouvant déjà au stade de valeurs comprises et acceptées.

En outre, l'intériorisation de valeurs publiques de l'organisation n'entraîne pas systématiquement leur confusion avec les valeurs personnelles. C'est une probabilité d'influence. Aussi, Festinger cité dans Joule & Azdia (2004, p.5) n'a-t-il pas conçu dans la théorie cognitive que des TV peuvent naître entre valeurs de références de l'organisation et les valeurs personnelles. C'est d'ailleurs l'aspect psychologique des TV qui s'explique par la recherche permanente de cohérence entre les valeurs individuelles et les valeurs de l'organisation. L'aspect sociologique a prédominé dans la conception du cadre d'analyse.

Par ailleurs, étant donné que les dimensions géographique, sociale, cognitive, organisationnelle et institutionnelle de la *proximité* fonctionnent dans une certaine interdépendance, la défaillance au niveau de la *proximité institutionnelle* peut également

s'expliquer par les autres dimensions de la proximité en l'occurrence la proximité cognitive et organisationnelle. Certes, c'est le choix du chercheur. Cependant, cela pourrait limiter le cadre dans son application. L'apprentissage collectif et individuel voire l'intériorisation sont plus faciles dans un fonctionnement interdépendant des dimensions cognitive et sociale de la proximité. Le cadre d'analyse étant plus approprié au cas où un ensemble de structures d'offre en service public, connaît les TV alors qu'elles partagent les mêmes institutions, puisqu'une *proximité organisationnelle* est supposée exister déjà entre les structures. Autrement, le cadre pourrait ne pas être pertinent.

En ce qui concerne **les apports méthodologiques**, le cadre proposé suggère un lien assez étroit entre *proximité sociale* et *proximité institutionnelle*. Celle-ci permet aux acteurs d'accéder aux valeurs personnelles des uns et des autres au moyen d'apprentissage collectif et individuel, mieux aux aspects informels des institutions. Le rôle de l'apprentissage, du partage d'expériences que favorisent la *proximité sociale*, a été donc explicité. Boschma (2005) ayant déjà relevé que les dimensions de la proximité fonctionnent dans une certaine interdépendance, le cadre approfondit les connaissances sur lesdites relations notamment, entre les dimensions sociales et institutionnelles.

Par ailleurs, l'introduction du facteur temps par le cadre d'analyse, révèle la nécessité de mettre en œuvre des projets de changement de façon incrémentale car, ces derniers ont pour but ultime de faire avancer les institutions (aux sens formel et informel). Or, par l'apprentissage collectif et individuel favorisé par la proximité sociale des acteurs et le facteur temps, les normes sont déjà ancrées dans les habitudes. Modifier ou faire avancer les institutions devient donc modifier les habitudes ; ce qui suscite naturellement en milieu organisationnels, résistance et tensions. À titre illustratif, lors de la première vague des réformes de l'administration publique dans les années 1970-1990, il a été constaté que les valeurs bureaucratiques étaient déjà ancrées dans les habitudes. Ainsi, il est devenu difficile de les modifier. Selon le cadre que nous proposons, cette *proximité institutionnelle* s'explique par la *proximité sociale* et le facteur temps. Les acteurs n'intériorisent que par leurs apprentissages répétés dans les temps. On peut en déduire que les acteurs qui apprennent rapidement peuvent être moins hostiles à l'introduction de nouvelles valeurs. Le temps leur permet de faire les expériences nécessaires à l'intériorisation des nouvelles valeurs.

Cependant, la détermination du facteur temps intégré dans l'explication, pourrait constituer une véritable limite méthodologique pour le cadre. Sa détermination pourrait s'avérer difficile ou controversée. Car, il variera selon l'organisation, l'ampleur du changement, l'environnement dans lequel évolue les organisations concernées. Il dépendra également de la capacité cognitive des acteurs à intérioriser plus ou moins les nouvelles valeurs. Dans ce cadre, le temps est accompli lorsque les acteurs partagent véritablement les aspects informels des institutions. Il est donc limité par la *proximité institutionnelle*.

Conclusion

Cet essai sur les cas de TV dans les structures d'offre en service partageant le même cadre institutionnel au sein du même SNGP, repose sur la typologie de la *proximité* de Boschma (2005) et l'approche de *Tensions de gouvernance publique* initiée par Hudon et Mazouz (2014). Il est articulé sur l'idée que le partage des institutions s'explique par la *proximité institutionnelle*, laquelle atténue normalement les TV (Mériade et al., 2019b). Ainsi, le cadre d'analyse explique que les TV se trouvent dans l'aspect informel des institutions, lequel dépend plus de la *proximité sociale* qu'entretiennent les acteurs de ces organisations. Cette *proximité* a un lien assez fort avec la *proximité institutionnelle* en ce qu'il permet aux acteurs d'accéder aux valeurs personnelles des uns et des autres au moyen d'apprentissage collectif et individuel. Le rôle de l'apprentissage, du partage d'expériences que favorisent la *proximité sociale*, a été donc explicité. L'une de ses implications, bien que ne concernant pas directement cette étude, est que les membres qui apprennent plus facilement, s'ouvrent plus aux nouvelles valeurs. Il faudra donc s'intéresser à la capacité cognitive des gestionnaires publics.

Selon la conception expliquée, des réserves doivent être notées quand il s'agit d'établir que la *proximité institutionnelle* concerne le partage des valeurs. Car, il est souvent occulté l'aspect informel des institutions qui, en réalité, est plus difficile à partager et expose les membres aux TV. Peut-être, rejoignons-nous Chesnel (2015, p.87) qui suggère une scission de cette dimension de la *proximité* en normes puis de valeurs. La *proximité institutionnelle* serait donc trop englobante pour justifier le partage des valeurs ou l'atténuation de TV. Il serait plus précis d'employer la notion de *proximité valorielle*. Cette démarcation éviterait de méprendre ou de négliger l'informel dans les institutions.

Références

- Ancet, P. (2017). Conflits de valeurs internes aux sujets et aux organisations. *Rue Descartes*, 91(1), 106. <https://doi.org/10.3917/rdes.091.0106>
- Bebbouchi, D., & Jézégou, A. (2022). L'entraide d'étudiants dans l'apprentissage en ligne : le rôle joué par le sentiment d'appartenance à un groupe et par l'autodétermination de la motivation. *Revue Internationale Des Technologies En Pédagogie Universitaire*, 19(1), 1–17. <https://doi.org/10.18162/ritpu-2022-v19n1-01>
- Berger, P., & Luckmann, T. (1966). *The social construction of reality* (Harmondsworth: Penguin Book, Ed.).
- Bertin, C. (2019). Proximity and organizational factors for startup – Large firm collaboration in an open innovation context. In *Innovations* (Vol. 58, Issue 1, pp. 135–160). Boeck University. <https://doi.org/10.3917/inno.058.0135>
- Boon, J., & Wynen, J. (2022). When are organizational reforms perceived positively? An examination of the role of employees' hierarchical level. *Public Management Review*, 24(4), 579–600. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1856403>
- Boschma, R. A. (2004). Proximité et innovation. *Économie Rurale*, 280(1), 8–24. <https://doi.org/10.3406/ecoru.2004.5469>
- Boschma, R. A. (2005). Editorial Role of Proximity in Interaction and Performance: Conceptual and Empirical Challenges. *Regional Studies*, 39(1), 41–45. <https://doi.org/10.1080/0034340042000328322>
- Boschma, A., R.; Martin, R., & Frenken, K. (2010). *The handbook of evolutionary economic geography 5 The spatial evolution of innovation networks: a proximity perspective*. <https://www.researchgate.net/publication/296506788>
- Bozeman, B. (2007). La publicitude normative : comment concilier valeurs publiques et valeurs du marché. *Politiques et Management Public*, 25(4), 179–211. <https://doi.org/10.3406/pomap.2007.2395>
- Callon, M. (1986). Éléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. *L'Année Sociologique*, 36, 169–208.
- Caouette, M., Pellerin, S., & Charette, C. (2022). Une conception développementale et écosystémique de l'autodétermination pour l'accompagnement des personnes ayant une déficience intellectuelle. *La Nouvelle Revue - Éducation et Société Inclusives*, N° 94(2), 43–59. <https://doi.org/10.3917/nresi.094.0043>
- Carassus, D., & Delon, E. (2019). *Les évolutions de la gestion publique : du management traditionnel au post nouveau management public*. <https://hal-univ-pau.archives-ouvertes.fr/hal-02425918>
- Ceccato, M., & Rochette, C. (2020). Les conflits de valeurs dans les organisations publiques: une approche autour des valeurs individuelles des infirmiers et des cadres de santé hospitaliers. *Actes de l'AGRH*.

- Chanut, V., Chomienne, H., & Desmarais, C. (2015). Pratiques valorielles et management public. *Revue Internationale Des Sciences Administratives*, Vol. 81(2), 235–242. <https://doi.org/10.3917/risa.812.0235>
- Chesnel, S. (2015). *Proximité de valeurs et coopérations dans un cluster d'entreprises créatives: une application au secteur du jeu vidéo (Doctoral dissertation, Université d'Angers)*.
- de Graaf, G., Huberts, L., & Smulders, R. (2016). Coping With Public Value Conflicts. *Administration and Society*, 48(9), 1101–1127. <https://doi.org/10.1177/0095399714532273>
- Desgourdes, C., & Leroy, D. (2019). Mesure de l'influence du sensegiving sur l'engagement au travail des salariés en période de changement organisationnel. *Conférence Internationale de Management Stratégique*.
- Dupuis, J., Carton, A., & Saint Pol, S. (2019). Le rôle des proximités dans la construction des registres de la confiance à travers le cas des relations mairie-usagers citoyens. *Management International*, 23(3), 16–29. <https://doi.org/10.7202/1062206ar>
- Emery, Y., & Giaouque, D. (2005). Emploi dans les secteurs public et privé : vers un processus confus d'hybridation. *Revue Internationale Des Sciences Administratives*, Vol. 71(4), 681–699. <https://doi.org/10.3917/risa.714.0681>
- Escalié, G., & Legrain, P. (2020). Coopérer pour apprendre : un levier pour construire une école inclusive ? *Spirale - Revue de Recherches En Éducation*, N° 65-2(2), 75–85. <https://doi.org/10.3917/spir.652.0075>
- Festinger, L. (1957). *A cognitive dissonance theory* (Stanford University Press, Ed.).
- Geldes, C., Felzensztein, C., Turkina, E., & Durand, A. (2015). How does proximity affect interfirm marketing cooperation? A study of an agribusiness cluster. *Journal of Business Research*, 68(2), 263–272. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2014.09.034>
- Gioia, D. A., & Chittipeddi, K. (1991). Sensemaking and Sensegiving in Strategic Change Initiation. In *Source: Strategic Management Journal* (Vol. 12, Issue 6).
- Hamouda, I., & Talbot, D. (2018). Contenu et effets de la proximité institutionnelle : un cas d'enfermement dans l'industrie aéronautique. *Management & Avenir*, N° 101(3), 105–129. <https://doi.org/10.3917/mav.101.0105>
- Hood, C. (1991). *A Public Management For All Seasons?* 3–19.
- Hudon, P.-A., & Mazouz, B. (2014). Le management public entre « tensions de gouvernance publique » et « obligation de résultats » : Vers une explication de la pluralité du management public par la diversité des systèmes de gouvernance publique Public. In *Revue Gestion et Management Public* (Vol. 3). www.cairn.info
- Joule, R.-V., & Azdia, T. (2004). Dissonance cognitive et engagement : lorsque deux comportements de soumission sont en contradiction avec la même attitude. *Les Cahiers Internationaux de Psychologie Sociale*, Numéro 64(4), 5–11. <https://doi.org/10.3917/cips.064.0005>

- Lévesque, B. (2012). La nouvelle valeur publique, une alternative à la nouvelle gestion publique? *Vie Économique*, 4(2), 1–18.
- Mazouz, B., & Tardif, M. J. B., (2010). « À propos de la performance. L'arlésienne de la sphère publique », in Proulx, D., *Management des organisations publiques. Les Presses de l'Université Du Québec, Québec*, 113–164.
- Mériade, L., Rochette, C., & Talbot, D. (2019a). La confiance interpersonnelle en milieu hospitalier : une proposition de lecture par la Proximité. *Gestion et Management Public, Volume 7 / n° 1(3)*, 31–52. <https://doi.org/10.3917/gmp.071.0031>
- Mériade, L., Rochette, C., & Talbot, D. (2019b). Towards a Management of Public Governance Tensions in Health Care Institutions? A Proposal for a Response through the Analysis of Proximities. *Innovations*, 60(3), 169–199. <https://doi.org/10.3917/inno.060.0169>
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government. Harvard University Press.*
- Osborne, S. P., Powell, M., Cui, T., & Strokosch, K. (2022). Value Creation in the Public Service Ecosystem: An Integrative Framework. *Public Administration Review*, 82(4), 634–645. <https://doi.org/10.1111/puar.13474>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). Comparative public management reform- An introduction to the key debates. In *Public Management Reform: A Comparative Analysis into the Age of Austerity (4th ed., pp. 1-30)*. New York, NY: Oxford University Press. ISBN 9790198795186 (pp. 1–30).
- Rouleau, Linda. (2007). *Théories des organisations : approches classiques, contemporaines et de l'avant-garde*. Presses de l'Université du Québec.
- Rousseau, A., Sponem, S., & Mazouz, B. (2015). Le gestionnaire public en question: La difficile conciliation des logiques bureaucratique et managériale. In *Revue Française de Gestion (Vol. 250, Issue 5, pp. 89–104)*. Lavoisier. <https://doi.org/10.3166/RFG.250.89-104>
- Sales, J.-M. (2023). L'agilité organisationnelle au prisme de l'heuristique des proximités: une application au cas d'un SDIS face à la pandémie de la Covid-19. *Question (s) de Management*, 3, 69–81. www.cairn.info
- Selznick, P. (1957). *Leadership in administration*.
- Talbot, D. (2008). *Les institutions créatrices de proximités Institutions as creators of proximities*. www.cairn.info
- Talbot, D. (2013). Clusterisation et délocalisation: les proximités construites par thales avionics. *Revue Française de Gestion*, 234(5), 15–26. <https://doi.org/10.3166/RFG.234.15-26>
- Talbot, D. (2018). Proximités et contrôles. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine, Décembre (5)*, 1099–1119. <https://doi.org/10.3917/reru.185.1099>

- Talbot, D., Petit, S. C., Pokrovsky, A., & La, A. P. (2020). La proximité comme perception de la distance. Le cas de la télé-médecine. *Revue Française de Gestion*, 2020(289), 51–74. <https://doi.org/10.3166/rfg.2020.00439i>
- Torre, A., & Rallet, A. (2005). Proximity and localization. *Regional Studies*, 39(1), 47–60.
- Torre, A., & Talbot, D. (2018). Proximités : retour sur 25 années d'analyse. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, Décembre (5), 917–936. <https://doi.org/10.3917/reru.185.0917>
- Veaux, F. (2023). La proximité dans l'exercice des missions de police. *Administration*, N° 277(1), 38–40. <https://doi.org/10.3917/admi.277.0038>
- Verdier, C. (2022). *Une analyse des effets de proximité sur les pratiques de contrôle de gestion : le cas d'une université française*.
- Verdier, C., Mériade, L., & Talbot, D. (2021). Les proximités, un cadre d'analyse de l'environnement de contrôle à l'Université. *Gestion et Management Public*, Volume 8 / n° 3(3), 73–95. <https://doi.org/10.3917/gmp.083.0073>
- Verdier, C., Mériade, L., & Talbot, D. (2022). Les effets des proximités sur la relation entre le degré de décentralisation et la performance : l'exemple d'une université française. *Gestion et Management Public*, Volume 10 / N° 1(1), 11–31. <https://doi.org/10.3917/gmp.101.0011>
- Waldorff, S. B. (2013). Accounting for organizational innovations: Mobilizing institutional logics in translation. *Scandinavian Journal of Management*, 29(3), 219–234. <https://doi.org/10.1016/j.scaman.2013.03.010>
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations* (Sage, Vol. 3).
- Wilson, J. M., O'Leary, M. B., Metiu, A., & Jett, Q. R. (2008). Perceived proximity in virtual work: Explaining the paradox of far-but-close. *Organization Studies*, 29(7), 979–1002. <https://doi.org/10.1177/0170840607083105>

5. GOUVERNANCE COLLABORATIVE ET GESTION DES CONFLITS : CAS DE LA GRÈVE DES ENSEIGNANTS DE LA FÉDÉRATION AUTONOME DE L'ENSEIGNEMENT (FAE)

Par Pierre Ilunga Kalambayi

Résumé

Partant de l'analyse de la grève générale illimitée (GGI) tenue à partir du 23 novembre 2023 par les neuf syndicats affiliés à la Fédération autonome de l'enseignement (FAE), la présente recherche recourt à la méthode qualitative pour proposer les meilleures pratiques qui permettent de relancer les pourparlers lorsque les négociations de bonne foi entre l'employeur et les délégués syndicaux sont au point mort. Deux méthodes de collecte des données ont été utilisées. D'un côté, une revue de littérature exploratoire a permis de recueillir les données secondaires en lien avec la grève et la gouvernance collaborative. De l'autre côté, l'observation non participante a permis de recueillir les données primaires sur le déroulement de la grève générale illimitée (GGI) tenue par la FAE. Le traitement de l'ensemble des données recueillies a permis de développer « *la théorie anticipatoire de droit de grève* » qui minimise la possibilité de grève en renforçant les pourparlers entre l'employeur et les délégués syndicaux à travers les deux scénarios suivants : 1) la négociation de bonne foi entre l'employeur et les délégués syndicaux qui s'accordent aisément sur les nouvelles conditions de travail, et trouvent un consensus qui sera matérialisé par la signature d'une entente de principe ; 2) la négociation mitigée entre l'employeur et les délégués syndicaux qui ne s'accordent pas sur les nouvelles conditions de travail. Dans l'éventualité du deuxième scénario, deux possibilités s'offrent aux salariés syndiqués, soit, aller en grève ou donner une chance à l'approche alternative que nous qualifions d'approche adaptative, flexible et polyvalente. Cette approche met en exergue la rhétorique et le savoir-faire des leaders de facilitation qui doivent recourir aux ingrédients de la gouvernance collaborative pour rétablir la négociation de bonne foi lorsque tout semble figé sur la table sectorielle.

Mots clés : Droit de grève, Entente de principe, Fédération autonome de l'enseignement, Gouvernance collaborative, Négociation.

Introduction

L'éducation est un enjeu important et complexe qui requiert l'attention soutenue de toutes les parties prenantes, notamment le gouvernement, les syndicats, les enseignants, les parents et les élèves. La gestion de ce secteur varie d'un pays à l'autre selon la richesse du pays, l'environnement, les réalités conjoncturelles, structurelles et socio-culturelles, etc. Qu'à cela ne tienne, le succès de ce secteur repose de plus en plus sur l'ampleur de la gouvernance collaborative qui, de nos jours, est devenue une approche populaire pour résoudre les problèmes de gouvernance complexe (Bell & Olivier, 2022). Par conséquent, la gouvernance collaborative joue un rôle crucial dans la signature ou le renouvellement des conventions collectives qui définissent les conditions de travail et les liens entre le gouvernement et l'ensemble des salariés syndiqués de la fonction publique (Ouimet, 2022). Il est impérieux de souligner que la pratique d'une gouvernance collaborative n'est pas le fruit du hasard ou d'un acte anodin. Elle est la conséquence d'un long processus itératif qui se déroule dans le respect des règles qui s'imposent à tous les acteurs concernés afin d'aplanir le chemin qui conduit aisément à la signature de l'attente de principe collective, excluant ainsi toute forme de négociation privée (Lee & Hung, 2022). Par ailleurs, l'engagement des salariés syndiqués de la fonction publique varie en fonction de la satisfaction qu'ils retrouvent dans la convention collective en vigueur et cela évolue en fonction des résultats intermédiaires et finaux qui émanent de chaque phase du processus de renouvellement de la convention collective à savoir l'activation, la collectivité, l'institutionnalisation et la stabilité, le déclin ou la réorientation (Bell & Olivier, 2022).

De manière succincte, l'activation est déclenchée lorsque le gouvernement accuse réception de la notification écrite qui répertorie les revendications des salariés syndiqués en lien avec la convention collective en vigueur. La collectivité est caractérisée par les discussions approfondies entre les parties qui poursuivent des objectifs contradictoires. C'est dans cette phase que les salariées syndiquées de la fonction publique ont le droit d'exercer tous les moyens de pression légaux qui peuvent aller jusqu'aux grèves générales illimitées. L'institutionnalisation est marquée par la signature de la nouvelle convention collective entre le gouvernement et les délégués syndicaux. La stabilité s'intéresse uniquement à la mise en œuvre et au strict respect de tout ce qui est convenu dans la convention collective.

Nonobstant, toute convention collective a une durée de vie bien déterminée dont l'échéance constitue son déclin alors que sa révision sous des clauses préalablement définies représente sa réorientation. L'objectif de cet article est de démontrer que l'obligation de négocier de bonne foi est au cœur du principe de collaboration en tant que type de gouvernance qui minimise la possibilité de grève à la fonction publique. En conséquence, nous allons focaliser l'attention sur la grève générale illimitée (GGI) tenue à partir du 23 novembre 2023 par les neuf syndicats affiliés à la Fédération autonome de l'enseignement (FAE) afin de proposer les meilleures pratiques qui permettent de renouveler des conventions collectives sans nécessairement avoir recours à des grèves générales illimitées.

Question de recherche

La question qui est au centre de cette recherche est : comment négocier une entente satisfaisante pour les deux parties sans nécessairement avoir à recourir au droit de grève ?

Grève et dispositions légales

Le législateur québécois a prévu dans le code du travail plusieurs dispositions qui règlementent le droit de grève, notamment l'article 107 qui interdit le droit de grève pendant la durée d'une convention collective, sous réserve d'une clause qui permet la révision par les parties; l'article 110 qui empêche la révocation des salariés pour l'unique raison qu'ils ont cessé de travailler à la suite d'une grève; l'article 20.2 qui conditionne la déclaration de grève au vote majoritaire des membres de l'association accréditée qui sont compris dans l'unité de négociation et qui exercent leur droit de vote et plusieurs autres articles (Québec (Province), 2023). Par conséquent, c'est en vertu de l'article 20,2 de code du travail que la Fédération autonome de l'enseignement, qui compte environ 40 % des enseignants du Québec, a décrété la grève générale illimitée pour tenter d'obtenir gain de cause auprès du gouvernement québécois (Dion-viens, 2023). En tant que moyen de pression ultime, la grève est juridiquement définie comme la cessation collective, concertée et totale du travail en vue d'attirer l'attention de l'employeur sur des revendications professionnelles à satisfaire (Noûs, 2020). Ainsi, le 2 novembre 2023, les Québécois ont appris par la voix des ondes que les neuf syndicats affiliés à la Fédération autonome de l'enseignement (FAE) ont voté en faveur de la tenue d'une grève générale illimitée (GGI) à partir du 23 novembre 2023 à

la suite des négociations infructueuses visant le renouvellement de leur convention collective (Guilbault, 2023).

Certes, la grève dans le secteur de l'éducation réduit les temps d'apprentissage des élèves et complexifie l'exécution normale des programmes d'enseignement (Loua, 2020). En revanche, elle est légalement reconnue comme le moyen de pression ultime lorsque les pourparlers entre l'employeur et les délégués syndicaux tournent à rond et ne produisent aucun fruit satisfaisant quant aux revendications professionnelles. En conséquence, la FAE a décidé d'en arriver là, pour faire entendre sa voix sur la table de négociation sectorielle en lien avec plusieurs revendications, notamment l'amélioration des conditions de travail, l'ouverture de classes spécialisées, la hausse de salaire de 20 % sur 5 ans pour couvrir l'inflation et tant d'autres (Marcotte, 2023; Leblanc, 2023). En dépit de sa reconnaissance légale au Québec, la grève est loin d'être facilitée par le pouvoir public qui a immédiatement riposté au moyen des leviers qu'il dispose, notamment le temps et la prolifération des discours politiques (Avignon, 2020, p. 495). En ce qui concerne le temps, le gouvernement a joué sur la proposition des offres non attrayantes pour étendre la durée des négociations dans l'espoir de contraindre financièrement les enseignants qui n'ont pas de fonds de grève, à retourner au travail pour mieux répondre à leurs obligations financières. De plus, il a multiplié des discours politiques qui supplient les enseignants grévistes à cesser la grève pour le bien des enfants afin de convaincre les parents à se désolidariser du mouvement des profs grévistes en cours (Vallet & Pineda, 2023). Tout compte fait, l'histoire retiendra que les enseignants membres de la FAE ont réussi le pari d'avoir les piquets de grève les plus vivants de l'histoire du Québec.

Retombées de la grève illimitée des enseignants

En tant que choix stratégique, la grève illimitée des enseignants membre de la FAE est porteuse des retombées tant positives que négatives. Pour ce qui est de la situation des enseignants, nous inscrivons à leur actif l'entente de principe qu'ils ont arrachés par la lutte pour mettre fin au moyen de pression ultime décrété depuis le 23 novembre 2023. En conséquence, les quelque 368 000 élèves des écoles affiliées à la FAE, qui ont manqué 24 jours d'école, incluant deux jours de grève du Front commun, soit plus de 10 % de l'année

scolaire peuvent finalement rentrer à l'école et bénéficier de leur droit à l'éducation (Girard-Bossé & Larin, 2023). S'agissant du volet rémunération, l'entente de principe conclue entre le gouvernement et les enseignants prévoit une hausse de salaire de 17,4% sur 5 ans au lieu de 20% demandés par la FAE (Labbé, 2023). En contrepartie, nous inscrivons au passif des enseignants, l'absence de fonds de grève qui a obligé la plupart des enseignants à recourir aux travaux connexes, notamment la proposition des services de tutorat et de gardiennage, parfois à des élèves de leur propre école pour minimiser les effets de la grève illimitée sur leur budget (Whalen, 2023). Certains enseignants n'ont pas hésité à conclure des ententes des paiements auprès de leurs institutions financières alors que d'autres ont recouru à l'assistance des familles et/ou à l'emprunt pour compenser en partie leur situation financière précaire (LeBlanc, 2023b).

La grève pour les profs équivaut à un congé forcé pour les élèves (Nadeau, 2023). Par conséquent, les élèves des établissements scolaires affiliés à la Fédération autonome de l'enseignement (FAE) ont manqué environ 24 jours d'école comparés à leurs collègues des établissements privés qui n'ont pas été touchés par le mouvement de grève (Dion-Viens, 2023). D'ailleurs, Monsieur Legault (premier ministre de la province du Québec) et Madame Mélanie Hubert (présidente de la FAE) ont plus d'une fois reconnu que la grève pourrait exacerber davantage la disparité entre les élèves qui fréquentent les écoles privées, qui n'ont pas connu de grève, et ceux qui fréquentent les écoles publiques (Labbé, 2023). Néanmoins, les élèves qui fréquentent les établissements affiliés à la FAE ont bénéficié de la signature de l'entente de principe à travers des classes sur mesures, organisées et mieux adaptées (Bossé, 2023). Pour ce qui est du Gouvernement Legault, l'opposition a farouchement critiqué son manque de vision dans la gestion de l'administration publique en générale et du secteur de l'éducation en particulier sachant que « gouverner, c'est prévoir » (Naszályi, 2017, p. 1). En clair, l'opposition a saisi l'opportunité de lui reprocher d'avoir failli dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques qui visent à bien gérer l'État. Selon Marc Tanguay (le chef de l'opposition officielle), le premier ministre devrait anticiper la grève et protéger l'éducation des enfants (Dussault & Girard-Bossé, 2023). Somme toute, le mal est déjà fait. Il est temps de retrousser les manches pour pallier les

retards accumulés par les élèves les plus affectés par la fermeture des écoles sachant que le gros défi sera de les remotiver.

Gouvernance collaborative

À l'aube du XXI^e siècle, nombreux sont des gouvernements et des organisations tant publiques que privées qui se tournent vers la fusion de la « collaboration » et la « capacité de gouvernance » pour pratiquer « la gouvernance collaborative » qui maximise l'atteinte des objectifs communs (Bell & Olivier, 2022). Dans le cadre de ce travail, la collaboration est définie comme le « partenariat entre le gouvernement et des organisations visant à obtenir des résultats communs qui ne peuvent être facilement atteints grâce aux seuls efforts gouvernementaux » (Lee & Hung, 2022, p.361). Par conséquent, les collaborateurs doivent dédier du temps et apporter des ressources nécessaires telles que l'expertise, les finances, l'information et tant d'autres pour améliorer la qualité des résultats attendus (Dubost, 2022). En outre la littérature révèle d'un côté, la collaboration formelle qui regroupe des activités qui sont gérées au moyen de protocoles structurés et formalisés. De l'autre côté, la collaboration informelle qui se caractérise par des activités non règlementées et non structurées (Cohen & Cohen, 2023). Par ailleurs, la capacité de gouvernance est définie comme le potentiel des acteurs à coordonner leurs actions et le déploiement des ressources dans la poursuite des questions collectives (van Popering-Verkerk & al., 2022). De ce fait, les acteurs impliqués doivent faire preuve d'engagement, et ce, dans le respect du rôle de chacun et des approches mises en place au fil du temps afin d'améliorer le rendement des services et des politiques publiques (Secrétariat du Conseil du trésor, 2012).

Certes, la gouvernance collaborative doit son efficacité aux composantes clés du processus collaboratif, notamment la communication, le renforcement de la confiance, l'engagement, la compréhension partagée et les résultats intermédiaires (Baril et al., 2020) ainsi qu'à celles de la capacité de gouvernance à savoir l'action collective, la coordination, la résilience, l'apprentissage et les ressources (van Popering-Verkerk et al., 2022). Qu'à cela ne tienne, elle ne fonctionne et ne mûrit que lorsqu'elle bénéficie des soutiens techniques, administratifs, financiers et de facilitation dont elle a besoin (Baril et al., 2020; Bell & Olivier, 2022b). En clair, le soutien technique implique la capitalisation d'expertise

particulière à l'égard des objectifs communs, le soutien financier requiert l'efficacité en termes de coûts de transaction, le soutien administratif s'intéresse à l'aspect administratif des opérations sur terrain et le soutien de facilitation simplifie la négociation entre les parties protagonistes. En matière de gouvernance collaborative, les coûts de transaction résultent des activités telles que l'engagement des partenaires, l'établissement de la confiance, la communication fluide, le suivi et tant d'autres, alors qu'en économie, les coûts de transaction représentent les coûts de planification, d'adaptation et de surveillance de l'achèvement des tâches (Siciliano & al., 2021). Dans les deux cas, les coûts de transaction sont très souvent élevés au début de la gouvernance collaborative et ils diminuent au fil du temps lorsque les parties prenantes se font progressivement confiance (Bell & Olivier, 2022b). Du reste, l'adaptation à l'incertitude joue un rôle fondamental dans la gestion des obstacles qui peuvent freiner la réduction des coûts de transaction tout au long du processus de la gouvernance collaborative (Hafer, 2022; Scott & Boyd, 2023). Par conséquent, le choix des leaders de facilitation qui s'occupent de la mise en place, du suivi des règles de bon fonctionnement de la gouvernance collaborative naissante est crucial dans la poursuite de l'efficacité des résultats communs (Baril et al., 2022).

Méthodologie

Pour ce qui est de la méthodologie, nous avons recouru à la méthode qualitative qui se caractérise par l'approche inductive qui permet de conclure du particulier au général (Leavy, 2023). Par ailleurs, deux méthodes de collecte des données ont été utilisées notamment la revue de littérature exploratoire pour recueillir les données secondaires en lien avec la grève et la gouvernance collaborative et l'observation non participante pour collecter les données primaires sur la grève générale illimitée (GGI) tenue à partir du 23 novembre 2023 par les neuf syndicats affiliés à la fédération autonome de l'enseignement (FAE). De ce fait, l'analyse minutieuse des données recueillies par la revue de littérature exploratoire et par l'observation non participante a permis de répondre à la question de recherche, avant de mettre en exergue les bonnes pratiques qui permettent d'anticiper les situations de grèves potentielles à l'interne de la fonction publique québécoise.

Revue de littérature exploratoire

Par définition, la revue de littérature est l'ensemble des recherches scientifiques dans un domaine donné (Lim et al., 2022). Pour ce qui est du choix des documents utilisés dans le cadre de ce travail, nous avons procédé de la manière suivante : *Étape 1* : l'identification de la littérature grise sur la grève générale illimitée (GGI) tenue à partir du 23 novembre 2023 par les neuf syndicats affiliés à la fédération autonome de l'enseignement (FAE). L'identification des articles s'est faite à l'aide de la base des données « Eurêka », qui s'intéressent aux quotidiens d'actualité. Eurêka ne contient pas d'articles scientifiques mais plutôt des données journalistiques nationales et internationales. De ce fait, nous avons recherché les articles pour la période du 1er novembre au 31 décembre 2023, en utilisant les mots clés suivants : grève illimitée, grève des enseignants, Fédération autonome de l'enseignement. S'agissant de la littérature scientifique sur la grève et la gouvernance collaborative, nous avons recouru aux bases des données suivantes : Caïn, érudit, Cambridge core, EBSCO et Proquest. L'identification des articles scientifiques s'est faite en utilisant les mots clés ci-après : grève, action publique, collaboration, gouvernance collaborative, collectivité; capacité de gouvernance. *Étape 2* : l'examen préliminaire de tous les articles identifiés à l'étape 1 afin d'éliminer les documents moins pertinents et les doublons. Le tri s'est fait par la lecture des titres et des résumés (résumés); *Étape 3* : lectures approfondies des documents retenus à l'étape 2. *Étape 4*: présentation de la synthèse des documents pertinents sous forme des tableaux.

Observation non participante

Pour ce qui est de l'observation qui vise à « collecter des données à l'aide de ses sens, en particulier en regardant et en écoutant de manière systématique et significative » (Smit & Onwuegbuzie, 2018, p.1), nous avons observé à deux reprises les rassemblements des enseignants grévistes devant l'Assemblée nationale du Québec et deux autres observations ont été faites à Montréal notamment à proximité du Vieux-port et sur la rue Sherbrooke afin de palper du doigt le déroulement des manifestations de la grève illimitée sur terrain. Dans la foule très compacte, nous avons observé plusieurs slogans qui dénoncent l'état du réseau de l'éducation et les conditions de travail du corps enseignant notamment « si c'est ça le Québec moderne, moi je mets mon brevet d'enseignant en berne », « des millions pour les

Kings de Los Angeles, des peanuts pour l'éducation », « l'éducation n'allume plus des flammes, elle éteint des feux », etc. Tout au long de l'observation non participante ciblée, nous avons profité de l'occasion pour recueillir la perception de certains enseignants grévistes en lien avec la grève illimitée conformément à notre guide d'observation. Cette petite expérience des questions-réponses avec les enseignants grévistes qui nous ont parlé a permis de recueillir les données qui vont au-delà de ce qu'on observait. En clair, les entretiens avec quelques participants ont révélé l'essoufflement des enseignants de la FAE qui pour la plupart n'ont pas la sécurité financière qu'il faut pour tenir une longue grève illimitée sans fonds de grève. En dépit de la détermination observable des enseignants grévistes à poursuivre la grève illimitée jusqu'à ce que le gouvernement Legault s'incline à leurs revendications, la vérité est que les enseignants grévistes souffrent en silence et chaque jour supplémentaire de grève accentue leur précarité financière. Le « gréviste_1 » nous a parlé d'un ton désagréable que les syndicats ont le culot de leur demander de continuer à s'afficher au lieu de négocier une entente dans l'immédiat. Le « gréviste_2 » a mentionné qu'il n'a plus les moyens financiers et psychologiques de continuer la grève qui n'a jamais été la sienne, bien qu'il soit contraint de continuer à subir la décision de la majorité car le règlement stipule que le vote passe à 50% + une voix. Le « gréviste_3 » de son côté juge la situation « stressante » et craint de se retrouver en précarité financière. Il renchérit que les syndicats de la FAE n'ont pas de bons négociateurs, c'est pourquoi ils leur montrent la porte pour démissionner à travers la grève générale illimitée. Le « gréviste_4 » est convaincu que leur cause est juste et légitime, cependant, il est conscient que ce ne sera pas facile, il faudra faire des sacrifices, tout le monde va avoir son petit lot de difficultés dans les prochains jours. Le « gréviste_5 » a de son bord insisté sur les méfaits de la grève sur le paiement de ses factures. Il aurait souhaité bénéficier d'un fonds de grève pour répondre à ses obligations au lieu de reporter les paiements de ses factures. Ces quelques aveux de grévistes révèlent clairement que l'option de la grève générale illimitée sans fonds de grève est très couteuse pour les enseignants. En conséquence, il est préférable d'épuiser l'ensemble des recours alternatifs existants et de prendre le temps qu'il faut pour mieux se préparer financièrement avant de décréter tout mouvement de grève.

Techniques d'analyse des données

Pour ce qui est du traitement des données recueillies dans la revue exploratoire, nous avons procédé à l'identification et à la catégorisation des principaux concepts en lien avec la grève et la gouvernance collaborative, ensuite nous les avons enrichis et raffinés par les données brutes de l'observation non participante (Hennink et al., 2019) afin de développer le cadre conceptuel qui constitue la boussole qui nous guide vers l'atteinte de l'objectif principal de la présente recherche, à savoir démontrer que l'obligation de négocier de bonne foi est au cœur du principe de collaboration en tant que type de gouvernance qui minimise la possibilité de grève. De plus, la discussion critique autour du cadre conceptuel a non seulement permis de répondre à la question de recherche mais elle a également aidé à étayer les meilleures pratiques qui permettent d'arriver à une entente de principe sans nécessairement faire une longue grève générale. Qu'à cela ne tienne, la grande contribution de cette recherche est sans doute le développement de ce qu'on appelle « *la théorie anticipatoire de droit de grève* ».

Discussion

Le droit de grève est de plus en plus évoqué de manière prématurée par les délégués syndicaux de la fonction publique dans l'espoir de contraindre le gouvernement à satisfaire sous pression les revendications professionnelles des salariés syndiqués (petitjean, 2021). Mais, hélas, les choses ne se passent pas souvent comme prévu parce que la grève n'a pas que des avantages, elle a aussi des désavantages tels que l'indique la fig. 1 qui présente brièvement les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces de la situation des enseignants grévistes du 23 novembre 2023. La force ultime de la grève illimitée des enseignants de la FAE a été sa capacité à confronter rapidement les offres et les contre offres des parties protagonistes jusqu'à la signature d'une entente de principe avant de rétablir les services interrompus dans le secteur de l'éducation. De ce fait, la grève a endurci le ton des syndicats à la table sectorielle et elle a accéléré les pourparlers entre l'employeur et les délégués syndicaux qui bénéficient du soutien indéfectible des salariés qu'ils représentent. Par ricochet, la grève a offert aux enseignants l'opportunité de satisfaire intégralement ou partiellement leurs revendications par rapport aux conditions de travail au sens large, c'est-à-dire par rapport à tout ce qui peut faire l'objet d'une entente entre un salarié et un

employeur (Bilodeau, 2022). En contrepartie, les enseignants grévistes ont consenti d'énormes sacrifices financiers durant toute la durée de la grève illimitée sans fonds de grève qui s'est tenue en période des fêtes de fin d'année. En clair, l'une des plus grandes faiblesses de la grève illimitée a été la contrainte budgétaire que les enseignants ont subie à cause de la retenue sur salaire relative à chaque jour d'absence au travail pendant la grève (Noûs, 2020). Ainsi, certains enseignants de la FAE se sont retrouvés dans une précarité financière au point qu'ils étaient contraints de trouver un deuxième travail, d'emprunter des fonds auprès des institutions financières ou encore de solliciter de l'aide auprès des familles pour payer les factures. D'autres enseignants ont sérieusement pensé à la reconversion professionnelle, bien que cette option peut aussi conduire à une période d'inactivité ou d'activité non rémunérée (Malet, 2023). Somme toute, les salariés syndiqués du secteur de l'éducation ont tout tenté pour minimiser les retombées néfastes de la grève illimitée qui constituent une menace redoutable à leur vécu quotidien. Compte tenu des avantages et désavantages du mouvement de la grève illimitée décrété par les enseignants de la FAE, nous croyons que les pourparlers de bonne foi entre les facilitateurs aguerris de deux parties protagonistes doivent toujours occuper la première place avant de recourir à d'autres moyens de pressions disponibles, car les délégués syndicaux brandissent parfois la menace de grève pour camoufler leur incapacité à convaincre l'employeur sur la table sectorielle. Donc, nous insistons sur l'importance d'avoir une équipe compétente de facilitateurs qui excelle dans l'art d'argumenter et d'écouter afin de convaincre la partie adverse sur la nécessité de revoir les conditions de travail à son avantage.

Par ailleurs, la décision d'aller en grève est en principe une arme de dernier recours et non un moyen de chantage pour obtenir gain de cause le plus rapidement possible. En conséquence, elle ne doit en aucun cas être le premier réflexe lorsque l'employeur et les délégués syndicaux semblent camper sur leurs positions en verrouillant toute possibilité de flexibilité quant aux objectifs poursuivis (Lemaigre, 2019). D'ailleurs, c'est dans ces moments difficiles que les leaders de facilitation se démarquent à travers les meilleures stratégies pour faire avancer les pourparlers. Pour ce qui est de la fig. 2, nous constatons qu'elle révèle deux scénarios plausibles quant aux revendications des salariés syndiqués en lien avec les conditions de travail au sens large à savoir : 1) la négociation de bonne foi entre

les deux parties afin de trouver un scénario de règlement qui conduit à la signature d'une entente de principe ; 2) la négociation mitigée entre les deux parties qui ne se mettent pas d'accord sur un scénario de règlement. Ce deuxième scénario conduit les syndicats à multiplier les moyens de pression qui peuvent aller jusqu'à convoquer un scrutin secret pour obtenir un mandat de grève. Dans l'éventualité de vote, deux possibilités s'offrent aux salariés syndiqués notamment aller en grève ou mettre en œuvre l'approche anticipatoire de droit de grève que nous qualifions d'approche adaptative, flexible et polyvalente.

Premier scénario : dans un monde idéal, les salariés syndiqués n'auraient pas d'autres choix que de négocier de bonne foi avec l'employeur si et seulement si l'employeur fait preuve de flexibilité et de compréhension à l'égard des revendications liées aux conditions de travail. Dans ce cas de figure, les discussions entre les deux parties se déroulent dans un climat d'écoute, de compréhension et de confiance mutuelle qui permettent d'accueillir chaque intervention comme une piste de solution aux différends qui les divisent (Duchefdelaville, 2023). À l'issue de ces pourparlers, l'employeur concède partiellement ou totalement aux revendications des délégués syndicaux et les salariés syndiqués acceptent de bonne foi d'être flexible quant à certaines conditions et /ou des clauses supplémentaires proposées par l'employeur afin de parvenir à une entente de principe sur la table de négociation. En clair, les parties s'accordent relativement sur un consensus qui aboutit à la signature de l'entente de principes bien qu'ils poursuivent des objectifs contradictoires. En effet, ce premier scénario préconise que les parties négocient de bonne foi pour résoudre les différends sans recourir à d'autres moyens de pression disponibles. Qu'à cela ne tienne, la pratique de ce scénario est moins réaliste du fait que l'employeur et les syndicats sont des acteurs rationnels qui mettent de l'avant l'aspect calculatoire afin de maximiser les intérêts respectifs (Simon, 1985). Comme ils poursuivent des objectifs contradictoires, les revendications professionnelles des délégués syndicaux ne sont pas généralement soutenues par l'employeur et vis-versa. En conséquence, les moyens de pression stratégiques interviennent très souvent pour tenter de contraindre la partie adverse à concéder aux revendications prioritaires afin d'obtenir gain de cause (Scott & Boyd, 2023). En ce qui concerne le secteur de l'éducation du Québec, les pourparlers de bonne foi entre le gouvernement et les enseignants de la FAE n'ont pas porté les fruits escomptés, c'est ce qui a poussé les

enseignants de la FAE à multiplier les moyens de pression jusqu'à la tenue de la grève générale illimitée pour contraindre l'employeur à se soumettre aux revendications professionnelles ayant trait à l'amélioration des conditions de travail ainsi qu'à l'augmentation de salaire (Loua, 2020).

Deuxième Scénario 2 : ce scénario est beaucoup plus réaliste parce qu'il offre la possibilité à l'employeur et aux délégués syndicaux de déployer tous les moyens de pression disponibles pour faire avancer les pourparlers jusqu'à la signature de l'entente de principe. Dans ce deuxième scénario, les négociations de bonne foi entre les deux parties sont au point mort et les syndicats multiplient les pressions jusqu'à convoquer le scrutin secret qui ouvre la voie au possible exercice du droit de grève. En dépit de la gravité de la situation, nous estimons que c'est le moment idéal de privilégier la théorie anticipatoire de droit de grève qui combine les composantes du processus collaboratif et celles de la capacité de gouvernance pour aboutir à la signature de l'entente de principe sans nécessairement avoir à recourir au droit de grève. En clair, cette approche a l'avantage de proposer les meilleures pratiques qui optimisent la chance de rétablir la confiance entre l'employeur et les délégués syndicaux lorsque les pourparlers stagnent. Donc, au préalable du contexte défavorable de la grève pour contraindre l'employeur à concéder aux revendications professionnelles des salariés syndiqués, nous encourageons vivement l'application de la théorie anticipatoire de droit de grève, entant qu'approche alternative qui rassemble les ingrédients stratégiques nécessaires pour rétablir les négociations de bonne foi sur la table sectorielle. En effet, le point de départ de cette approche alternative est le choix des leaders de facilitation qui vont développer une stratégie de collaboration formelle et proactive qui favorise le dialogue axé sur la recherche des solutions consensuelles ainsi qu'une collaboration informelle parallèle qui renforce la qualité des liens formels (Michaud et al., 2017). En conséquence, les leaders de facilitation exercent une influence déterminante sur le succès ou l'échec de cette approche alternative. En d'autres termes, les leaders de facilitation veillent à la crédibilité, à la pertinence du processus collaboratif ainsi qu'à l'atteinte des résultats communs (Baril et al., 2022). De plus, ils ont la responsabilité de construire une atmosphère favorable au rétablissement de la communication entre les deux parties protagonistes afin de renforcer l'engagement, la compréhension mutuelle ainsi que la confiance sur la table sectorielle

(Baril et al., 2020). En outre, les facilitateurs doivent assoir leur mission sur la capacité de gouvernance qui se traduit par le dialogue, la réciprocité, l'apprentissage continu, la résilience, la coordination ainsi que l'utilisation prudente des ressources disponibles (van Popering-Verkerk et al., 2022). Pour ce qui est des ressources, l'approche alternative a besoin du temps, de l'expertise particulière des facilitateurs ainsi que des moyens financiers et informationnels (Baril et al., 2020; Dubost, 2022). En somme, l'approche alternative est qualifiée d'approche adaptative, flexible et polyvalente parce qu'elle s'adapte indéfiniment aux incertitudes pour rétablir la confiance et restaurer la négociation de bonne foi entre les deux parties protagonistes (Hafer, 2022).

Conclusion

La décision d'aller en grève est un moyen de pression ultime de dernier recours qui ne doit en aucun cas être utilisée de manière prématurée par les délégués syndicaux afin de pousser l'employeur à concéder sous pression aux revendications professionnelles de salariés syndiqués sur la table sectorielle. En effet, l'analyse des avantages et désavantages de la grève illimitée tenue à partir du 23 novembre 2023 par les neuf syndicats affiliés à la fédération autonome de l'enseignement (FAE) révèle que les pourparlers de bonne foi sont favorables à l'employeur et aux salariés syndiqués. En conséquence, les salariés syndiqués doivent choisir une équipe des facilitateurs compétente qui sait argumenter, écouter et convaincre, à la place d'une équipe novice dont le premier réflexe est de brandir la menace d'une grève pour camoufler leur incapacité à donner un second souffle aux pourparlers lorsque tout semble figé et que les deux parties campent sur leurs positions. De plus, les pourparlers difficiles sont très souvent les meilleures occasions à saisir par les leaders de facilitation compétents pour mettre en exergue leur rhétorique et leur savoir-faire afin de se démarquer sur la table sectorielle. Somme toute, la contribution majeure du présent article est « *la théorie anticipatoire de droit de grève* » qui propose les meilleures pratiques qui permettent à l'employeur et aux délégués syndicaux de signer l'attente de principe sans nécessairement évoquer le mandat de grève. Pour tout dire, cette théorie a l'avantage de mettre à profit les composantes de la gouvernance collaborative pour rétablir la confiance entre l'employeur et les délégués syndicaux lorsque les négociations stagnent sur la table sectorielle.

En définitive, « *la théorie anticipatoire de droit de grève* » peint à l'encre indélébile les meilleurs moyens de renforcer les pourparlers entre l'employeur et les délégués syndicaux à travers les deux scénarios suivants : 1) la négociation de bonne foi entre l'employeur et les délégués syndicaux qui s'accordent aisément sur les nouvelles conditions de travail, et trouvent un consensus qui sera matérialisé par la signature d'une entente de principe ; 2) la négociation mitigée entre l'employeur et les délégués syndicaux qui ne s'accordent pas sur les nouvelles conditions de travail. Dans l'éventualité du deuxième scénario, deux possibilités s'offrent aux salariés syndiqués, soit, aller en grève ou donner une chance à l'approche alternative que nous qualifions d'approche adaptative, flexible et polyvalente. Cette approche met en exergue la rhétorique et le savoir-faire des leaders de facilitation qui doivent recourir aux ingrédients de la gouvernance collaborative pour rétablir la négociation de bonne foi lorsque tout semble figé sur la table sectorielle.

Annexes

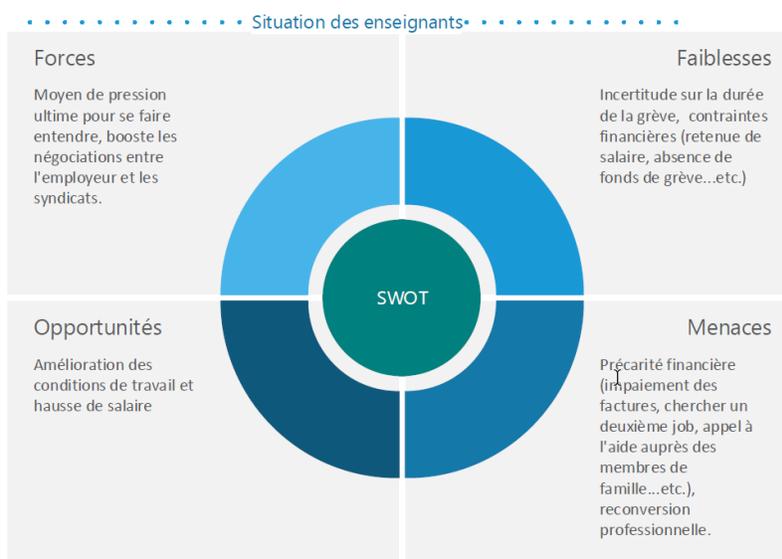


Figure 1 : analyse SWOT de la grève illimitée des enseignants de la FAE

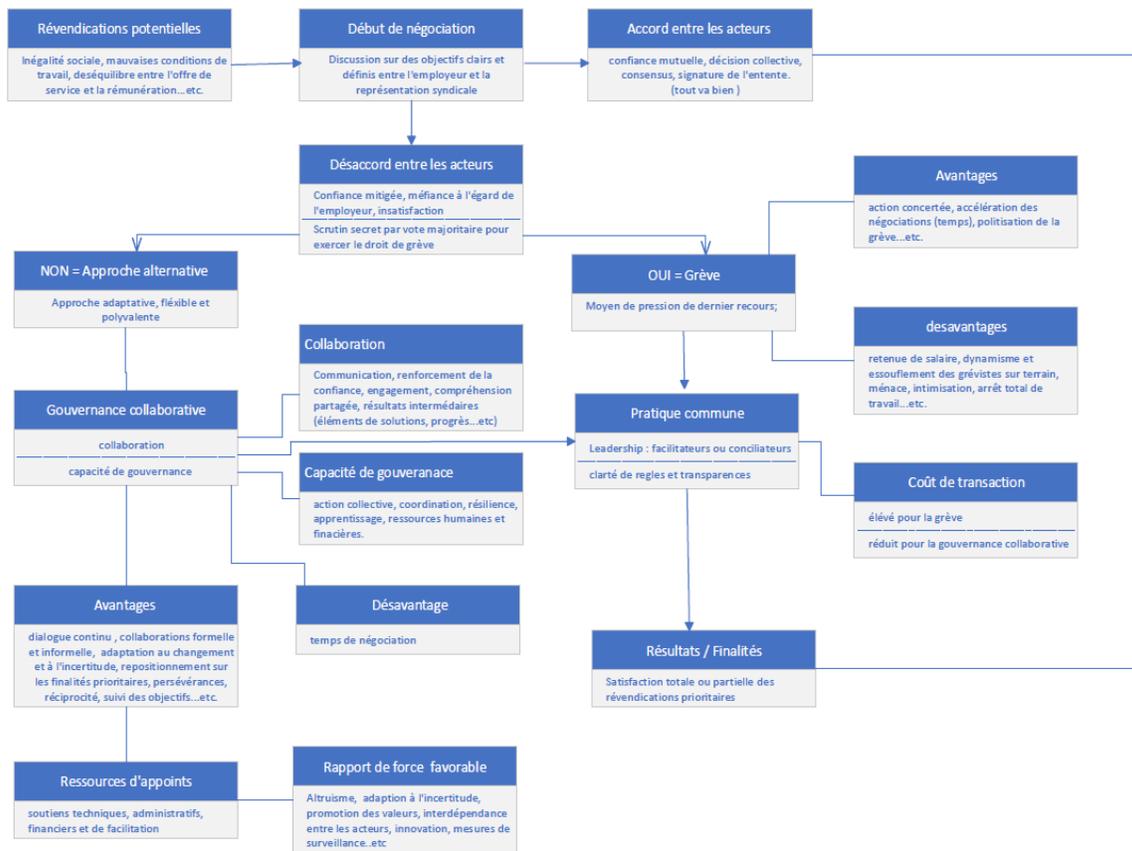


Figure 2 : Approche anticipatoire de droit de grève (cadre conceptuel)

Références

- Alice Girard-Bossé, Vincent Larin. (2023, décembre 29). Fin de la grève générale illimitée pour la FAE. La Presse+, Actualité_3. <https://nouveau.eureka.cc/Link/enap1/news%c2%b720231229%c2%b7LAA%c2%b7941ad4808ba93b8da2dbe2cc99ee719f>
- Avignon, P. (2020). Grève et paix. Une histoire des lois spéciales au Québec Martin Petitclerc et Martin Rober, Montréal : Lux Éditeur, 2018, pp.280. Canadian Journal of Political Science, 53(2), 495-496. <https://doi.org/10.1017/S0008423920000050>
- Baril, G., Arnaud, J., Normandin, J.-M., Bernet, M., Dumouchel, L., Pilon, C., St-Amand, R.-M., & 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; WorldCat.org. <https://espace.enap.ca/id/eprint/360/>
- Baril, Geneviève., Hémond, Yannick., Lépine, Caroline., & Bibliothèque numérique canadienne (Firme). (2020). Démarche de gouvernance collaborative d'appréciation

- des risques des systèmes essentiels (1-1 ressource en ligne (98 pages).). Ouranos; WorldCat.org. <https://www.deslibris.ca/ID/10105236>
- Bell, E. V., & Olivier, T. (2022). Following the Paper Trail : Systematically Analyzing Outputs to Understand Collaborative Governance Evolution. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 32(4), 671-684. Business Source Complete. <https://doi.org/10.1093/jopart/muab054>
- Bilodeau, P.-L. (2022). Conflits et droit du travail : La mobilité provinciale des travailleurs de la construction au Québec. *Labour*, 89, 215. ABI/INFORM Collection. <https://doi.org/10.52975/lt.2022v89.008>
- Bruno Marcotte. (2023, novembre 15). Pour tout comprendre des grèves. *La Presse+*, ACTUALITÉS_19. <https://nouveau.eureka.cc/Link/enap1/news%20b720231115%20b7LAA%20b703c14cd2e0c53b8484ac4c973473584b>
- Cohen, G., & Cohen, N. (2023). Understanding street-level bureaucrats' informal collaboration : Evidence from police officers across the jurisdictional divide. *Public Management Review*, 25(2), 224-242. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1963824>
- Daniel Leblanc. (2023a, novembre 23). Une première grève générale illimitée en 40 ans pour les enseignants. *Le Soleil* (Québec, QC) (tablette). <https://nouveau.eureka.cc/Link/enap1/news%20b720231123%20b7TLS%20b7gwoy5qm2bbudfd77s2bks3nq>
- Daniel Leblanc. (2023b, novembre 30). Précarité financière, stress et autre emploi pour des profs sans paie. *Le Droit* (Ottawa, ON) (tablette). <https://nouveau.eureka.cc/Link/enap1/news%20b720231130%20b7TLT%20b7aviws3ubszzhkswzcbqkduspy>
- Daphnée Dion-Viens. (2023, novembre 20). GRÈVE : TOUT CE QU'IL FAUT SAVOIR SUR LA GRÈVE. *Le Journal de Québec*, 7. <https://nouveau.eureka.cc/Link/enap1/news%20b720231120%20b7OR%20b7dd552b10-876f-11ee-9dc0-4b6142c4fbb5>
- Dubost, N. (2022). Performance de la gouvernance collaborative pour améliorer l'accès aux soins : Une lecture stratégique. *Politiques et Management Public*, 39(3), 365-390. ABI/INFORM Collection. <https://doi.org/10.3166/pmp.39.2022.0017>
- Duchefdelaville, I. (2023). L'évaluation des politiques publiques : Une opportunité pour une approche renouvelée de l'action publique. *Administration & Éducation*, 178(2), 27-43. Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/admed.178.0027>
- Guillaume Whalen. (2023, novembre 25). Pour une éducation en meilleure santé. *Le Devoir*, D4, D5, D9. <https://nouveau.eureka.cc/Link/enap1/news%20b720231125%20b7LE%20b71016239618>

- Hafer, J. A. (2022). Developing the Theory of Pragmatic Public Management through Classic Grounded Theory Methodology. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 32(4), 627-640. <https://doi.org/10.1093/jopart/muab050>
- Hennink, M. M., Kaiser, B. N., & Weber, M. B. (2019). What Influences Saturation? Estimating Sample Sizes in Focus Group Research. *Qualitative Health Research*, 29(10), 1483-1496. <https://doi.org/10.1177/1049732318821692>
- Jean-philippe Guibault. (2023, novembre 21). Perturbations: des grèves à la chaîne cette semaine. *Le Journal de Québec*, 4. <https://nouveau.eureka.cc/Link/enap1/news%20b720231121%20b7OR%20b74ae3dc90-8837-11ee-99a4-bb2c7fd70c6e>
- Jérôme Labbé. (2023, novembre 30). Grève de la FAE : du progrès aux tables, la tension monte devant les écoles. *ICI Radio-Canada - Nouvelles* (site web). <https://nouveau.eureka.cc/Link/enap1/news%20b720231130%20b7SRC%20b7046>
- Jessica Nadeau. (2023, novembre 22). Des élèves pas tous égaux face à la grève. *Le Devoir*. <https://nouveau.eureka.cc/Link/enap1/news%20b720231122%20b7LE%20b71016239311>
- Leavy, P. (2023). Mixed Methods Research Design. Dans *Research Design : Quantitative, Qualitative, Mixed Methods, Arts-Based, and Community-Based Participatory Research Approaches* (2nd éd., p. 178-205). The Guilford Press.
- Lee, D., & Hung, C. (2022). Meta-Analysis of Collaboration and Performance : Moderating Tests of Sectoral Differences in Collaborative Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 32(2), 360-379. <https://doi.org/10.1093/jopart/muab038>
- Lemaigre, T. (2019). Syndicat, bouge de là ! *La Revue Nouvelle*, 2(2), 36-40. Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/rn.192.0036>
- Lila Dussault, Alice Girard-Bossé. (2023, novembre 27). Des centaines de grévistes manifestent devant Radio-Canada. *La Presse+*, ACTUALITÉS_7. <https://nouveau.eureka.cc/Link/enap1/news%20b720231127%20b7LAA%20b77509d59bcf1f34d8aa1f54d9a9509c2a>
- Lim, W. M., Kumar, S., & Ali, F. (2022). Advancing knowledge through literature reviews: « what », « why », and « how to contribute », 42(7/8), 481-513. *Business Source Complete*. <https://doi.org/10.1080/02642069.2022.2047941>
- Loua, S. (2020). L'impact des grèves sur les élèves et étudiants au Mali. *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, 16-20. <https://doi.org/10.4000/ries.9950>
- Malet, R. (2023). Une évaluation de l'action publique en éducation, en deux temps trois mouvements : Une question politique... une question internationale. *Administration & Éducation*, 178(2), 45-53. Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/admed.178.0045>

- Michaud, N., Bolduc, R., Lemieux, V., Massicotte, L., Montigny, Éric., & Morin, C. (2017). *Secrets d'États? : Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains* (2e édition.). Presses de l'Université du Québec.
- Naszályi, P. (2017). « Gouverner, c'est prévoir ! » *La Revue des Sciences de Gestion*, 283(1), 1-2. Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/rsg.283.0001>
- Noûs, C. (2020). Des droits de grève dans l'Enseignement supérieur et la Recherche. *Genèses*, 119(2), 224-228. Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/gen.119.0224>
- Olivier Bossé. (2023, décembre 2). Les enseignants suppliés de cesser la grève. *Le Soleil* (Québec, QC), 12. <https://nouveau.eureka.cc/Link/enap1/news%c2%b720231202%c2%b7LS%c2%b7a0004055715>
- Ouimet, H. (2022). *Travail plus : Le travail et vos droits* (11e édition., 1-1 ressource en ligne (xiii, 590 pages)). Wilson & Lafleur; WorldCat.org.
- Petitjean, clément. (2021). Going hungry for Dyett : Grève de la faim pour l'éducation publique à Chicago, don de soi et défense des intérêts de la « communauté ». 41, 145-166. <https://doi.org/10.4000/traces.12880>
- Québec (Province). (2023). *Code du travail* (L.R.Q., c. C-27). (Éd. à jour au 25 Octobre 2023, incluant les modifications à l'article 45.). Wilson & Lafleur; WorldCat.org.
- Scott, R. J., & Boyd, R. (2023). Determined to succeed : Can goal commitment sustain interagency collaboration? *Public Policy and Administration*, 38(1), 3-33. <https://doi.org/10.1177/0952076720905002>
- Secrétariat du Conseil du trésor. (2012). *Une fonction publique moderne au service des québécois : Stratégie de gestion des ressources humaines 2012-2017* (9782550647751, 9782550647768). Government of Quebec; Canada Commons. <https://canadacommons.ca/artifacts/1238487/une-fonction-publique-moderne-au-service-des-quebecois/>
- Siciliano, M. D., Wang, W., & Medina, A. (2021). Mechanisms of Network Formation in the Public Sector : A Systematic Review of the Literature. *Perspectives on Public Management and Governance*, 4(1), 63-81. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvaa017>
- Simon, H. A. (1985). Human Nature in Politics : The Dialogue of Psychology with Political Science. *The American Political Science Review*, 79(2), 293-304. JSTOR. <https://doi.org/10.2307/1956650>
- Smit, B., & Onwuegbuzie, A. J. (2018). Observations in Qualitative Inquiry : When What You See Is Not What You See. *International Journal of Qualitative Methods*, 17(1), 1-3. Academic Search Complete. <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=134725548&site=ehost-live>
- Stéphanie Vallet ; Améli Pineda. (2023, novembre 30). Des profs à la fois grévistes et tuteurs. *Le Devoir*, A1,A8.

<https://nouveau.eureka.cc/Link/enap1/news%20b720231130%20b7LE%20b71016239918>

Van Popering-Verkerk, J., Molenveld, A., Duijn, M., van Leeuwen, C., & van Buuren, A. (2022). A Framework for Governance Capacity: A Broad Perspective on Steering Efforts in Society. *Administration & Society*, 54(9), 1767-1794. <https://doi.org/10.1177/00953997211069932>

6. LES ESPACES DE COCRÉATION IN SITU EN PARTICIPATION PUBLIQUE

Par Olivier Rinfret

Résumé

La transformation de la Ville passe de plus en plus par l'apport de la population dans la prise de décision collective et les activités de cocréation *in situ* sont de bons moyens d'assurer une participation inclusive. Mais plusieurs défis peuvent être rencontrés dans la réalisation de ces activités. Cet article a pour objectif d'informer les concepteurs et praticiens de la participation citoyenne des défis auxquels ils peuvent être confrontés dans la réalisation d'activités de cocréation *in situ*. En cadrant d'abord le concept de cocréation en participation publique, cet article présente trois cas tirés de l'expérience personnelle de l'auteur comme des instruments d'action publique. Quatre catégories de défis émergent de ces cas : la complexité du sujet, le contexte du territoire visé, la logistique et la configuration de l'espace de cocréation, et l'inclusion de la population visée. Il apert qu'une planification et une conception réfléchie et flexible permettent d'apporter plusieurs solutions à ces défis.

Mots clés : participation publique, cocréation, instrument d'action publique, inclusion

Introduction

L'action publique passe de plus en plus par l'engagement des citoyennes et des citoyens dans le processus d'élaboration de politiques et de développement des mesures à mettre en œuvre. Ceci est le cas depuis près de 50 ans à Montréal avec les pratiques participatives d'aménagement du territoire de la Ville. Mais la complexité grandissante des sujets de consultation des dernières années a conduit les organismes consultatifs à diversifier leur approche pour rendre les processus plus inclusifs et accessibles aux parties prenantes. Cette complexité nécessite une créativité équivalente dans la conception et la réalisation d'activités participatives pour assurer une collaboration des parties prenantes, surtout lorsque cette collaboration mène à la cocréation de solutions.

Certaines activités préconisées sont réalisées directement sur le territoire visé par les autorités pour inclure plus facilement les parties prenantes. Mais les autorités qui optent pour cette approche font face à des défis de logistique, ainsi qu'à des défis liés au sujet de la démarche participative, au contexte territorial et à l'inclusion des parties prenantes.

L'objectif de cet article est en deux temps. D'abord, il s'agit, à travers trois cas, de faire état de divers défis auxquels peuvent être confrontés les concepteurs de démarches participatives *in situ* qui souhaitent engager un public cible dans un processus de cocréation. Ensuite, informer les praticiens et concepteurs de démarches participatives des défis auxquels ils peuvent être confrontés dans la réalisation de leurs activités *in situ*. En présentant les exercices participatifs comme des instruments d'action publique, l'objectif est de démontrer comment la configuration d'espaces de cocréation peut solutionner des défis présents sur le territoire pour faciliter une participation inclusive.

L'article définit d'abord un exercice de participation publique pour le cadrer en tant qu'instrument d'action publique. Une définition de l'espace de cocréation *in situ* est ensuite proposée. Trois activités *in situ* de cocréation organisées par l'OCPM sont présentées dans trois sections subséquentes à celle sur la littérature et comportent chacune une description du mandat, le territoire visé, une description de l'activité de cocréation réalisée et un portrait synthétique de la population visée. Les défis rencontrés au cours des exercices sont aussi évoqués.

La méthodologie employée est celle du récit de vie. L'information portant sur les trois cas provient des rapports de consultation de l'OCPM, de l'expérience personnelle dans la réalisation des activités et est appuyée par des entretiens informels avec des collègues ayant travaillé sur les mandats. En raison, de l'implication limitée de l'auteur au moment de la conception des activités, le raisonnement derrière le choix méthodologique n'est que très peu abordé. Les trois cas sont :

- Le Plan directeur d'aménagement et de développement du Parc Jean-Drapeau;
- La planification du secteur des Faubourgs en vue d'un Plan particulier d'aménagement; et

- Le réaménagement de l'avenue McGill College.

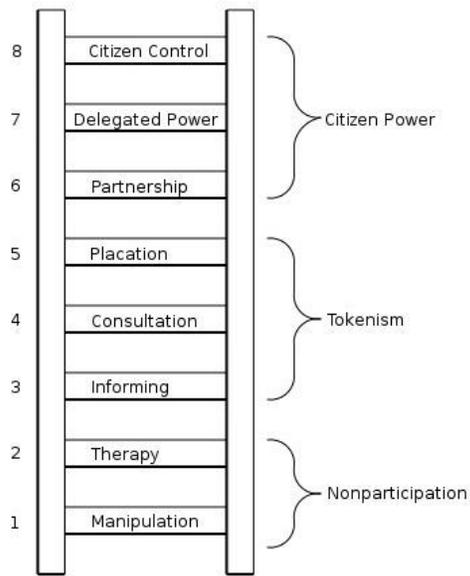
Ayant eu une expérience directe dans la réalisation de l'ensemble de ces démarches mentionnées, ces cas étaient idéaux pour faire part des défis rencontrés. De plus, ces trois cas offrent une diversité de sujets, contextes territoriaux, parties prenantes, activités et défis qui permet de contribuer à un niveau appréciable à n'importe qui souhaitant bonifier sa bibliothèque d'outils pour des activités de cocréation.

La cocréation en participation publique

Exercices de participation publique comme instruments d'action publique

Dans la littérature, la notion de participation publique fait appel à une délibération entre les parties prenantes et renvoie à la conversation et au dialogue pour arriver à des consensus (Ollivier et al., 2018). La participation peut être catégorisée sur une échelle selon le pouvoir conféré aux participants, allant du *marketing* social, une participation sans pouvoir, jusqu'au partenariat et au contrôle décisionnel du projet, ce qui prétend un pouvoir partagé, en passant par le pouvoir d'influence qui traduit des exercices informationnels et de consultation (Arnstein, 1969; Rowe et Frewer, 2005). Les audiences publiques informatives et consultatives, au cours desquelles il peut y avoir un dialogue entre des parties prenantes, soit sous forme de questions/réponses ou de partage de faits et d'opinions, entrent dans cette typologie de participation. Il en est de même pour la distribution de dépliants informatifs ou de questionnaires. Les paliers de l'échelle d'Arnstein (1969) qui sont de la fourchette « *citizen power* », insinuent un pouvoir direct des parties prenantes dans la prise de décision et insinuent que ces dernières ont un pouvoir de négociation, des responsabilités et une imputabilité.

Figure 1 : L'échelle de participation citoyenne (Arnstein, 1969)



Dans les cas où l'apport des parties prenantes dans les exercices participatifs est limité à l'influence, comme c'est le cas pour l'information et la consultation, la participation publique vise à soumettre le projet à un examen par la population concernée pour apporter les ajustements nécessaires au projet et produire une acceptabilité sociale (Gendron et al, 2016), parfois afin de réduire ou d'éviter le conflit (Batellier, 2015). Lorsque les participants sont mis à contribution pour identifier des problèmes et trouver des solutions, la participation mise alors sur les compétences et expériences pour construire collectivement les actions à poser, ce qui relève d'une participation collaborative plutôt que délibérative (Boudreau et Caron, 2016). Ainsi, un processus participatif qui vise à influencer une prise de décision mise généralement sur le dialogue et les échanges entre les parties prenantes et produit une acceptabilité sociale.

Dans la littérature, les processus participatifs publics déployés sur un territoire sont aussi considérés comme des instruments d'action publique (Simard, 2014; Franz, 2015). Un instrument d'action publique constitue une théorie (de l'action ou du changement), un mécanisme, un dispositif, un moyen ou outil qui permet d'atteindre un objectif de politique publique et d'avoir des retombées pour la société (Belley et Saint-Pierre, 2017). À l'instar de Rey et al. (2022), il est proposé dans cet article d'examiner les trois cas de démarches participatives selon des caractéristiques des instruments d'action publique : le contexte, la

méthodologie, les activités déployées, le public cible, à l'exception des résultats qui sont remplacés par les défis vécus lors du déploiement des activités. Chaque cas présentés aux sections 4, 5 et 6 sont structurés à cet effet.

L'espace participatif de cocréation *in situ*

La cocréation est issu du mouvement américain dit de *Design Thinking*, une approche d'innovation qui met en place les conditions de la créativité, de la collaboration et de l'expérimentation (Aldana et al., 2019). Selon les auteurs cités, une telle approche mise sur la mobilisation de participants, leur intelligence collective et l'expérimentation. En participation citoyenne, la cocréation peut être définie comme une forme de participation collaborative entre la population et l'État pour élaborer des politiques (De Jong et al., 2019). Selon cette définition, un processus de cocréation devrait uniquement se retrouver dans les paliers supérieurs de l'échelle d'Arnstein. Toutefois, en se basant sur la définition précédente, une activité participative qui vise à construire les conditions d'acceptabilité d'un projet territorial avec une approche collaborative peut se traduire aussi par une forme de cocréation, et ce même dans un processus d'influence de la prise de décision, dans la mesure où le processus mobilise l'intelligence collective et est orienté vers de l'innovation sociale ou territoriale. Cette forme de cocréation est ainsi fondée sur le diagnostic des enjeux territoriaux et sociaux, la sélection de priorités politiques et la production d'une acceptabilité sociale dans un contexte collaboratif. Le processus de cocréation retrouvé en participation publique découle ainsi de liens de collaboration misant sur le savoir des parties prenantes pour prendre une décision collective ou pour l'influencer. Et pour être garant de succès, un tel processus doit être inclusif des expériences de chacun par l'adaptabilité des outils de participation, ainsi que par l'attitude d'ouverture à l'autre. Il doit également favoriser des rencontres par petits groupes et être invitant pour les populations à risque d'exclusion (OCPM, 2015).

Il y a néanmoins peu de littérature sur la configuration des espaces qui facilitent les processus de cocréation en participation citoyenne. Ailleurs, les musées ont notamment une fonction de cocréation qui découle des interactions entre les œuvres et les visiteurs, positionnant ces derniers au cœur du processus de construction de sens (Boily et Coblenca,

2016). En 2008, dans le cadre de l'Entente sur le développement culturel, la Ville de Montréal et le ministère de la Culture et des Communications du Québec ont élaboré des critères pour actualiser le parc immobilier de bibliothèques publiques pour faciliter le déroulement d'activités de cocréation (Cliche et Martel, 2014). Parmi ces critères, ceux-ci devraient s'appliquer aux espaces de cocréation dans un cadre participatif :

- Accessibilité universelle de l'espace ;
- Intégration d'art public (i.e. des tiers lieux significatifs pour la population locale) ;
- Encouragement de l'autonomie de l'utilisateur (i.e. fournir des outils qui soutiennent la réflexion et la délibération)

L'espace public et les tiers lieux possédant une identité d'appartenance pour les parties prenantes, ainsi que les lieux fréquentés régulièrement par les parties prenantes (OCPM, 2015) constituent des espaces propices aux activités de cocréation *in situ*. L'espace de cocréation *in situ* facilite la construction d'un sens commun des enjeux du territoire ciblé par l'exercice de participation publique, par les échanges entre les parties prenantes partageant chacune leur savoir, leurs expériences avec leur environnement et avec les autres le fréquentant. Ce type d'espace se différencie essentiellement des plateformes en lignes et des espaces situés en dehors du territoire ciblé par un exercice de participation publique. Leurs fonctions en font des lieux de dialogues accessibles aux parties prenantes qui facilitent leur inclusion dans des exercices participatifs pour miser sur la relation qu'elles entretiennent avec le territoire.

L'Office de consultation publique de Montréal (OCPM)

L'OCPM est un organisme indépendant, fondé en 2002, chargé de recueillir l'opinion des citoyens de la Ville de Montréal sur divers sujets, à travers des exercices de participation publique. L'organisme reçoit ses mandats en vertu de critères énoncés par la Charte de la Ville de Montréal et s'appliquant à des projets urbanistiques. Ces projets concernent notamment toutes les modifications ou révisions du plan d'urbanisme de la Ville (à l'exception de celles adoptées par un conseil d'arrondissement). Il reçoit aussi des mandats pour des projets désignés par le comité exécutif de la Ville ou lorsqu'un projet découle d'un droit d'initiative, pas plus qu'une fois par année. Ces exercices touchent principalement des

projets urbanistiques portant sur un territoire spécifique de la Ville et servent parfois à élaborer des documents de planification. Plus récemment, des exercices ont aussi porté sur des politiques socioéconomiques comme le règlement pour une métropole mixte et la consultation publique sur le racisme et la discrimination systémique.

Un exercice traditionnel de participation publique pour l'OCPM comprend habituellement deux audiences publiques : une séance d'information au cours de laquelle la Ville et le promoteur, si nécessaire, présentent respectivement le contexte du territoire visé, la réglementation à modifier et le projet proposé et une séance d'audition des opinions, au cours de laquelle la population et les parties prenantes sont invitées à exprimer opinions à une commission. Cette commission est composée de personnes nommées par la Présidence et est soutenue par l'équipe administrative de l'OCPM.

Dernièrement, plusieurs exercices ont dérogé de ce modèle traditionnel, particulièrement lorsqu'ils concernaient des documents de planification, tel qu'un Programme Particulier d'Urbanisme (PPU) ou un Plan de développement économique et social (PDUES) (Ollivier et al., 2018). Dans certains cas, ces exercices se déroulent en deux temps, soit un premier exercice précédant la proposition d'un plan établi par la Ville et un deuxième au cours duquel la Ville soumet le plan élaboré à la population concernée. Aux audiences publiques traditionnelles s'ajoutent des activités collaboratives et des méthodes alternatives de collecte d'opinions, comme une plateforme en ligne. Ce sont plus spécifiquement pour les exercices de participation publique pour lesquels presque rien n'a été décidé administrativement ou politiquement, que les activités de cocréation sont les plus propices. Ce faisant, l'un des rôles de l'OCPM est de configurer des espaces favorisant la cocréation pour des projets encore à l'étape d'élaboration et de développement. Certaines activités prévues par l'OCPM dans les exercices non traditionnels misent sur la collaboration de l'ensemble des parties prenantes au sein de l'exercice pour construire une opinion collective des conditions acceptables d'un projet. Dans tous les cas, les activités participatives organisées par l'OCPM confèrent un pouvoir d'influence aux participants.

Plan directeur d'aménagement et de développement du parc Jean-Drapeau

Mandat

La consultation publique portant sur l'avenir du parc Jean-Drapeau se voulait avant tout un exercice d'élaboration de vision pour le développement du parc. L'Office devait alors accompagner la Société du parc Jean-Drapeau dans ses démarches de préconsultation et de consultation pour l'élaboration du Plan directeur d'aménagement et de développement du parc (OCPM, 2019 : 3). En invitant la population à participer à cet exercice, l'Office allait recueillir les opinions de la population pour comprendre leur relation avec le parc. Le plan directeur allait permettre d'étayer l'aménagement et le développement du parc, ainsi que sa gestion par la Société du parc Jean-Drapeau.

Territoire visé

Le territoire du parc soumis à la consultation, qui couvre les îles Notre-Dame et Sainte-Hélène, regroupe un nombre assez important de bâtiments historiques, d'attractions touristiques, d'infrastructures et d'équipements de plaisance. On y retrouve notamment le circuit Gilles-Villeneuve, le Casino de Montréal (bien que celui-ci n'ait pas fait l'objet de la consultation), la Ronde et la Biosphère. Au moment de la consultation, l'amphithéâtre et l'allée Calder de l'île Sainte-Hélène étaient en rénovation pour subvenir à des besoins grandissants d'espace pour des événements et des spectacles.

Exercice de participation publique

L'exercice de participation publique a débuté le 9 mars 2018 avec des rencontres de préconsultation rassemblant les partenaires et parties prenantes du Parc qui ont permis « d'identifier les enjeux, forces et faiblesses du parc Jean-Drapeau ainsi que les priorités qui devraient guider l'élaboration du plan directeur » (OCPM, 2019 : 3, p. 9). Les activités se sont échelonnées jusqu'au mois d'octobre de la même année. Ces activités comprenaient des interceptions sur le terrain pour questionner la population sur leur usage du parc et l'installation d'un kiosque pendant les *Week-ends* du monde. Ce kiosque, installé dans le parc et à la plage Jean-Doré, permettait aux personnes souhaitant participer de remplir une version écourtée du sondage sur une tablette électronique.

Avoisinant le kiosque de l'OCPM se trouvait une halte-garderie permettant aux parents d'y laisser les enfants s'amuser à réfléchir l'avenir du parc, alors qu'ils participaient à l'exercice. La présence de cette halte-garderie avait pour objectif principal d'offrir une activité familiale dans un environnement familial, soit en incluant les plus jeunes dans la réflexion du parc de façon amusante et en permettant aux parents de se concentrer sur l'activité.

Bien que les enfants aient pu inscrire et dessiner sur une pancarte commune leur propre vision du parc, l'arbre à palabres disposé sous la tente du kiosque était l'outil principal facilitant la cocréation dans cet exercice. Un arbre à palabres symbolise l'arbre sous lequel des communautés africaines se rassemblent et permet d'accoler des enjeux urbains sur chaque branche dans une activité de cocréation. Pour cette activité, il prenait une forme bidimensionnelle sur un carton ayant une hauteur approximative de deux mètres. Au kiosque des feuillets collants étaient offerts aux usagers du parc pour y inscrire un enjeu et le coller à l'endroit prévu sur l'arbre. Plutôt que d'utiliser chaque branche pour chaque enjeu, l'arbre au kiosque de l'OCPM était séparé en trois parties clairement indiquées : 1) les racines évoquaient les souvenirs du parc, 2) le tronc comprenait ce que les gens aiment du parc, et 3) le feuillage rassemblait les souhaits pour l'avenir du parc. À la fin d'une journée sur le terrain, l'arbre comprenait quelques dizaines de feuillets collants posés par les personnes ayant pris part à l'exercice.

Population visée

Dans ce cas-ci, la population visée par l'exercice participatif était les personnes qui faisaient usage du parc. Il a émergé de la participation que deux types d'usagers fréquentent le parc : les usagers de plaisance et les usagers événementiels. Les usagers du premier type fréquentent le parc pour y pratiquer des activités sur une base régulière, principalement dans une optique de détente ou de sport. Ils vont surtout utiliser les équipements collectifs du parc : la plage, la piscine, les pistes cyclables, etc. Ces personnes sont relativement faciles à approcher pour les inviter à participer et ont généralement une bonne idée de ce qui se passe dans l'ensemble du parc. Les usagers du second type utilisent plutôt le parc sporadiquement et selon les événements qui s'y déroulent. Ceux-ci fréquentent, par exemple, le Casino de Montréal, la Ronde, et sont particulièrement préoccupés par leur

propre usage du parc La différenciation entre plaisance et événementiel signifiait qu'il y avait une ligne de fracture dans l'usage du parc en raison de la conciliation pratiquement impossible entre les deux. En ce sens, l'utilisation du parc à des fins de plaisance était particulièrement difficile lors d'événements de grande ampleur et prévoir plus d'espace pour ces événements (e.g. avec l'agrandissement en cours de l'amphithéâtre) tend à réduire l'espace disponible pour les activités de plaisance.

Défi territorial de fragmentation des usages

Cette ligne de fracture entre les usagers du parc signifiait ainsi que ses lieux importants sont fragmentés et ne constituent pas un ensemble cohérent. Par ensemble cohérent, on entend que la transition d'une activité à une autre se fait intuitivement et sans obstacle. Puisque le parc ne constitue pas un ensemble cohérent, la plupart des usagers le fréquente sans être pleinement informés des autres activités à proximité et souvent, certains usages vont restreindre une personne à un endroit très précis du parc. Cette fragmentation de l'usage du parc s'est reflétée dans l'exercice de participation, alors que plusieurs usagers ne connaissaient pas nécessairement l'ensemble des activités offertes par le parc, soit sur son territoire ou au cours d'une année. Le défi le plus important de cet exercice de vision pour un plan directeur était donc de faciliter la construction de consensus portant sur l'ensemble des attraits du parc Jean-Drapeau, malgré la fragmentation de son usage.

Cette fragmentation se traduisait aussi par une définition ambiguë du territoire du parc chez les participants à l'exercice, alors que certaines personnes viennent de très loin pour réaliser leurs activités et sont donc peu familières avec le parc. Des personnes participantes (e.g. certains usagers tant de plaisance qu'événementiels habitaient la Rive-Sud, parfois à quelques minutes du parc) doutaient même de la pertinence de leur propre opinion aux fins de l'exercice, lorsqu'elles étaient approchées pour participer. Pourtant, ces personnes, parce qu'elles habitent à l'extérieur de la Ville, font partie d'un groupe de parties prenantes qu'il n'aurait pas été possible de consulter, n'eut été l'organisation de cet exercice *in situ* et des questionnaires disponibles en ligne. Leur participation à l'exercice allait néanmoins de soi pour assurer que le consensus qui émerge représente l'opinion de l'ensemble des usagers. En effet, leur simple présence dans le parc en fait des usagers avec une expérience pertinente

à l'exercice. Des enjeux qui n'étaient pas inclus dans la documentation de départ ont d'ailleurs émergé des activités *in situ*, tel que les contraintes liées à l'horaire d'ouverture des piscines.

Défi de capter l'attention dans un contexte événementiel

Le contexte événementiel des activités *in situ* faisait aussi en sorte que les interceptions de terrain ou autres interactions au kiosque de l'OCPM devaient être limitées à quelques minutes seulement, sans quoi l'attention des participants diminuait drastiquement. Cette contrainte de l'exercice faisait en sorte qu'il était encore plus difficile de faciliter la prise de position des parties prenantes sur des éléments du parc dont ils ont très peu connaissance. Néanmoins, les espaces moins bruyants et moins achalandés, de même que la période d'avant-midi (i.e. avant que les événements principaux débutent), étaient plus propices pour capter l'attention d'usagers du parc. Lorsque c'est impossible, il faut être en mesure de déployer des moyens qui peuvent capter l'attention d'usagers du parc suffisamment longtemps pour leur permettre un minimum de réflexion, ce qui est somme toute difficile dans un environnement avec beaucoup de distractions. Mais, parfois une simple collation suffit.

Arbre à palabres pour remédier aux défis

Finalement, l'activité entourant l'arbre à palabres résolvait les défis mentionnés précédemment dans une certaine mesure. L'accumulation des feuillets collants sur l'arbre offrait aux participants une vue d'ensemble des perspectives des autres usagers participants. Les participants pouvaient découvrir des activités et préoccupations auxquelles ils n'ont pas réfléchi, ce qui les conscientisait à d'autres modes d'utilisation du parc ou à d'autres idées. L'activité étant simple à comprendre et courte, elle s'inscrivait très bien dans un contexte événementiel en plus de ne requérir que très peu de supervision pour compléter l'exercice. L'arbre jouait aussi le rôle d'attrait visuel, captant l'attention des usagers passant devant le kiosque. La cocréation découlant de l'arbre à palabres n'engageait pas le débat à travers un partage conversationnel d'expériences, de savoirs et d'opinions entre les parties prenantes. C'est plutôt à travers une série d'interactions différées dans le temps que le dialogue entre les participants se produisait au fil de l'accumulation des feuillets collants. Cette activité

permettait l'émergence d'un consensus sans inclure la dynamique de groupe qu'implique habituellement les modes de participation collaboratifs.

Secteur les Faubourgs

Mandat

Deux exercices de participation publique ont été réalisés pour le secteur des Faubourgs dans l'optique d'élaborer un Programme Particulier d'Urbanisme (PPU) pour le territoire. Le premier visait à formuler une vision de développement du territoire, afin d'enrichir la planification de la Ville (OCPM, 2019 : 3). Le deuxième avait pour objectif de soumettre les plans élaborés par la Ville de Montréal à l'examen de la population. Le territoire à l'étude pour les deux exercices s'étendait de Sherbrooke au fleuve du nord au sud et de Saint-Denis à Frontenac d'ouest en est. L'accent est mis sur le premier dans cet article.

Territoire visé

Les principes de vision d'aménagement découlant de l'exercice de participation publique devaient converger vers l'articulation de deux grands sous-secteurs du territoire aux fins du PPU. Le premier sous-secteur, appelé zone à requalifier, est voué à une transformation majeure avec le réaménagement annoncé de l'autoroute Ville-Marie et de la rue Notre-Dame, le départ de la brasserie Molson-Coors et le déplacement des activités de Radio-Canada de la tour à la Maison de Radio-Canada nouvellement construite. Au cours de la consultation, des promoteurs ont présenté leur projet pour ces deux institutions du secteur. Le deuxième sous-secteur comprenait une majeure partie des résidences du territoire et devait faire l'objet d'une stratégie de conservation en plus de clarifier les besoins des résidents. Cette partie du territoire comprenait aussi l'entrée du pont Jacques-Cartier pour laquelle la Ville proposait un réaménagement, afin de faciliter les passages en transport actif jusqu'à la station de métro Papineau. Selon les plans présentés par la Ville en séance d'information, l'articulation des deux sous-secteurs passait par un retissage des rues et la création d'un boulevard urbain en place d'un segment de l'autoroute Ville-Marie, ce qui faciliterait la relation entre les deux sous-secteurs et amoindrirait les effets de la fracture urbaine causée par cette voie autoroutière. Puisque l'effet de fracture se ressentait notamment sur le lien entre le secteur et le fleuve, un des objectifs de l'exercice était aussi

de comprendre la relation qu'entretenait la population avec le fleuve, malgré la présence du réseau ferroviaire sur ses rives et bloquant totalement l'accès direct aux berges du fleuve.

Exercice de participation publique

L'exercice de participation publique a débuté en 2018 avec la réception du mandat et a culminé en juillet 2019 avec le dépôt du rapport de l'OCPM. Des questionnaires en ligne étaient disponibles pendant la consultation en plus des séances traditionnelles d'information et d'audition des opinions. En préconsultation, des résidents ont été convoqués pour raconter leur histoires et expériences afin de mieux comprendre la vie dans leur quartier selon leur perspective. Celles-ci ont été rassemblées et présentées lors des forums citoyens, brossant un portrait de l'identité du secteur. Ces forums, tels qu'appelés lors de la diffusion des événements, se sont déroulés sur deux fins de semaine au mois de mars 2019. Leur programmation était constituée d'activités thématiques, soit les transports et les déplacements, les milieux de vie complets, l'architecture, et le patrimoine et les paysages. Il y avait également des conférences et une diversité d'activités visant à stimuler la réflexion collective soit en petit groupe ou en solitaire selon l'activité. En raison de la grandeur du territoire visé, l'endroit choisit pour tenir les forums était l'Espace Fullum. Le lieu était suffisamment grand et ouvert pour accueillir plus d'une centaine de personnes et les asseoir à des tables en groupe de dix au plus, tout en offrant une scène pour les présentations de la Ville, les conférenciers invités et assez d'espace pour assurer la logistique de l'OCPM. L'Espace Fullum était un endroit de choix pour ces activités en raison de sa localisation dans une partie du territoire dense en emploi et de sa popularité auprès des résidents.

Parmi les activités offertes, celle portant sur les transports et les déplacements est spécialement pertinente aux fins de cet article, en raison de ses similitudes au *Design Thinking*. Les participants devaient se rassembler en équipe et travailler sur une carte du secteur à l'aide de crayons pour élaborer un projet qui les tenait à cœur qu'ils élaboraient ensuite sur une page ou deux. L'activité sans animateur avait une durée d'environ trente minutes. Étant donné la multitude des projets prévus touchant à ce thème et des préoccupations préexistantes et connues du secteur, cette activité consistait à connaître les priorités des participants en matière de transports et de déplacements tout en misant sur leur

créativité. Les défis associés à ce type d'activité sont d'une part pour les participants qui doivent synthétiser leur réflexion et parfois faire des conciliations avec les autres membres du groupe pour arriver à un consensus dans un temps limité, et d'autre part pour les organisateurs qui doivent trouver un équilibre dans la répartition des équipes.

Population visée

Parmi les participants, il y avait des citoyens engagés avec des expertises diversifiées, des gens de la communauté d'affaire, des étudiants, des représentants de sociétés civiles et des représentants de promoteurs privés qui proposaient des projets pour la zone de requalification. Dans des activités collaboratives de ce type, la question de répartition des participants selon leurs intérêts revient souvent. Il n'est pas clair s'il est préférable de répartir de façon équilibrée les participants, de les laisser choisir une place ou d'attribuer les places au hasard. Une répartition équilibrée peut mener les personnes participantes à s'ouvrir à des préoccupations dont elles n'avaient pas nécessairement conscience. Lors des quatre forums, le choix de l'équipe ou de l'emplacement était à la discrétion des participants pour des raisons de logistique. Par expérience, certaines parties prenantes n'apprécient pas qu'on leur retire ce choix surtout lorsqu'elles se présentent en groupe et les bénéfices aux fins de l'exercice sont négligeables plus le groupe de parties prenantes est important et diversifié.

Défi de la complexité du sujet

Un des principaux défis de l'exercice de participation publique découlait du fait qu'une grande partie des efforts de la Ville pour l'élaboration d'une vision dans le cadre du PPU avaient été mis sur la zone à requalifier, combiné au fait que la majorité des résidents du secteur n'y habitaient pas. Mis à part les promoteurs des projets prévus dans cette zone, des participants ont partagé au cours de l'ensemble des activités ne se sentir que très peu interpellés lorsqu'il était question de cette zone. Certains participants ont même affirmé ne s'être jamais rendu dans la zone en question. D'autres mentionnaient plutôt qu'ils ne verraient jamais l'arrivée de ces projets en raison de leur horizon relativement lointain. Bien que plusieurs consultations publiques indiquent l'arrivée de nouveaux résidents avec la construction d'immeubles, l'ampleur de cet exercice – au cours duquel la Ville avait annoncé qu'elle prévoyait l'arrivée de 10 000 nouveaux logements, alors que la population totale en 2016 dans le secteur des Faubourgs se chiffrait à 24 035 (Montréal en statistique, 2018) – rendait la réflexion sur les effets de ce plan complexe pour la population. En segmentant les forums par thème et au fil de plusieurs activités simples, l'OCPM s'assurait donc de diriger l'attention des participants sur certains aspects et enjeux clés de l'exercice, comme la relation au fleuve, plutôt que sur son ensemble. Pour choisir les quatre thèmes, l'OCPM avait préalablement rassembler toutes les opinions émises dans le cadre de consultations passées sur le territoire réalisées par l'Office desquelles avaient émergées ces quatre grandes catégories. Des enjeux précis ont ainsi pu être identifiés et abordés dans les activités en vue d'amener la réflexion collective encore plus loin.

Réaménagement de l'avenue McGill College

Mandat

Ce troisième et dernier exercice de participation publique visait l'avenue McGill College à Montréal. L'annonce du réaménagement de cette avenue, qui s'étale sur cinq coins de rues entre la Place Ville-Marie et l'entrée de l'Université McGill, coïncidait avec trois chantiers majeurs : la construction de la station McGill du Réseau express métropolitain (REM), le réaménagement de la rue Sainte-Catherine Ouest (une rue transversale à l'avenue McGill College) et l'annonce du projet privé *Nouveau Centre* qui entraînait notamment la transformation de l'Esplanade de la Place Ville-Marie (OCPM, 2019 : 1). Profitant de ces

opportunités, la Ville de Montréal a mandaté l’OCPM en vue d’adapter l’avenue McGill College à la réalité à venir en collaboration avec ses usagers.

Territoire visé

Débutant en septembre 2018, la portion *in situ* de l’exercice de participation publique s’est déroulée sur environ la moitié des 425 mètres de l’avenue se limitant par les rues Cathcart et Sherbrooke. À ce moment, les travaux de construction de la station du REM avait déjà débuté et devaient s’échelonner jusqu’en 2022. L’avenue était à toutes fins pratiques scindée en deux portions par ce chantier occupant le segment entre la rue Saint-Catherine Ouest et le boulevard de Maisonneuve Ouest. L’avenue, qui se répartit sur deux voies dans chaque sens avec un terre-plein central, a été fermée dans le sens nord entre le boulevard de Maisonneuve Ouest et la rue Sherbrooke Ouest pour laisser place aux activités *in situ* de l’OCPM. Cette fermeture de rue constituait une première dans les pratiques de l’organisme.

Exercice de participation publique

Les activités *in situ* comprenaient une maquette de l’avenue et des bâtiments riverains, un kiosque temporaire d’information, du mobilier urbain et d’autres équipements servant notamment d’aire de détente, le tout rassemblé dans ce qui constituait un Village éphémère. En raison de la température froide du mois d’octobre (il y a notamment eu de la neige et du verglas pendant la période de l’activité), du chocolat chaud était aussi offert au kiosque pour les participants. Certains ont d’ailleurs été attirés par la boisson chaude et restaient ensuite pour participer. De petites affiches étaient également réparties sur le tronçon de l’avenue occupé par l’OCPM. Celles-ci servaient à des jeux sociaux qui visaient tant à informer les participants qu’à récolter leurs opinions sur des enjeux.

La maquette constituait l’objet principal facilitant la cocréation. Des objets caractérisant du mobilier urbain, des modes de transport et des équipements correspondant à diverses activités étaient offerts aux participants. Certains évoquaient même une étendue d’eau et d’autres une patinoire. À l’aide de ces objets, les participants pouvaient visualiser l’aménagement désiré d’un segment de l’avenue, soit seul ou en groupe. Les détails de cet aménagement étaient ensuite collectés sur feuille de prise de notes par une personne de

l'OCPM supervisant l'activité et pris en photo aux fins du rapport final de la commission après chaque participation. Après la participation d'un usager ou d'un groupe d'usagers, les objets placés étaient laissés sur la maquette, permettant à de nouveaux participants de changer des pièces ou de remplacer l'ensemble des pièces sur un segment. Cette manière de faire donnait l'occasion aux participants de voir ce que les usagers précédents souhaitaient en matière d'aménagement pour alimenter leur réflexion.

Population visée

La maquette géante a occupé l'avenue McGill College pour une semaine. Après coup, elle a été déplacée à l'intérieur de certains bâtiments riverains – dans le hall – pour une deuxième semaine. L'ensemble des activités se déroulaient sur l'heure du midi et couvraient la fin des heures de travail (c.-à-d. entre 17h00 et 19h00). Cette deuxième semaine d'activités *in situ* n'était pas planifiée ainsi à l'origine. C'est à la demande d'un propriétaire d'un bâtiment riverain que l'OCPM a déplacé son activité à l'intérieur. D'autres activités ont ensuite été planifiées dans le hall d'entrée d'autres immeubles par l'organisme en collaboration avec les propriétaires concernées. Ceci permettait d'aller chercher une partie de la population qui n'avait pas nécessairement été rejointe sur la rue, soit les gens d'affaires qui se déplacent en voiture.

Les usagers de l'avenue McGill College étaient très variés : passants, employés, touristes, commerçants et étudiants. Mais c'est lorsqu'à l'intérieur des bâtiments que l'activité a pu inclure les parties prenantes travaillant majoritairement dans les tours de bureaux. Ceci a permis de révéler des enjeux et des préoccupations qui n'avaient pas ou très peu été évoqués lorsque la maquette était située directement sur l'avenue McGill College. L'achalandage et l'intérêt étaient aussi plus importants dans les bâtiments qu'à l'extérieur. On y a appris des problèmes spécifiques et des enjeux qui touchaient plus directement les usagers réguliers de l'avenue.

Certains participants se présentaient en étant préalablement très informés, ne requéraient aucun encadrement pour réaliser les activités, avaient des préférences claires pour l'aménagement de l'avenue et possédaient une grande autonomie pour placer les objets sur la maquette de façon à arriver à l'aménagement souhaité. D'autres participants arrivaient

plutôt à l'activité sans préférence quant à l'aménagement de l'avenue et nécessitaient un coup de pouce. Habituellement, les questionner sur un enjeu de la consultation publique, tel que le partage de la rue ou les activités qu'ils voudraient y retrouver avec des exemples, débloquait la réflexion. Ceci facilitait la transposition d'idéaux existants chez la partie prenante dans des souhaits pour l'aménagement d'un tronçon de l'avenue. Indépendamment de leurs préférences, des participants se limitaient lorsqu'ils interagissaient avec la maquette, craignant que leur vision soit démesurée. Il leur était répondu qu'il était permis et même encouragé de rêver. Cette réponse indiquait au participant qu'il ne devait pas s'imposer de limites pour aménager l'avenue selon ses souhaits. Ainsi, on s'assurait que la vision d'aménagement qui émergerait de cet exercice correspondrait plus précisément aux idéaux des participants et que les consensus en seraient subséquemment renforcés.

Défis de logistique

L'exercice *in situ* a été particulièrement un défi à mettre en exécution en raison de sa logistique. Se déroulant en automne, la température et le climat étaient peu invitant à la participation. La première nuit était si venteuse qu'un des bâtiments de la maquette s'est complètement décollé. L'OCPM a donc contacté une agence pour assurer la sécurité de la maquette qui était entreposée dans un camion sur l'avenue pendant la nuit. Le choix de l'emplacement du *Village Éphémère* et plus spécifiquement de la maquette était aussi un défi, notamment lorsqu'elle était déplacée à l'intérieur des bâtiments, alors qu'elle devait être en évidence sans pour autant bloquer la voie aux passants. Bien que la maquette fût un objet de curiosité, certains étaient gênés ou timides et il n'était pas évident pour eux que la maquette servait à une activité de participation publique, de sorte qu'il fallait tout de même approcher les gens pour les inviter à participer, tant sur l'avenue qu'à l'intérieur des bâtiments. Ainsi, les défis de l'activité de cocréation étaient liés tant à la multitude des usagers et à leur inclusion dans l'exercice de participation publique que dans la logistique.

Discussion

Pour informer les praticiens de la participation publique des défis auxquels ils peuvent être confrontés lors de la réalisation d'activités de cocréation *in situ*, trois cas ont été présentés comme des instruments d'action publique. Pour chacun, la conception de l'activité et de l'espace de cocréation a contribué à résoudre ces défis. Quatre types de défis liés à l'organisation d'activités de cocréation dans des espaces *in situ* peuvent être extraits des cas présentés. La première catégorie de défis relève de la complexité du sujet qui fait l'objet d'un exercice de participation publique. Les plans de grande envergure s'échelonnant sur plusieurs années rendent la réflexion sur l'ensemble du sujet parfois difficile. La segmentation de ces exercices complexes par thèmes, par exemple en plusieurs activités simples, permet de diriger l'attention sur des aspects ou enjeux spécifiques au sujet. Bien qu'elle ne favorise pas la cocréation sur une vue d'ensemble, elle suscite davantage de débats sur des points précis et rend l'activité plus inclusive.

La deuxième catégorie regroupe les défis liés au contexte du territoire visé, notamment lorsque des contraintes physiques limitent la réflexion sur l'ensemble du territoire ou des enjeux. Les fonctions du lieu choisi jouent un rôle important dans l'usage qu'en font les parties prenantes et donc les types d'utilisateurs qui participent aux activités. Ces contraintes peuvent faire en sorte que l'emplacement de l'activité, même lorsque sur le site visé par l'exercice de participation publique, ne soit pas accessible pour l'ensemble des parties prenantes fréquentant le territoire. Des activités mobiles et qui ouvrent la réflexion sur d'autres perspectives et expériences vont aider à résoudre ces obstacles dans une certaine mesure.

Comme troisième catégorie, on retrouve les défis associés à la logistique et à la configuration de l'espace de cocréation. Ces défis s'adressent plus aux concepteurs des activités de cocréation qui devront prévoir une charge de travail adéquate et peser les compromis à effectuer dans certains cas. Ainsi, en règle générale, en prévoyant une activité dynamique, simple et qui suscite la curiosité, les chances sont meilleures de capter l'attention des passants. Il faut ensuite s'assurer que la méthode pour collecter les résultats et les analyser est adéquate et permet un déroulement fluide de l'activité.

Les trois cas présentés ont des particularités qui font en sorte que les outils adaptés à un processus de cocréation *in situ* varient. Dans chacun des cas, l'inclusion de la population visée, la quatrième catégorie de défis, devait se faire activement pour assurer l'émergence de consensus qui mise sur une diversité d'expériences, d'une part en les invitant à rêver et d'une autre en leur offrant des balises de réflexion. Il a été constaté que la méthode adéquate pour inclure une diversité de points de vue dans le processus de construction des consensus émerge souvent au fil de l'exercice participatif, alors que les contraintes à la participation et à la collaboration font surface.

Les cas de cocréation présentés permettent aussi de nuancer la définition de participation publique, selon laquelle la délibération passe par la conversation et le dialogue (Ollivier et al., 2018). Les cas du parc Jean-Drapeau et de l'avenue McGill College illustrent que des participants à une activité peuvent délibérer et cocréer sans interagir les uns avec les autres, mais en interagissant avec le produit de la participation de chacun, soit les feuillets autocollants sur l'arbre à palabres et les objets de maquette. Cette cocréation mène tout autant à des consensus ou à des dissensions lors de la mise en commun des résultats des activités pour répondre aux objectifs de l'activité participative.

Pour conclure, les connaissances émergeant de ces cas permettent d'identifier des compromis dans la configuration des espaces de cocréation *in situ* et de proposer des solutions aux défis que pose l'organisation d'une activité de cocréation *in situ* dans un cadre de participation publique. La délicatesse de ces activités implique souvent que les organisateurs doivent composer avec un degré d'incertitude pour faire ressortir les opinions des participants. Il est alors de mise d'être flexible dans sa planification et sa façon de faire pour assurer l'inclusion d'une diversité de points de vue, afin que les activités *in situ* favorisent l'émergence de consensus éclairés et parfois surprenants.

Références

- Aldana, M., Dromer, V., & Lemeni Y. (2019). *Passez au design thinking*. Éditions Eyrolles. 320 pages.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Batellier, P. (2016). Acceptabilité sociale des grands projets à fort impact socio-environnemental au Québec : Définitions et postulats. [VertigO] *La revue électronique en sciences de l'environnement*, 16(1). <http://www.erudit.org/en/journals/vertigo/2016-v16-n1-vertigo02678/1037565ar/>
- Belley, S., & Saint-Pierre, D. (2017). L'action publique et la notion de territoire. Dans S. Belley et D. Saint-Pierre (Éds), *L'administration des territoires et les instruments de l'action publique* (pp. 1-26). Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Boily, L., & Coblenche, E. (2016). Construire la signification : Les musées comme laboratoires de sémantique sociale. *Anthropologie et Sociétés*, 40(3), 235-258.
- Boudreau, C., & Caron, D. J. (2016) La participation citoyenne en ligne au Québec : conditions organisationnelles et leviers de transformation. *Recherches sociographiques*, 57(1), 155-176.
- Cliche, L., & Martel, M. (2014). Cinq bibliothèques de Montréal dans la société du savoir : Une nouvelle génération de tiers lieux. *Documentation et bibliothèques*, 60(2-3), 99-104.
- De Jong, M. D. T., Neulen, S., Jansma, S. R. (2019). Citizens' intentions to participate in governmental co-creation initiatives: Comparing three co-creation configurations. *Government Information Quarterly*, 36(3), pp. 490-500.
- Franz, Y. (2015). Designing Social Living Labs in Urban Research. *Info*, 17(4), 53-66. <https://doi.org/10.1108/info-01-2015-0008> DOI : 10.1108/info-01-2015-0008
- Gendron, C., Yates, S., & Motulsky, B. (2016). L'acceptabilité sociale, les décideurs publics et l'environnement : Légitimité et défis du pouvoir exécutif. [VertigO] *La revue électronique en sciences de l'environnement*, 16(1). <http://www.erudit.org/en/journals/vertigo/2016-v16-n1-vertigo02678/1037567ar/>
- Montréal en statistiques. (2018). Profil de quartier : Secteur des Faubourgs. Arrondissement de Ville-Marie, Service du développement économique. https://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/P97/3.3.1_profil_de_quartier_secteur_des_faubourgs_2018.pdf
- Office de consultation publique de Montréal. (2015). *Participation sans exclusion : Rétrospective des 15 ans de l'OCPM*. Les Cahiers de l'OCPM, 1.
- Office de consultation publique de Montréal. (2019 : 1). Réaménagement de l'avenue de McGill College. Rapport de consultation publique.
- Office de consultation publique de Montréal. (2019 : 2). Plan directeur d'aménagement et de développement du parc Jean-Drapeau. Rapport de consultation publique.

- Office de consultation publique de Montréal. (2019 : 3). Secteur des Faubourgs. Rapport de consultation publique.
- Ollivier, D., Naud, É., & Grenier, G. (2018). Évolution et défis actuels de la participation publique en aménagement du territoire : L'expérience de l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM). *Cahiers de géographie du Québec*, 62(175), 81-104.
- Rey, L., Lévesque, J.-F., Therrien, M.-C., & Arnaud, J. (2022). Contribution des livings labs à l'innovation sociale territoriale : perspectives d'analyse et d'évaluation. *Revue Interventions économiques*, [En ligne], 68 (2022), URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/19369> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.19369>
- Rowe, G., & Frewer, L. J. (2005). A Typology of Public Engagement Mechanisms. *Science, Technology, & Human Values*, 30(2), 251–290.
- Simard, Louis (2014). « Effets et évolution des instruments d'action publique participatifs : le cas de la Régie de l'énergie », *Canadian Journal of Political Science = Revue canadienne de science politique*, 47(1), 159-184

7. DÉVELOPPEMENT DU GOUVERNEMENT ÉLECTRONIQUE AU CANADA : APPLICATION DE L'ANALYSE FFOM

Par Essotina Vivien Adjanta

Résumé

Le Canada est l'un des premiers pays au monde qui a fait du gouvernement électronique une priorité. Cette nouvelle forme de gouvernement est remarquable. Mais, l'environnement de son évolution reste peu connu. Alors, cet article a pour objectif d'analyser l'environnement du gouvernement électronique au Canada. Pour ce faire, on a utilisé l'analyse FFOM. Un total de 23 publications scientifiques sur la période 2010-2023 a été analysé sur le sujet. Nos analyses montrent que le gouvernement électronique du Canada, d'une part, possède des forces majeures qui sont l'utilisation des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) et la qualité des sites web, et a des faiblesses comme la fracture numérique et le faible niveau d'alphabétisation de certaines personnes ; d'autre part, il existe des opportunités comme la collaboration et les investissements dans les infrastructures numériques qui pourraient être bénéfiques, mais l'influence du privé sur la gouvernance constituerait une menace. Alors, nous pensons qu'afin de propulser davantage le développement du gouvernement électronique du Canada, il faudra renforcer ces forces et saisir les opportunités qui s'offrent tout en recherchant à minimiser ses faiblesses et en veillant sur les menaces éventuelles à l'instar de l'influence du privé.

Mots-clés : Canada, gouvernement électronique, gouvernement en ligne, gouvernement numérique, gouvernance.

Abstract

Canada is one of the first countries around the whole world which made e-government a priority. This new form of government is remarkable. But the environment of its development is a little known. So, this paper aimed to analyse the Canada e-government environment. For this purpose, we used SWOT analysis. A sum of 23 scientific publications on the topic covering the period 2010-2023 was obtained for analyses. Our analyses showed that, on the one hand, its major strengths are ICT using and websites quality, and its weaknesses are digital divide and low literacy of some people; on the other hand,

collaboration and digital infrastructures investments are the opportunities, and private influences on governance would be a threat. Then, we think that to propel Canada e-government development, it is important to strengthen its strengths and cease the opportunities offered, and at the same time minimizing its weaknesses and watching on eventual threats as private influence.

Keywords: Canada, e-government, online government, digital government, governance.

Introduction

Le développement sans précédent de la technologie a changé radicalement le fonctionnement des individus et des organisations, ainsi que leurs interactions. Aujourd'hui, les habitudes ont changé, tant chez les individus que les organisations. Tous s'en approprient de l'évolution technologique. Le numérique est devenu le principal outil qu'utilisent les organisations dans leurs missions. Ainsi, les organisations publiques ne sont sans doute pas en arrière-plan. Puisqu'elles se sont appropriées de la technologie afin de pouvoir remplir leurs missions. Ainsi, la technologie est devenue aujourd'hui incontournable aux organisations publiques dans leurs activités quotidiennes.

Le Canada fait partie des premiers pays qui ont adopté la technologie comme moyen de fourniture de services publics. Ainsi, cette posture fait appel à la notion de gouvernement électronique. Le gouvernement électronique se réfère à l'utilisation des TIC par le gouvernement pour améliorer la fourniture des services publics (Abramova & Kopyleva, 2014, p. 109). Aussi, le gouvernement électronique se présente comme l'innovation continue dans la fourniture des services, la participation citoyenne, et la gouvernance au travers de la transformation des relations internes et externes par l'utilisation des technologies d'information (Roy, 2007, p. 44). Alors, le gouvernement électronique est l'utilisation des technologies de l'information et de la communication par le gouvernement dans ses activités quotidiennes pour fournir les services publics. Au travers du gouvernement électronique, le gouvernement interagit avec les citoyens afin de leur permettre d'avoir accès aux services publics. C'est ainsi que le gouvernement du Canada

s'est engagé dans l'utilisation des TIC afin de pouvoir fournir les services publics à la population.

L'utilisation des TIC permet aux organisations publiques d'améliorer l'efficacité de leur fonctionnement interne, la qualité des services et l'efficacité de leurs politiques et programmes (Boudreau, 2009, p. 527). Ainsi, le gouvernement électronique s'avère très important pour les organisations publiques à cette époque. Par les technologies, le gouvernement fournit des services adaptés, et rapidement. Tout ceci permet d'économiser l'énergie et le temps des citoyens. Le gouvernement électronique peut favoriser la participation publique. Ainsi, les citoyens peuvent être consultés par le gouvernement sur des thématiques afin de faciliter l'élaboration des politiques.

Le gouvernement électronique au Canada est un moyen par lequel le gouvernement mène ses activités. Ce moyen permet au gouvernement de remplir sa mission au regard de la population. Cependant, le gouvernement électronique du Canada fait face à des défis qui sont relatifs à son environnement. L'un des défis le plus remarquable du gouvernement électronique du Canada est la fracture numérique (Koch, 2022, p. 89; Scott, 2024, p. 17; Singh & Chobotaru, 2022, p. 1). La fracture numérique se fait remarquer sous plusieurs formes. D'une part, elle se fait remarquer par la difficulté d'accès aux services du gouvernement électronique (Singh & Chobotaru, 2022, p. 1). Par ailleurs, le gouvernement électronique du Canada est victime de l'influence du privé (Duncan et al., 2023, p. 58). En effet, le gouvernement électronique du Canada fait face à des facteurs influenceurs émanant de son environnement. Ainsi, quels sont les facteurs internes et externes qui influencent le gouvernement électronique au Canada ? Alors, les analyses nous permettront d'identifier les facteurs influenceurs du gouvernement électronique du Canada.

Cet article a pour objectif d'analyser l'environnement du gouvernement électronique au Canada. Ceci nous permettra alors d'identifier les facteurs internes et externes influenceurs. Cette recherche éclairera ainsi l'environnement du gouvernement électronique du Canada afin de favoriser de nouvelles politiques sur le sujet.

Nous souhaitons mener une analyse sur l'environnement du gouvernement électronique du Canada. Ainsi, dans un premier temps, nous allons présenter la revue de littérature. Par la

suite, nous présenterons la méthodologie et les résultats. Enfin, seront présentées la discussion des résultats et la conclusion.

Revue de littérature

Le développement des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC), la démocratisation de l'internet, les exigences très élevées des citoyens, et la volonté des gouvernements à implanter une gestion plus axée sur les résultats afin de faire face de manière efficace et efficiente aux besoins de leurs citoyens ont incité de nombreux gestionnaires publics à opter pour la prestation électronique des services (Rondeau et al., 2005, p. 64). Ainsi, les TIC sont devenues un moteur essentiel de développement économique et social (Boudreau, 2009, p. 527). Ceci, dans le but de satisfaire les besoins des citoyens.

L'adoption des TIC sous toutes ses formes a conduit au succès du gouvernement électronique au travers de la qualité de la fourniture des services publics électroniques par le gouvernement (Amira & Soumeiya, 2019, p. 143). Le gouvernement électronique est un moyen qui permet d'améliorer les opérations du gouvernement et d'augmenter sa productivité (Herescu et al., 2013, p. 1253). Ainsi, le gouvernement électronique grâce aux technologies fournit des services publics adaptés aux besoins de leur population. Cette nouvelle manière de gouvernance a augmenté le contact des citoyens avec leurs gouvernements (Reddick, 2005, p. 45).

Le gouvernement électronique renvoie à l'utilisation des TIC dans l'administration afin de répondre aux attentes des usagers et d'offrir un service public de meilleure qualité (Ghouly & Fasly, 2020, p. 873). On note également que le gouvernement électronique englobe l'ensemble des rôles et des activités de l'administration et repose sur les TIC (Brown, 2005, p. 251). On réalise alors que la base du gouvernement électronique est l'utilisation des TIC. Ainsi, les TIC sont incontournables au fonctionnement du gouvernement électronique.

En effet, le gouvernement électronique permet le partage d'information et facilite l'interaction avec les autorités (Asamoah, 2019, p. 1). C'est un moyen par lequel les citoyens interagissent plus avec leur gouvernement et qui fournit la transparence dans la gouvernance

(Ojo, 2011, p. 145). Par le gouvernement électronique, on favorise la participation publique et renforce les fondements du développement démocratique (Ojo, 2014, p. 77).

Certains chercheurs stipulent que le retard du développement du gouvernement électronique provient de la fracture numérique, de la faible maîtrise des technologies de l'information (Mahundu, 2016, p. 1); du coût élevé de l'internet (Okwueze, 2010, p. 493); de la pauvreté massive, de la faiblesse de la démocratie et des institutions (Onu & Chiamogu, 2012, p. 7).

Par ailleurs, les résultats de certaines recherches montrent que les difficultés du gouvernement électronique sont dues à l'instabilité politique, aux menaces sécuritaires (Abusamhadana et al., 2021, p. 124); au menace de la vie privée, de la sécurité (Maharaj & Munyoka, 2019, p. 1). D'autre part, une recherche identifie le manque de confiance (Sanmukhiya, 2019, p. 264) comme entrave au développement du gouvernement électronique.

De partout dans le monde, le gouvernement électronique est devenu presque incontournable. C'est un modèle sur lequel les gouvernements s'appuient dans le cadre de leurs missions. Dans ce même sens, le Canada fait du gouvernement électronique un modèle de gestion des affaires publiques.

Le Canada est l'un des premiers leaders utilisateurs du gouvernement électronique (Abramova & Kopyleva, 2014, p. 109). En fait, c'est l'un des premiers gouvernements à s'adapter à la fourniture de services en ligne (Fraser, 2009, p. 1). Il a fait des TIC un moyen de gestion de ses activités quotidiennes. Ainsi, il est réalisé que les technologies numériques sont fondamentalement utilisées pour la fourniture de services (Roy, 2007, p. 44).

Le gouvernement du Canada utilise le gouvernement électronique pour la fourniture de services (Alexander, 2005, p. 80; Reddick & Roy, 2013, p. 1; Small, 2012, p. 91). D'autre part, les TIC sont un moyen par lequel le gouvernement communique avec les citoyens (Bekkers & Homburg, 2007, p. 380). Le Canada utilise le gouvernement électronique pour partager les informations (Park et al., 2009, p. 145). Ainsi, les informations sont obtenues par les citoyens grâce aux sites Web (Reddick & Turner, 2012, p. 1). Par ailleurs, il est constaté que, la plupart des canadiens vont sur les sites gouvernementaux pour avoir de

l'information, plutôt que d'interagir ou de discuter avec le gouvernement (Kumar et al., 2007, p. 63).

Au Canada, le gouvernement électronique est un outil démocratique (Lacharite, 2011, p. 1). C'est également un moyen par lequel les citoyens participent aux politiques publiques. Et, ceci est à l'origine de l'augmentation de la confiance et de l'efficacité (Parent et al., 2005, p. 720) dans les affaires publiques.

Méthodologie

Cette recherche a pour objectif d'analyser les facteurs qui influencent le gouvernement électronique au Canada. Ainsi, afin de pouvoir réaliser cet objectif, nous avons conduit notre travail au travers de deux étapes fondamentales. La première étape est basée sur la recherche documentaire. Quant à la deuxième étape, elle est consacrée aux analyses en utilisant le modèle FFOM (Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces).

La recherche documentaire nous a permis d'obtenir les documents nécessaires pour les analyses. Les documents recueillis sont des publications scientifiques sur le gouvernement électronique du Canada. Alors, tout d'abord nous avons établi les mots-clés. Ces mots clés nous ont servi de fondement pour la recherche documentaire dans certaines bases de données. Ainsi, les bases de données dans lesquelles nous avons effectué la recherche des documents sont entre autres : Google Scholar, Scopus et Sofia de l'École Nationale d'Administration Publique (ÉNAP). Grâce à ces bases de données, nous avons récupéré les publications scientifiques sur le gouvernement électronique du Canada en utilisant les mots-clés établis à cet effet. Après la recherche documentaire, nous avons filtré afin de retenir les publications faites sur le gouvernement électronique du Canada. Ainsi, après filtration nous avons retenu 23 publications qui sont spécifiques au sujet. La recherche documentaire a couvert la période 2010-2023.

La deuxième étape de notre recherche a été consacrée aux analyses. Ainsi, les publications scientifiques recueillies ont été analysées en se basant sur le modèle FFOM dont l'équivalent en anglais est SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats). Le modèle FFOM est un outil utilisé généralement pour analyser l'environnement interne et externe dans une approche systématique afin de soutenir la prise de décision (Ghazinoory et al.,

2007, p. 99). De fait, c'est un outil de planification stratégique (Benzaghta et al., 2021, p. 55; Kangas et al., 2001, p. 189; Namugenyi et al., 2019, p. 1145), qui est fréquemment utilisé pour l'évaluation organisationnelle (Helms & Nixon, 2010, p. 218). Alors, d'une part, dans cet outil, l'environnement interne englobe les forces et les faiblesses, et d'autre part, l'environnement externe est constitué des opportunités et des menaces (Danca, 2005, p. 1).

Finalement, le modèle FFOM est un système de soutien à la planification (Vonk et al., 2007, p. 1699). Grâce à ce système, une évaluation est faite afin de pouvoir orienter la prise de décision. Ceci dans le but d'apporter une amélioration des performances en tenant compte de l'environnement interne et de l'environnement externe. C'est alors dans cette même perspective que nous avons appliqué au gouvernement électronique du Canada l'analyse FFOM.

Résultats

À la suite de l'obtention des publications scientifiques sur le gouvernement électronique du Canada, nous avons appliqué l'analyse FFOM. Ceci a permis d'identifier les facteurs de l'environnement interne (Forces et Faiblesses), et ceux de l'environnement externe (Opportunités et Menaces). Les analyses faites se sont basées fondamentalement sur les publications scientifiques obtenues sur le gouvernement électronique du Canada sur la période 2010-2023. Alors, dans le tableau 1 ci-dessous, nous présentons les résultats obtenus à l'issue des analyses.

Tableau 1 : Application de l'analyse FFOM sur le gouvernement électronique du Canada.

Forces	Faiblesses
- Utilisation des TIC ;	- Fracture numérique ;
- Qualité des sites Web ;	- Faible niveau d'alphabétisation de certaines personnes ;
- Densité de la population ;	- Manque d'évaluation ;
- Partenariat ;	- Oscillation entre transparence et vie privée ;
- Efforts de numérisation de certaines fonctions administratives et de gestion ;	- Déficits de transparence et de responsabilité ;
- Démocratie en ligne ;	

<ul style="list-style-type: none"> - Gouvernance électronique ; - Inclusion dans la régulation ; - Dynamique interne de la gouvernance ; - Engagement numérique. 	<ul style="list-style-type: none"> - Faible engagement civique des citoyens au niveau local ; - Manque de confiance envers le gouvernement; - Manque d'efficacité du gouvernement.
Opportunités	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> - Collaboration ; - Investissements dans les infrastructures numériques ; - Améliorer la culture des données ; - Explorer le lien entre les pratiques institutionnelles et la capacité ; - Gouvernance alternative. 	<ul style="list-style-type: none"> - Influence du privé sur la gouvernance.

Source : Auteur sur la base de l'analyse des publications scientifiques recueillies, 2024.

Le tableau 1 présente les résultats à la suite de l'analyse FFOM sur le gouvernement électronique du Canada. Il contient les facteurs de l'environnement interne qui sont entre autres les forces et les faiblesses d'une part, et les facteurs de l'environnement externe qui sont les opportunités et les menaces d'autre part.

L'analyse des articles nous révèle que le gouvernement électronique du Canada possède des forces importantes. Ces forces sont multiples et variées. Ainsi, les forces du gouvernement électronique du Canada sont entre autres : l'utilisation des TIC ; la qualité des sites web ; la densité de la population ; le partenariat ; les efforts de numérisation de certaines fonctions administratives et de gestion ; la démocratie en ligne ; la gouvernance électronique ; l'inclusion dans la régulation ; la dynamique interne de la gouvernance ; l'engagement numérique. Entre autres, ces forces constituent le fondement qui fait le succès du gouvernement électronique du Canada. Leur renforcement permettrait de propulser davantage le secteur. Il ressort de nos analyses que l'utilisation des TIC (Mattan et al., 2020, p. 229; Reddick & Anthopoulos, 2014, p. 398; Reddick & Turner, 2012, p. 1; Small, 2012,

p. 107 et 108) et la qualité des sites web (Dolson & Young, 2012, p. 1; Reddick & Turner, 2012, p. 1) sont des forces remarquables du gouvernement électronique du Canada.

L'analyse de l'environnement interne nous renseigne que le gouvernement électronique du Canada possède des faiblesses. Ainsi, on note la fracture numérique ; le faible niveau d'alphabétisation de certaines personnes ; le manque d'évaluation ; l'oscillation entre transparence et vie privée ; les déficits de transparence et de responsabilité ; le faible engagement civique des citoyens au niveau local ; le manque de confiance envers le gouvernement; le manque d'efficacité du gouvernement. Ces facteurs sont des facteurs qui entravent le développement du gouvernement électronique du Canada. Nos analyses soulignent que la fracture numérique (Haight et al., 2014, p. 503; Koch, 2022, p. 89; Reddick & Anthopoulos, 2014, p. 414; Reddick & Turner, 2012, p. 1; Singh & Chobotaru, 2022, p. 8) et le faible niveau d'alphabétisation de certaines personnes (Kablan et al., 2015, p. 387; Lacharite, 2011, p. 12) sont des faiblesses majeures du gouvernement électronique du Canada.

Par ailleurs, il existe des opportunités dont le gouvernement électronique du Canada pourrait bénéficier pour renforcer son développement. Ainsi, on note la collaboration ; les investissements dans les infrastructures numériques; l'amélioration de la culture des données ; l'exploration du lien entre les pratiques institutionnelles et la capacité ; la gouvernance alternative. Les éléments ainsi identifiés seraient des facteurs qui pourraient aider à améliorer le gouvernement électronique du Canada. Nos analyses révèlent que la collaboration (Clarke & Dubois, 2020, p. 201; Reddick & Roy, 2013, p. 7; Roy, 2014, p. 429; 2016, p. 34 et 35; Roy, 2019, p. 36) et les investissements dans les infrastructures numériques (Roche et al., 2020, p. 955; Singh & Chobotaru, 2022, p. 8) seraient des opportunités les plus avantageuses à saisir pour le développement du gouvernement électronique du Canada.

Quant aux menaces au gouvernement électronique du Canada, on a identifié un seul facteur. Ainsi, on note l'influence du privé sur la gouvernance (Duncan et al., 2023, p. 58) comme menace au développement du gouvernement électronique du Canada. Donc, l'influence du privé ne favoriserait pas le développement du gouvernement électronique du Canada.

L'application de l'analyse FFOM au gouvernement électronique du Canada nous a permis d'identifier les facteurs de l'environnement interne (forces et faiblesses) et les facteurs de l'environnement externe (opportunités et menaces). Ainsi, ceci a permis de comprendre l'environnement dans lequel se trouve le gouvernement électronique du Canada. Alors, dans la section suivante, nous présentons la discussion des résultats.

Discussion

L'application du modèle FFOM nous a permis d'identifier des facteurs qui influencent le développement du gouvernement électronique du Canada. Alors, ci-dessous nous présentons la discussion sur les résultats les plus significatifs des analyses.

Sans TIC, le gouvernement électronique n'existerait pas. Ainsi, les TIC sont le fondement du gouvernement électronique. Dans le même sens, notre recherche met en évidence que l'utilisation des TIC fait partie intégrante du gouvernement électronique du Canada. Comme le Canada, le gouvernement central de la Chine a fait de l'utilisation des TIC une partie intégrante de son fonctionnement (Wu & Bauer, 2010, p. 290). D'autre part, l'application des TIC dans le gouvernement au Royaume-Uni (Sivarajah et al., 2014, p. 2221) fait partie du système de gouvernance. Par ailleurs, le Botswana quant à lui est en retard dans l'utilisation des TIC (Nkwe, 2012, p. 39).

L'une des caractéristiques du gouvernement électronique est l'utilisation des sites Web. Ainsi, le gouvernement électronique du Canada en fait usage. Nos analyses révèlent que le gouvernement électronique du Canada possède une bonne qualité des sites web. Mais, ceci n'est pas le cas en Arabie saoudite, car les problèmes d'utilisation et d'accessibilité affectent la performance des sites web gouvernementaux (Al-Sakran & Alsudairi, 2021, p. 48254).

La fracture numérique constitue un problème majeur au gouvernement électronique. Elle est l'un des obstacles à son développement effectif. Et, d'après nos analyses, le gouvernement électronique du Canada fait face à la fracture numérique. La fracture numérique ne touche pas seulement le Canada, mais bien d'autres pays. Ainsi, on réalise qu'en Grande Bretagne certaines personnes restent toujours exclues du numérique (Harvey et al., 2023, p. 1165). En Égypte, la fracture numérique existe dans l'utilisation du gouvernement numérique (Reddick et al., 2012, p. 226); quant au Nigéria, elle est de

dimensions variées (Okunola et al., 2017, p. 329). En Jordanie, on parle plutôt de la fracture numérique du genre (Al-Rababah & Abu-Shanab, 2010, p. 1). Mais, en Afghanistan le gouvernement électronique est affecté par la fracture d'accès et la fracture sociale (Khan et al., 2012, p. 281).

L'éducation est fondamentale dans le monde du gouvernement électronique. Alors, nos résultats soulignent que le gouvernement électronique du Canada fait face au faible niveau d'alphabétisation de certaines personnes. Cependant, l'éducation TIC est un facteur moins significatif dans l'adoption du gouvernement électronique en Indonésie (Sabani et al., 2023, p. 1).

Nous avons noté que le gouvernement électronique du Canada pourrait bénéficier de la collaboration afin de se renforcer. En effet, la gouvernance collaborative est liée au développement technologique (Liu et al., 2020, p. 222). Elle favorise les interactions (Hui & Hayllar, 2010, p. S120). Ceci permet non seulement de bénéficier de la connaissance en TIC, mais également des outils nécessaires au gouvernement électronique.

À l'issue de nos analyses, nous avons trouvé que les investissements dans les infrastructures numériques sont une opportunité que le gouvernement électronique du Canada pourrait saisir. En effet, il existe une relation positive entre les atouts technologiques et la performance des infrastructures technologiques (Dahiya & Mathew, 2016, p. 411). Ainsi, les investissements pourraient renforcer cette relation auprès du gouvernement électronique du Canada. Par ailleurs, les investissements pourraient permettre de bénéficier également des compétences et de l'expertise technologiques (Manoharan, 2013, p. 160) auprès des autres acteurs.

Après les analyses faites sur les publications scientifiques recueillies, il ressort que l'influence du privé constituerait une menace au gouvernement électronique du Canada. Cependant, on réalise qu'en Malaisie, le partenariat public-privé est vu comme une solution pour surmonter beaucoup d'obstacles et de défis dans la réalisation des objectifs du gouvernement électronique (Kaliannan et al., 2010, p. 207).

Conclusion

Le Canada est l'un des premiers pays au monde qui a fait du gouvernement électronique une priorité afin de pouvoir remplir pleinement sa mission. Alors, cet article a eu pour objectif d'analyser l'environnement du gouvernement électronique du Canada. Pour cela, nous avons recueilli 23 publications scientifiques sur le sujet couvrant la période 2010-2023. Ensuite, nous avons appliqué l'analyse FFOM.

L'analyse des articles publiés sur le gouvernement électronique du Canada nous renseigne qu'il existe des facteurs internes et externes qui influencent le secteur. Ainsi, les facteurs internes sont constitués des forces et des faiblesses, tandis que ceux externes sont constitués des opportunités et des menaces. Nos analyses montrent que le gouvernement électronique du Canada, d'une part, possède des forces majeures qui sont l'utilisation des TIC et la qualité des sites web, et a des faiblesses comme la fracture numérique et le faible niveau d'alphabétisation de certaines personnes ; d'autre part, il existe des opportunités comme la collaboration et les investissements dans les infrastructures numériques qui pourraient être bénéfiques, mais l'influence du privé sur la gouvernance constituerait une menace. L'environnement du gouvernement électronique du Canada est multivarié. Alors, la prise en compte des facteurs influenceurs pourrait favoriser l'amélioration du gouvernement électronique du Canada au profit des citoyens. Le gouvernement électronique étant une partie intégrante importante des habitudes gouvernementales du Canada, nous avons souhaité mener une analyse afin de comprendre davantage l'environnement du modèle. Alors, cet article fournit plus de compréhension sur l'environnement du gouvernement électronique du Canada à ce stade de sa maturité.

Cet article fournit une compréhension générale de l'environnement interne et externe du gouvernement électronique du Canada. Ceci constitue une première limite pour notre recherche car les facteurs identifiés ne sont pas étudiés singulièrement afin de fournir une compréhension plus approfondie. La seconde limite est que cette recherche n'a pas été menée au niveau provincial, mais au niveau fédéral. Par ailleurs, nous tirons ici l'attention sur la taille de l'échantillon de notre recherche qui est peu significative, ainsi ceci pourrait constituer un risque de biais dans cet article. L'analyse de l'environnement du gouvernement électronique du Canada nous a permis de saisir les facteurs influenceurs

relatifs. En effet, ceci a permis d'éclairer l'environnement dans lequel évolue le gouvernement électronique du Canada. Ainsi, cette recherche peut constituer un soutien aux décideurs dans la mise en œuvre de nouvelles politiques sur le gouvernement électronique.

Références

- Abramova, M. V., & Kopyleva, M. M. (2014). E-government as one of the main elements of an inclusive government as an example of Canada. *Вестник Уфимского государственного авиационного технического университета*, 18(5 (66)), 109-113.
- Abusamhadana, G. A. O., Bakon, K. A., & Elias, N. F. (2021). E-Government in Ghana: The benefits and challenges. *Abusamhadana, GAO, Bakon KA, & Elias NF (2021) "E-Government in Ghana: The Benefits and Challenges." Asia-Pacific Journal of Information Technology and Multimedia*, 10(1), 124-140.
- Al-Rababah, B. A., & Abu-Shanab, E. A. (2010). E-government and gender digital divide: The case of Jordan. *International Journal of Electronic Business Management*, 8(1).
- Al-Sakran, H. O., & Alsudairi, M. A. (2021). Usability and accessibility assessment of Saudi Arabia mobile e-government websites. *IEEE Access*, 9, 48254-48275.
- Alexander, C. (2005). Northern exposure: Assessing citizenship, democracy and the great Canadian e-government expedition. *TATuP-Zeitschrift für Technikfolgenabschätzung in Theorie und Praxis*, 14(2), 80-87.
- Amira, A., & Soumeiya, B. (2019). The Electronic Government of Quebec—The Canadian Experience. *Journal of Modern Accounting and Auditing*, 15(3), 143-165.
- Asamoah, K. (2019). E-governance in Africa's local governments: Do district assemblies in Ghana optimize the use of websites and social media? *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, 85(4), e12082.
- Bekkers, V., & Homburg, V. (2007). The myths of e-government: Looking beyond the assumptions of a new and better government. *The Information Society*, 23(5), 373-382.
- Benzaghta, M. A., Elwalda, A., Mousa, M. M., Erkan, I., & Rahman, M. (2021). SWOT analysis applications: An integrative literature review. *Journal of Global Business Insights*, 6(1), 55-73.
- Boudreau, C. (2009). Qualité, efficience et efficacité de l'administration numérique à l'ère des réseaux: l'exemple québécois. *Revue française d'administration publique*(3), 527-539.
- Brown, D. (2005). Le gouvernement électronique et l'administration publique. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 71(2), 251-266.
- Clarke, A., & Dubois, E. (2020). Digital era open government and democratic governance: The case of Government of Canada Wikipedia editing. *Canadian Public Administration*, 63(2), 177-205.

- Dahiya, D., & Mathew, S. K. (2016). IT assets, IT infrastructure performance and IT capability: a framework for e-government. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 10(3), 411-433.
- Danca, A. C. (2005). SWOT analysis. *available at: website-www.stfrancis.edu*.
- Dolson, J., & Young, R. (2012). Explaining variation in the e-government features of municipal websites: An analysis of e-content, e-participation, and social media features in Canadian municipal websites. *Canadian Journal of Urban Research*, 21(2), 1-24.
- Duncan, J., Luscombe, A., & Walby, K. (2023). Governing through transparency: Investigating the new access to information regime in Canada. *The Information Society*, 39(1), 45-61.
- Fraser, C. (2009). E-government: The Canadian experience. *Dalhousie Journal of Interdisciplinary Management*, 5(1).
- Ghazinoory, S., Esmail Zadeh, A., & Memariani, A. (2007). Fuzzy SWOT analysis. *Journal of Intelligent & Fuzzy Systems*, 18(1), 99-108.
- Ghouly, M., & Fasly, H. (2020). La sécurité des échanges électroniques: Cas du gouvernement électronique. *Revue Internationale des Sciences de Gestion*, 3(1).
- Haight, M., Quan-Haase, A., & Corbett, B. A. (2014). Revisiting the digital divide in Canada: the impact of demographic factors on access to the internet, level of online activity, and social networking site usage. *Information, Communication & Society*, 17(4), 503-519. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2014.891633>
- Harvey, M., Hastings, D. P., & Chowdhury, G. (2023). Understanding the costs and challenges of the digital divide through UK council services. *Journal of Information Science*, 49(5), 1153-1167.
- Helms, M. M., & Nixon, J. (2010). Exploring SWOT analysis—where are we now? A review of academic research from the last decade. *Journal of strategy and management*, 3(3), 215-251.
- Herescu, C., Cimon, Y., & Poulin, D. (2013). Online government services: the benefits for operations of small and medium-sized businesses in Quebec. *Journal of Communication and Computer*, 10(1), 1253-1260.
- Hui, G., & Hayllar, M. R. (2010). Creating public value in e-Government: A public-private-citizen collaboration framework in Web 2.0. *Australian Journal of Public Administration*, 69, S120-S131.
- Kablan, S., Oulaï, A., & Elliott, E. (2015). Legal aspects of accessibility and usability of online public services in Quebec and Canada. *Electronic Commerce Research*, 15, 387-406.
- Kaliannan, M., Awang, H., & Raman, M. (2010). Public-private partnerships for e-government services: lessons from Malaysia. *Institutions and Economies*, 207-220.
- Kangas, J., Pesonen, M., Kurttila, M., & Kajanus, M. (2001, 2001). A'WOT: integrating the AHP with SWOT analysis.

- Khan, G. F., Moon, J., Swar, B., Zo, H., & Rho, J. J. (2012). E-government service use intentions in Afghanistan: technology adoption and the digital divide in a war-torn country. *Information Development*, 28(4), 281-299.
- Koch, K. (2022). The territorial and socio-economic characteristics of the digital divide in Canada. *Canadian Journal of Regional Science*, 45(2), 89-98.
- Kumar, V., Mukerji, B., & Butt, I. (2007). Factors for Successful E-Government Adoption: A Conceptual Framework. *Electronic Journal of e-Government*, 5(1), pp63-76.
- Lacharite, J. R. (2011). The Internet and electronic democracy in Canada: Reaching the limits of e-government and the false promise of digital democracy? *Canadian Political Science Review*, 5(1), 1-19.
- Liu, T., Yang, X., & Zheng, Y. (2020). Understanding the evolution of public-private partnerships in Chinese e-government: four stages of development. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 42(4), 222-247.
- Maharaj, M. S., & Munyoka, W. (2019). Privacy, security, trust, risk and optimism bias in e-government use: The case of two Southern African Development Community countries. *South African Journal of Information Management*, 21(1), 1-9.
- Mahundu, F. G. (2016). E-governance: A sociological case study of the central admission system in Tanzania. *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, 76(1), 1-11.
- Manoharan, A. (2013). A three dimensional assessment of US county e-government. *State and Local Government Review*, 45(3), 153-162.
- Mattan, A. J. A., Puddister, K., & Small, T. A. (2020). Tweet Justice: The Canadian Court's Use of Social Media. *American Review of Canadian Studies*, 50(2), 229-244.
- Namugenyi, C., Nimmagadda, S. L., & Reiners, T. (2019). Design of a SWOT analysis model and its evaluation in diverse digital business ecosystem contexts. *Procedia Computer Science*, 159, 1145-1154.
- Nkwe, N. (2012). E-government: challenges and opportunities in Botswana. *International journal of humanities and social science*, 2(17), 39-48.
- Ojo, B. A. (2011). Transformative Online Education & Social Equality: The Prospects for E-Governance and Democracy in Africa. In *Handbook of Research on Transformative Online Education and Liberation: Models for Social Equality* (pp. 145-161). IGI Global.
- Ojo, J. S. (2014). E-governance: An imperative for sustainable grass root development in Nigeria. *Journal of Public Administration and Policy Research*, 6(4), 77-89.
- Okunola, O. M., Rowley, J., & Johnson, F. (2017). The multi-dimensional digital divide: Perspectives from an e-government portal in Nigeria. *Government Information Quarterly*, 34(2), 329-339.
- Okwueze, F. O. (2010). E-governance as a tool for public sector development in Nigeria. *International Journal of Research in Arts and Social Sciences*, 2, 493-511.

- Onu, G., & Chiamogu, A. P. (2012). e-Governance and public administration in Nigeria: A discourse. *International Journal of*
- Parent, M., Vandebeek, C. A., & Gemino, A. C. (2005). Building citizen trust through e-government. *Government Information Quarterly*, 22(4), 720-736.
- Park, E. G., Lamontagne, M., Perez, A., Melikhova, I., & Bartlett, G. (2009). Running ahead toward interoperable e-government: The government of Canada metadata framework. *International Journal of Information Management*, 29(2), 145-150.
- Reddick, C., & Anthopoulos, L. (2014). Interactions with e-government, new digital media and traditional channel choices: citizen-initiated factors. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 8(3), 398-419.
- Reddick, C. G. (2005). Citizen-initiated contacts With Ontario local E-government: Administrator's responses to contacts. *International Journal of Electronic Government Research (IJEGR)*, 1(4), 45-62.
- Reddick, C. G., Abdelsalam, H. M. E., & Elkadi, H. A. (2012). Channel choice and the digital divide in e-government: the case of Egypt. *Information Technology for Development*, 18(3), 226-246.
- Reddick, C. G., & Roy, J. (2013). Business perceptions and satisfaction with e-government: Findings from a Canadian survey. *Government Information Quarterly*, 30(1), 1-9.
- Reddick, C. G., & Turner, M. (2012). Channel choice and public service delivery in Canada: Comparing e-government to traditional service delivery. *Government Information Quarterly*, 29(1), 1-11.
- Roche, D. G., Granados, M., Austin, C. C., Wilson, S., Mitchell, G. M., Smith, P. A., Cooke, S. J., & Bennett, J. R. (2020). Open government data and environmental science: a federal Canadian perspective. *Facets*, 5(1), 942-962.
- Rondeau, A., Croteau, A.-M., & Luc, D. (2005). Une appréciation empirique des enjeux technologiques et de transformation liés au déploiement de l'administration électronique au Québec. *Systèmes d'information et management*, 10(1), 63.
- Roy, J. (2007). E-government in Canada: Transition or Transformation? In *Current issues and trends in e-government research* (pp. 44-67). IGI Global.
- Roy, J. (2014). Open data and open governance in Canada: A critical examination of new opportunities and old tensions. *Future Internet*, 6(3), 414-432.
- Roy, J. (2016). Data, dialogue, and innovation: Opportunities and challenges for "Open Government" in Canada. *Journal of Innovation Management*, 4(1), 22-38.
- Roy, J. P. (2019). Service, openness and engagement as digitally-based enablers of public value?: a critical examination of digital government in Canada. *International Journal of Public Administration in the Digital Age (IJPADA)*, 6(3), 23-40.
- Sabani, A., Thai, V., & Hossain, M. A. (2023). Factors Affecting Citizen Adoption of E-Government in Developing Countries: An Exploratory Case Study From Indonesia. *Journal of Global Information Management (JGIM)*, 31(1), 1-23.

- Sanmukhiya, C. (2019). E-governance dimensions in the Republic of Mauritius. *Humanities & Social Sciences Reviews*, 7(5), 279-279.
- Scott, I. (2024). Conquering the Next Frontier in Bridging the Digital Divide.
- Singh, V., & Chobotaru, J. (2022). Digital divide: Barriers to accessing online government services in Canada. *Administrative Sciences*, 12(3), 112.
- Sivarajah, U., Irani, Z., & Jones, S. (2014). Application of Web 2.0 technologies in E-Government: A United Kingdom case study.
- Small, T. A. (2012). e-Government in the age of social media: An analysis of the Canadian government's use of Twitter. *Policy & Internet*, 4(3-4), 91-111.
- Vonk, G., Geertman, S., & Schot, P. (2007). A SWOT analysis of planning support systems. *Environment and Planning A*, 39(7), 1699-1714.
- Wu, Y., & Bauer, J. M. (2010). E-government in China: Deployment and driving forces of provincial government portals. *Chinese Journal of Communication*, 3(3), 290-310.

8. LE PROFIL NATIONAL DES RISQUES DU CANADA, UNE CONTRIBUTION À LA RÉOLUTION DES ENJEUX ÉMERGENTS ?

Par Benoît Ladouceur

Résumé

Le Profil National des Risques (PNR) est une initiative louable du gouvernement du Canada qui vise à mieux maîtriser les risques de catastrophes et à favoriser les mesures préventives. Il s'inscrit dans une logique de gestion des risques visant à prioriser les menaces qui devront être gérées pour assurer la sécurité des résidents du Canada. Ce genre d'exercice est nécessaire dans un contexte incertain et en présence d'acteurs dotés d'une rationalité limitée. L'outil de priorisation choisi par le gouvernement du Canada est l'utilisation d'une matrice des risques. Ce moyen est critiqué dans la littérature notamment au niveau du manque de cohérence interne et de l'incapacité à bien cerner l'incertitude autour d'un scénario donné. L'article présente certaines limites de la méthode, soit l'impossibilité de considérer des interdépendances au niveau des risques, de la conception des échelles employées principalement pour les événements associés à de très faibles probabilités, et finalement du non-respect du principe de transitivité. Des pistes d'amélioration pour les années futures sont par la suite proposées, notamment l'agrégation de la valeur attendue du risque par le biais de simulations Monte Carlo et l'utilisation d'approches mathématiques alternatives pour améliorer l'intégration de l'opinion de spécialistes.

Mots clefs : Gestion des risques, désastres, Canada, matrice des risques

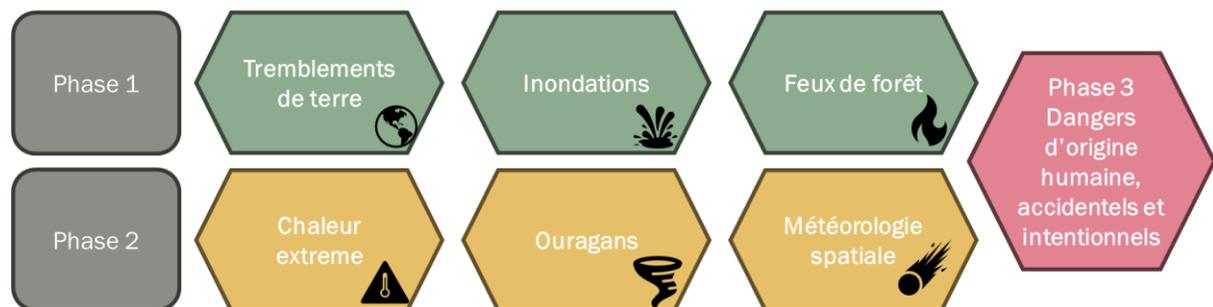
Introduction

L'un des principaux devoirs d'un gouvernement dans une démocratie constitutionnelle est de garantir la sécurité et le bien-être de ses citoyens. La gouvernance requiert la prise de décisions judicieuses pour agir de manière responsable, ce qui, dans le cadre des catastrophes naturelles, devrait mener à une atténuation de leurs effets. La gestion des risques, considérée comme un processus essentiel, joue un rôle crucial dans la gouvernance des entités publiques opérant sous incertitude. Cette gestion est d'autant plus pertinente pour optimiser l'allocation des ressources des organisations publiques, spécialement dans un

contexte évolutif et face aux exigences des missions critiques de ces organisations (Santhiapillai & Ratnayake, 2022, p. 840). Par ailleurs, on observe une tendance à l'augmentation de la fréquence et des conséquences des catastrophes naturelles au Canada, nécessitant une réponse adaptée (Canada, 2023, p. 5). Bien que le Canada ait été salué pour ses efforts visant à renforcer sa résilience face à divers risques naturels et technologiques, il est remarqué que les catastrophes sont rapidement oubliées, et constituent un enjeu peu attractif sur l'arène politique (Sigmund et al., 2022, p. 13). L'évaluation de la gestion des risques est peu développée dans la littérature académique, en particulier en administration publique (Bullock et al., 2019, p. 75).

Le Profil national des risques (PNR) est un exercice de priorisation, d'évaluation de la menace et de communication des risques majeurs en sécurité civile auquel le Canada est soumis (Canada, 2023). Le PNR s'inscrit dans une démarche concernant les principaux risques de sécurité civile, afin de prioriser les efforts sur les enjeux les plus urgents. Les premiers risques qui furent choisis sont les tremblements de terre, les inondations ainsi que les feux de forêt. La phase 1 fut achevée en 2023, les phases suivantes devant s'échelonner au cours des prochaines années, telles qu'identifiées dans la figure suivante.

Figure 1 : Planification des phases du Profil national des risques



Alors que la phase 2 adressera des risques naturels, la phase 3 considérera des risques susceptibles d'évoluer rapidement, notamment dans un contexte où les générateurs de risques feront preuve d'agentivité. Le PNR adopte une approche méthodique qui consiste à dresser un portrait du risque et des vulnérabilités, à créer des scénarios réalistes, à évaluer le risque et ses tendances, puis à évaluer la capacité de réponse du Canada avant d'élaborer sur un certain nombre de priorités. L'évaluation des risques du PNR repose sur l'utilisation d'une matrice des risques, qui vise à prioriser les risques selon une combinaison de leur

impact potentiel et de leur probabilité d'occurrence. Cet article vise à souligner l'importance de la gestion des risques dans la gouvernance, notamment en sécurité civile, puis à examiner la méthodologie du PNR et à proposer des améliorations afin d'enrichir cette initiative.

Revue de littérature

Le Profil national des risques définit la gestion des risques comme « Le recours à des politiques, à des pratiques et à des ressources pour analyser, évaluer et contrôler les risques pour la santé, la sécurité, l'environnement et l'économie » (Canada, 2023, p. 178). Par sa composante de contrôle et donc d'action, cette définition se rapproche du concept de gouvernance. La notion de gouvernance englobe l'ensemble des processus décisionnels liés à l'exercice de l'autorité au sein des entités gouvernementales. Cette gouvernance se doit de s'ancrer dans le respect des principes et valeurs qui sont au cœur de l'administration publique. Hood (1991) présente trois catégories de valeurs fondamentales (Hood, 1991, p. 11), lesquelles peuvent être reliées aux objectifs suivants, visés par la gestion des risques :

1. Les valeurs *Sigma* mettent en lumière l'importance d'une utilisation prudente et responsable des ressources publiques. Elles soulignent particulièrement la nécessité d'une allocation judicieuse des ressources dans des situations marquées par l'incertitude, en veillant à optimiser l'utilisation des fonds publics pour répondre efficacement aux besoins de la société.
2. Les valeurs *Theta*, quant à elles, insistent sur l'équité, la transparence et la fidélisation de la confiance publique dans la gestion des ressources. Elles encouragent à rendre les processus décisionnels transparents, en clarifiant les fondements sur lesquels les décisions sont prises, pour renforcer la confiance des citoyens dans leurs institutions.
3. Enfin, les valeurs *Lambda* se concentrent sur le fait de garantir la durabilité et la résilience du système administratif. Elles appellent à développer des stratégies qui assurent non seulement la continuité des services publics face aux défis présents et futurs, mais également la capacité à s'adapter et à réagir efficacement face aux crises et aux incertitudes.

Ces valeurs, bien que centrales, peuvent parfois se trouver en conflit, soulignant l'importance cruciale de la gestion des risques dans l'arbitrage de ces divergences. Une gouvernance solide et efficace dans un environnement caractérisé par la volatilité, l'incertitude, la complexité et l'ambiguïté nécessite une gestion des risques qui peut atténuer les défis liés à l'allocation des ressources, mais qui facilite également une prise de décision éclairée. Face aux risques, il est possible de voir des organisations investir insuffisamment par excès de prudence, ou dépenser de manière excessive par crainte des conséquences potentielles. Une gestion des risques adéquate devrait, par conséquent, aider à équilibrer ces tendances en fournissant un cadre transparent et rationnel pour la prise de décisions stratégiques. Ce faisant, elle devrait expliciter les raisonnements derrière les choix effectués, permettant ainsi une meilleure compréhension et acceptation des décisions prises dans le contexte incertain qui caractérise la gestion des catastrophes et des crises.

Dans un cadre plus général des connaissances académiques en gestion des risques dans un contexte d'administration publique, il est notable que la majorité des publications se concentrent davantage sur des descriptions que sur des analyses approfondies appuyées par la théorie (Bracci et al., 2021, p. 213). La gestion des risques devrait s'harmoniser étroitement avec les systèmes de contrôle de gestion, car ensemble, ils jouent un rôle déterminant dans le succès organisationnel (Bracci et al., 2021, p. 215). Cela permet de transcender une approche strictement fondée sur l'idée de conformité administrative, ce qui permettrait à la gestion des risques de contribuer au plan stratégique.

La gestion efficace du risque de désastres présuppose l'utilisation de méthodes avancées d'évaluation des menaces et des risques (Organisation for Economic & Development, 2017, p. 18). La définition conventionnelle d'un risque combine la conséquence attendue et sa probabilité d'occurrence, souvent dans une approche multiplicative (Kapuscinska & Matejun, 2014, p. 132; Organisation for Economic & Development, 2017, p. 37). Il convient donc de trouver un moyen d'intégrer l'incertitude inhérente à l'évaluation des risques. Ce processus doit également tenir compte de la vulnérabilité de la population envers l'aléa, cette dernière n'étant pas uniformément distribuée (Canada, 2023, p. 181; Organisation for Economic & Development, 2017, p. 37).

Dans un contexte de rationalité limitée, où prévoir l'ensemble des futurs possibles est hors de portée (Simon, 1955, p. 104), les risques à long terme ou fruit de l'accumulation graduelle d'une condition auront tendance à ne pas être traités avec autant d'empressement que les risques liés à une situation aiguë (Bullock et al., 2019, p. 83). Toujours selon les auteurs, elle s'observe également pour les risques nouveaux ou extrêmement rares, en raison de calculs politiques et de contraintes cognitives.

Une gouvernance efficace des risques implique de reconnaître et de naviguer dans les divergences de perception des risques entre experts et citoyens (Gattinger, 2023, p. 2). La construction d'une matrice des risques doit refléter les préférences et les priorités des décideurs. Ceci peut révéler des différences de valeurs ou de priorités parmi les parties prenantes, menant potentiellement à des conflits ou à des divergences de points de vue (Qazi & Akhtar, 2020, p. 3). Il s'agit ainsi d'un exercice qui combine à la fois des capacités cognitives et des exigences émotionnelles, fruit de l'expérience individuelle, de l'exposition au risque et de recherches basées sur l'empirie ou la théorie.

La connaissance de la situation est l'un des éléments principaux de la planification autour des risques de sinistres (Sigmund et al., 2022, p. 11). La concentration de la population et des systèmes qui caractérisent les sociétés modernes peuvent engendrer de plus grandes vulnérabilités et des interdépendances plus marquées (Organization for Economic & Development, 2011, pp. 18-19). Les systèmes complexes peuvent s'effondrer si un nombre suffisant de composantes y sont compromises, les outils usuels de gestion des risques ne permettant pas la détection et la gestion de pareils chocs systémiques (Organization for Economic & Development, 2011, pp. 26-27). Si nos sociétés deviennent de plus en plus complexes, la gouvernance des risques est également souvent fragmentée entre divers paliers de gouvernement (Sigmund et al., 2022, p. 1). Ceci est le cas au Canada, notamment avec le partage des responsabilités de la gestion des risques naturels entre les différents niveaux du pouvoir politique. La capacité d'assurer une gouvernance efficace des risques repose de plus sur l'interface d'un grand nombre d'activités (Sigmund et al., 2022, p. 1). Comme ces activités sortent du cadre normal des opérations, une administration dispose de

ressources limitées afin de s'y préparer, d'où la criticité de bien prioriser ces dernières, par l'utilisation d'une méthodologie rigoureuse.

La définition classique d'un risque est sa conséquence multipliée par sa probabilité d'occurrence (Kapuscinska & Matejun, 2014, p. 132). Une matrice des risques associée à des plages de valeurs de probabilité et d'impact devrait en théorie pouvoir traiter un nombre pratiquement infini de valeurs et de possibles futurs (Bao et al., 2022, p. 29). Il est généralement admis que ces calculs peuvent être entachés par l'utilisation d'heuristiques et de raccourcis par les preneurs de décisions (Bullock et al., 2019, p. 76). Les matrices de risques, fournissant un portrait des menaces et opportunités sous la forme de l'intersection de leur probabilité et de leur conséquence, sont considérées à tort comme une bonne pratique par plusieurs organisations (Cox, 2008, p. 498). Pour d'autres, elles constituent une simplification du réel et sont associées à de multiples problèmes méthodologiques, leur utilisation pouvant même mener à de pires décisions qu'une alternative voyant un choix être effectué de manière aléatoire (Cox, 2008, p. 500). L'utilisation de la formule arithmétique de conséquence multipliée par l'impact est une mauvaise pratique en gestion des risques (Lengyel et al., 2023, p. 280) et peut ne pas être compatible avec les niveaux de risques identifiés dans la matrice (Cox, 2008, pp. 502-503). Plutôt que de présenter un riche portrait d'un risque qui tiendrait compte à la fois des probabilités et des conséquences, une matrice des risques vient compresser ce portrait en un nombre fini de scénarios distincts, qui sont par la suite encore réduits à la seule expression d'une couleur qui viendra prioriser les risques. Le portrait du risque ainsi peint comme une intersection plutôt que comme une distribution vient détruire une partie de l'information qui est requise afin de comprendre pleinement le scénario donné. Ainsi, pour le PNR, chaque risque est réduit à un niveau sur une échelle de quatre couleurs. L'évaluation des risques utilisant une matrice n'est également pas constante d'un évaluateur à l'autre (Ball & Watt, 2013, p. 2070). L'utilisation d'énoncés qualitatifs y est en effet susceptible d'engendrer des imprécisions supplémentaires, considérant l'interprétation différente des participants (Lengyel et al., 2023, p. 278). De nombreux facteurs influencent les comportements et les processus cognitifs de personnes évaluant des risques, ce qui explique les différences au niveau des résultats (Ball & Watt, 2013, p. 2077). Les auteurs mentionnent notamment les enjeux de multiplication de valeurs ordinales et la présence de biais psychologiques. Ces biais sont

susceptibles de nuire à l'évaluation des risques (Lengyel et al., 2023, p. 281), et donc à l'ensemble du processus.

De surcroît, les effets en cascades qui proviennent de risques systémiques issus de l'interconnectivité des systèmes et des interactions entre les risques (Canada, 2023, p. 181) sont rarement considérés dans l'analyse des catastrophes naturelles (Organisation for Economic & Development, 2017, p. 18). Un dernier enjeu commun aux matrices des risques est la possibilité qu'elles soient utilisées pour faire des comparaisons entre des échelles ayant peu de liens directs, comme la valeur des pertes monétaires contre le nombre de vies humaines perdues, ce qui peut rendre les comparaisons difficiles, voire malaisées.

Méthodologie

La méthode choisie dans le cadre du présent article est une analyse critique de la démarche d'évaluation des risques, telle que proposée dans le PNR. Cette analyse est basée sur une revue de littérature concernant certaines bonnes pratiques qui sont déployées en matière de gestion des risques. Par la suite, des pistes d'amélioration seront proposées.

Discussion sur les limites spécifiques du Profil national des risques

En plus d'être confrontée aux enjeux communs à toute matrice des risques, la méthodologie du PNR doit également composer avec certaines limites qui lui sont propres. Par exemple, l'échelle des probabilités qui est employée est illustrée dans la figure suivante.

Figure 2 : Tableau des probabilités (Gouvernement du Canada, 2023, p.199)

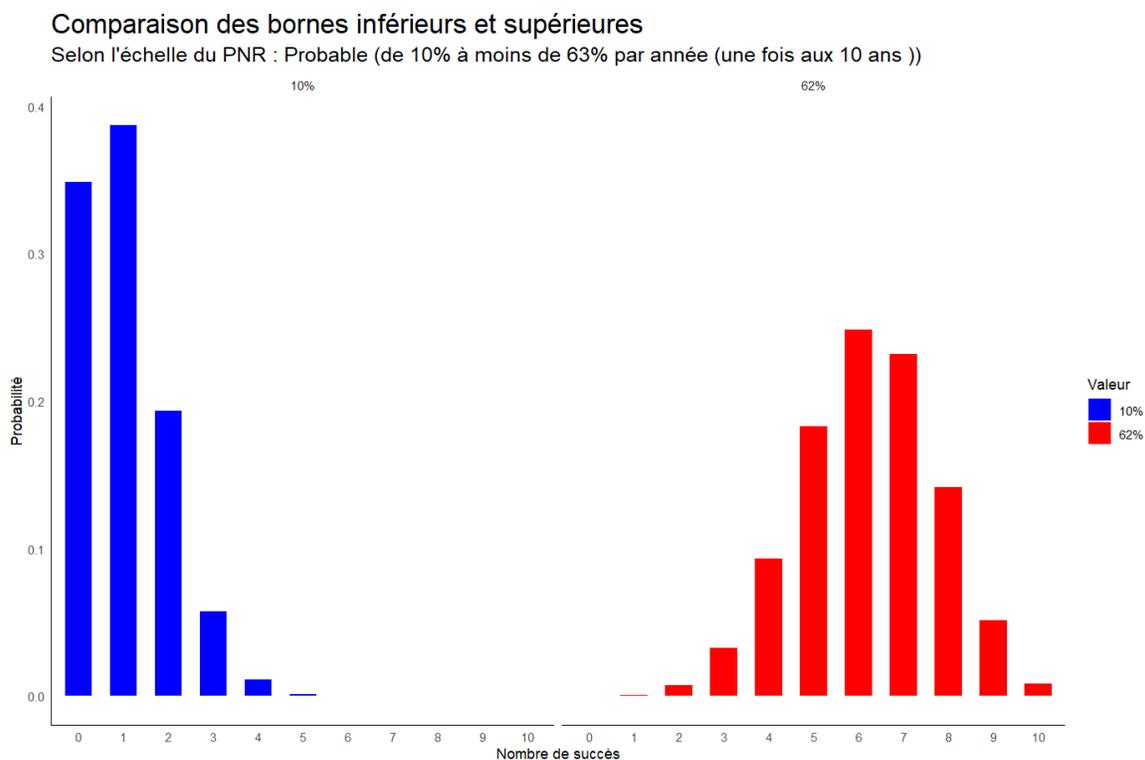
Probabilité		
N°	Descripteur	Critère
0	Aucun	Moins de 0,01 % par année (une fois aux 100 000 ans).
1	Limité	De 0,01 % à moins de 0,1 % par année (une fois aux 10 000 ans).
2	Mineur	De 0,1 % à moins de 1 % par année (une fois aux 1000 ans).
3	Modéré	De 1 % à moins de 10 % par année (une fois aux 100 ans).
4	Majeur	De 10 % à moins de 63 % par année (une fois aux 10 ans).
5	Catastrophique	Probabilité annuelle de 63 % ou plus.

— Notez qu'en date du 31 mars 2024, le PNR publié sur le site de la sécurité publique du Canada contient une erreur et utilise les mauvais descripteurs pour la table des probabilités.

Les événements ayant une probabilité plus faible que 0,01 % par année ne sont pas considérés dans cette échelle, ce qui est susceptible de mener à des risques non traités, notamment si l'évaluation de la probabilité est erronée. Toujours au niveau de l'échelle des probabilités, il est important de pouvoir comprendre les effets cumulés de différents risques. Dans le cas du PNR, les plages de valeurs des probabilités ne sont pas en mesure de traiter des événements à récurrence plus élevée qu'une fois par année, ce qui limite grandement l'agrégation de multiples occurrences d'un même risque. Tant les événements rares que les événements très fréquents se trouvent ainsi mal représentés dans l'échelle.

Les énoncés verbaux qui sont employés dans l'échelle des probabilités sont également problématiques. Par exemple, le niveau de probabilité probable (majeur dans le PNR) est formulé comme « De 10 % à moins de 63 % par année (une fois aux 10 ans) ». La figure suivante illustre la fréquence réelle d'événements associés à ces probabilités, sur une base temporelle de 10 ans.

Figure 3 : Distribution binomiale du risque sur 10 ans



Nous y voyons que même dans le cas d'un événement associé à une occurrence d'une fois en 10 ans, il existe une chance non négligeable d'avoir une fréquence supérieure à une fois par décennie. Les descriptifs qualitatifs sont donc susceptibles d'intégrer davantage d'incertitude et d'invalider l'énoncé de probabilités utilisé. L'utilisation d'une échelle verbale, par exemple au niveau des probabilités (termes comme modéré ou rare), vient également engendrer des déformations, même lorsqu'elles sont associées à des critères numériques (Hubbard, 2020, p. 171).

L'ampleur des effets d'un sinistre peut aussi être déterminée par l'occurrence simultanée de plusieurs aléas, de même que par des aléas similaires arrivant à l'extérieur du pays, comme la production mondiale de blé en 2010 qui est venu aggraver d'autres crises (Organization for Economic & Development, 2011, p. 13). Pour ce qui concerne le PNR, la méthode suggérée traite les événements comme se produisant de façon isolée, sans prendre en considération les éventuelles corrélations, constituant ainsi une limitation.

Pour ce qui est de l'échelle des impacts, l'absence de limite supérieure dans le niveau de conséquence catastrophique peut être problématique, puisque tous les événements dépassant le seuil de la catégorie seront considérés également. Les matrices composées de niveaux ordinaux ne permettent pas une gestion adéquate des risques et des réponses qui leurs sont associées (Cox, 2008, p. 510).

La matrice des risques employée permet de croiser les facteurs d'impact et de probabilité afin de prioriser les risques et leur traitement. La figure suivante présente la matrice des risques qui est proposée dans le cadre du PNR (Canada, 2023, p. 201).

Figure 4 : Matrice des risques du PNR (Gouvernement du Canada, 2023, p.200)

Échelle de la matrice des risques

	Multiplicateur de conséquence ↓	Très improbable	Improbable	Possible	Probable	Très probable
Multiplicateur de probabilité →		1	2	3	4	5
Conséquence: Limité	1	Faible (1)	Faible (2)	Faible (3)	Faible (4)	Faible (5)
Conséquence: Mineur	2	Faible (2)	Faible (4)	Modérée (6)	Modérée (8)	Modérée (10)
Conséquence: Modéré	3	Faible (3)	Modérée (6)	Modérée (9)	Élevée (12)	Élevée (15)
Conséquence: Majeur	4	Faible (4)	Modérée (8)	Élevée (12)	Élevée (16)	Extrême (20)
Conséquence: Catastrophique	5	Faible (5)	Modérée (10)	Élevée (15)	Extrême (20)	Extrême (25)

L'adoption d'une symétrie de la gradation des risques est problématique. De fait, le traitement d'un risque improbable mais catastrophique (impact d'une météorite sur une cité peuplée) ne devrait pas être adressé de la même manière qu'un risque très fréquent mais moins sévère (ex. crue importante des eaux emportant un ponceau). Il s'agit d'un effet délétère de l'utilisation des matrices, particulièrement lorsque l'esthétisme importe plus que la priorisation adéquate des différents niveaux.

Une matrice de risques devrait se montrer robuste par rapport aux inversions de rang, en plus de respecter le principe de la transitivité (Hubbard, 2020, p. 187). Le principe mathématique de transitivité implique que si $A > B$ et que $B > C$, $A > C$. Pour une matrice des risques, le principe de transitivité implique qu'un risque rouge devrait être plus sévère qu'un risque orange, qui devrait pour sa part dépasser un risque jaune qui serait lui-même plus important qu'un risque vert. La gestion des risques se voulant un moyen de prioriser des actions dans un contexte de ressources limitées, le respect de la transitivité est essentiel. Les deux figures suivantes illustrent l'espérance mathématique de chaque niveau de la matrice du PNR, lorsqu'appliquée à la catégorie d'impact des pertes financières. Il est possible d'y voir à la fois la juxtaposition et l'inversion de certaines couleurs, ce qui est

problématique dans un contexte de prise de décision, mais pas inusité avec l'utilisation d'une matrice des risques.

Figure 5 : Superposition de l'espérance mathématique, risques les plus élevés

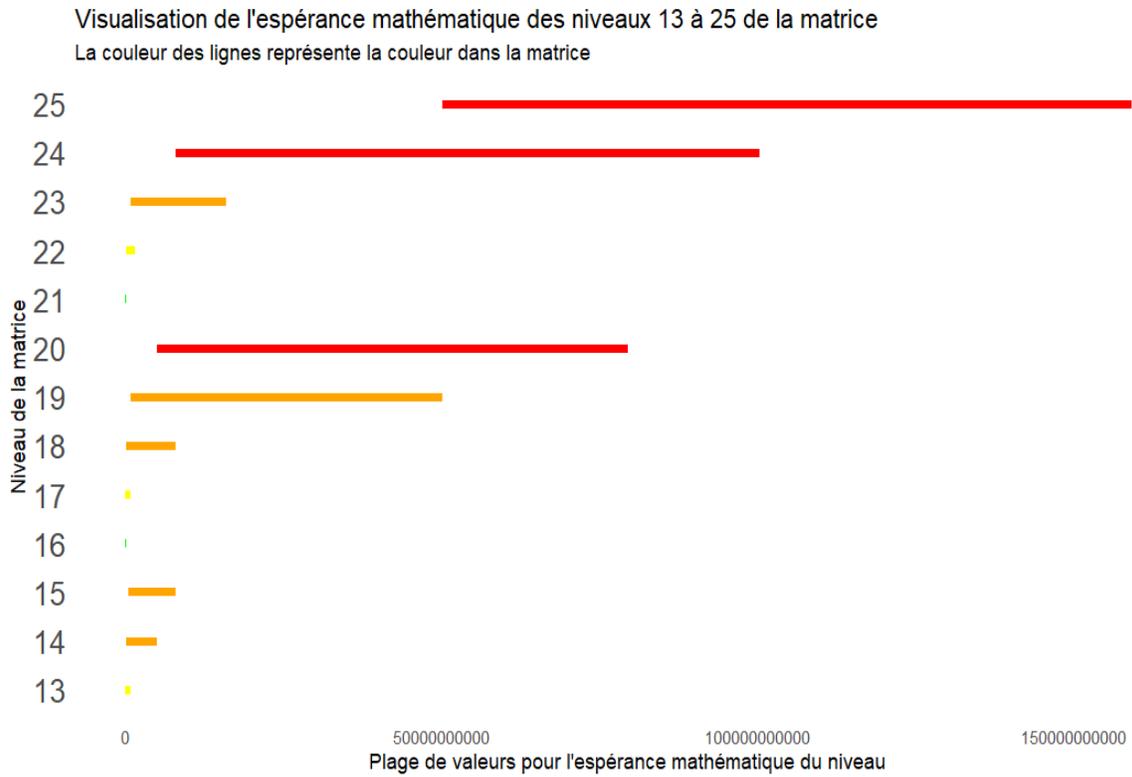
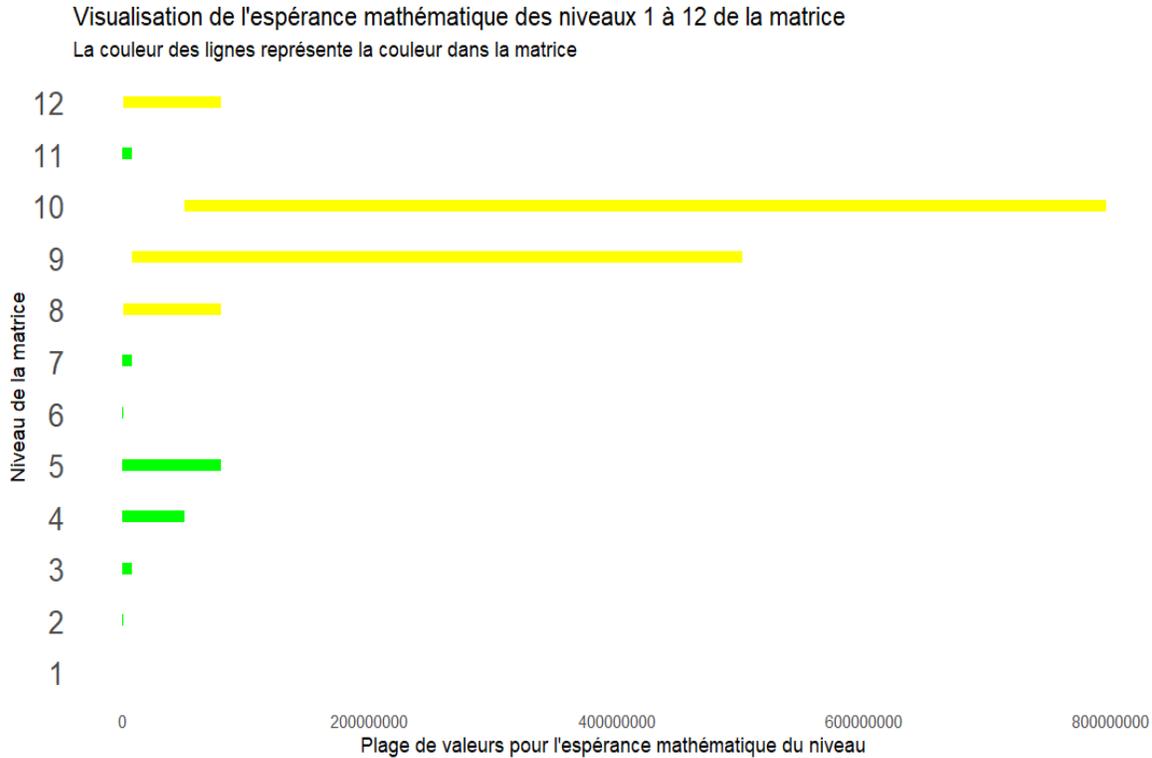


Figure 6 : Superposition de l'espérance mathématique, risques les moins élevés



Une matrice de risques forme également un amalgame entre des données factuelles et la perception de ces dernières, ce qui est une source supplémentaire d'incertitude (Cox, 2008, p. 508). La seule considération de l'historique d'un danger n'est pas suffisante pour dresser un portrait du niveau de risque futur. Ainsi, le risque d'une grande explosion latérale empruntant un chemin autre que le sommet du volcan n'avait pas été considéré pour le mont St-Hélène, considérant les événements historiques du site, ce qui résulte en une catastrophe en 1980 (Hubbard, 2020, p. 235). L'extrapolation en utilisant des données incomplètes est toujours problématique, notamment lorsque seules des données récentes sont disponibles pour anticiper des événements rares (Silver, 2012, p. 170). Plus rare est l'événement considéré et plus grande sera la période d'observation requise afin de pouvoir fournir une évaluation statistique fiable (Hubbard, 2020, p. 49). Le PNR se souciant d'éléments parfois extrêmement rares, notre connaissance de la probabilité réelle de ces derniers peut se révéler

insuffisante. Même en présence d'études détaillées, une incertitude demeure concernant la distribution qui explique la fréquence des événements significatifs. Par exemple, la récurrence de tremblements de terre majeurs dans la zone de Cascadia (côte ouest du Canada) est seulement estimée de manière approximative, oscillant entre environ 230 et 570 ans (Leonard et al., 2010, p. 1955). Le dernier tremblement de terre majeur y étant survenu en 1700, il est attendu que d'autres événements similaires finiront par se produire, avec des conséquences majeures.

L'un des enjeux du PNR est l'utilisation de la valeur de perte moyenne pour établir les différents scénarios : « La gravité et la portée de chaque événement ont été sélectionnées pour correspondre à la valeur de perte annuelle moyenne connexe » (Canada, 2023, p. 52). L'utilisation de moyennes expose l'organisation à des distorsions dans sa compréhension des risques, telle qu'expliquée par le concept de forme faible de la faille des moyennes (Savage, 2009, p. 59). La forme faible réfère ici au fait que la variabilité s'y trouve ignorée, ce qui diminue la portée des données considérant la plage temporelle limitée qui est employée pour évaluer les impacts des risques. Ceci peut avoir pour effet de décaler les plages de probabilités d'un processus qualitatif ou semi-qualitatif, considérant les données employées pour établir l'échelle. La forme forte de la faille des moyennes peut également être un enjeu pour l'évaluation des risques du PNR, puisque certains scénarios sont reliés à des impacts non linéaires et à des effets en cascades (Savage, 2009, p. 83). Par exemple, un aléa de grande importance frappant un centre névralgique sur le plan de la logistique engendrera des impacts économiques dépassant la seule destruction matérielle des infrastructures. L'économie, comme système complexe, rend l'évaluation détaillée des effets d'un événement déstabilisant difficile. Certains standards proposent de se concentrer sur la menace crédible la plus sérieuse (Ball & Watt, 2013, p. 2073), mais cette approche est susceptible d'occulter la matérialisation plus fréquente d'événements moins graves dont les effets cumulés pourraient mener à des pertes plus importantes.

Afin de bien développer l'univers des scénarios potentiels, il est essentiel de choisir judicieusement les événements qui sont considérés. Le tableau suivant adresse les scénarios

maximaux qui sont employés dans le cadre du PNR, de même que la relation entre l'intensité d'un aléa et les dommages causés.

Tableau 1 : *Présentation des scénarios (Canada 2023, Université Catholique de Louvain, 2024) et calculs de l'auteur*

Désastre	Valeur du scénario maximal évoqué dans le PNR (dollars canadiens)	Relation entre la sévérité de l'aléa et l'impact (cas avec des dommages dépassant 1 million de dollars US actualisés)	Valeur maximale dans la base de données
Tremblements de terre	100 Milliards (Cascadia)	Chaque point sur l'échelle de Richter est associé à une augmentation des pertes de l'ordre de 2,49 milliards de dollars US ***.	3 cas dépassant le scénario indiqué dans le PNR. Valeur maximale de 273,2 Milliards de dollars US.
Inondations	25 Milliards (vallée de Fraser)	Chaque km ² affecté est associé à une augmentation des pertes de l'ordre de 1500 \$ US **.	6 cas dépassant le scénario indiqué dans le PNR. Valeur maximale de 53,9 milliards de dollars US.

Feux de forêt	80 (Québec) Milliards	Trop de valeurs manquantes pour valider la présence d'une relation.	Aucun cas dépassant le scénario indiqué dans le PNR. Valeur maximale de 19,2 milliards de dollars US.
---------------	-----------------------------	--	--

** Seuil de significativité de 0,01 *** Seul de significativité de 0,001

À titre indicatif, la pire catastrophe récente au Canada au niveau des pertes financières fut la sécheresse de 1977, ayant causé des dommages d'une valeur de 14,5 milliards US actualisée.

La troisième colonne du tableau présente des résultats statistiquement significatifs provenant de modèles de régression linéaires entre l'intensité d'un aléa et les dommages qui sont causés, employant pour ce faire les données EM-DAT (Université Catholique de Louvain, 2024). Il faut noter que ces relations ne tiennent compte, ni de la localisation de l'événement, ni de la vulnérabilité de la population touchée. La dernière colonne dévoile les événements de plus grande ampleur au niveau des impacts financiers en dollars constants, pour un aléa donné. Il est possible d'observer que de nombreux scénarios excèdent les valeurs maximales envisagées dans le PNR, tandis que l'exposition moyenne au risque tend à s'accroître avec le temps. En élaborant des scénarios qui se révèlent potentiellement insuffisants, et en tenant compte du biais d'ancrage, il se pourrait que la méthode du PNR oriente l'évaluation des risques des participants et influence de manière biaisée l'ensemble de l'exercice.

L'utilisation de matrice des risques ne permettant pas de considérer des effets en cascades, ni des événements se produisant de façon simultanée, les scénarios peuvent d'emblée se montrer optimistes. Une approche plus complète de gestion des risques nécessiterait de considérer la propagation des risques en réseau (Qazi & Akhtar, 2020, pp. 5-6). Ceci aurait cependant comme impact d'alourdir considérablement la phase de consolidation des données.

Au niveau des points positifs, le PNR s'attaque aux capacités de réaction pour adresser les risques et propose des mesures concrètes afin de mieux comprendre et mitiger les risques susceptibles de nuire aux Canadiennes et aux Canadiens. Une autre force du PNR est de proposer une réflexion sur l'évolution potentielle de certains risques, notamment dans le contexte de tendances lourdes comme les changements climatiques. Cet exercice est d'autant plus important du fait qu'il faudra un certain temps avant que l'ensemble des risques du PNR ne soient étudiés. Ceci pourrait ralentir la mise à jour des premiers scénarios de risques considérés, incluant ceux qui sont susceptibles d'être aggravés par les changements climatiques, comme les inondations et les épisodes de sécheresse.

Pistes d'amélioration

La création du PNR part d'une intention louable et forme un bon premier pas dans l'explicitation des différentes menaces susceptible d'affecter négativement la population canadienne. Toutefois, l'approche méthodologique adoptée pour cet exercice pourrait se voir améliorée. Cette section propose un certain nombre de mesures qui permettraient de dresser un meilleur portrait des risques. Une première piste d'amélioration de la méthode serait de décomposer les risques verticalement (en distinguant plus finement les scénarios d'un même aléa) et horizontalement (en élargissant le spectre des variables qui servent à l'évaluation d'un risque spécifique), afin de mieux comprendre l'exposition au risque (Hubbard, 2020, p. 306). Plutôt que de choisir des scénarios distincts et limitants, il serait également possible de procéder à l'agrégation mathématique d'un plus grand nombre de scénarios, suivant la décomposition verticale. Ceci pourrait être fait par l'application de simulations Monte-Carlo pour agréger l'espérance mathématique des différents scénarios, par la formule suivante :

$$T = \sum_{i=1}^n P_i \times C_i \times X_i$$

Où T est le risque total sur l'ensemble des scénarios, P_i est la probabilité d'occurrence d'un scénario, C_i est la conséquence de la matérialisation d'un scénario et X_i est l'exposition au risque. Une contrainte de cette méthode est l'impossibilité d'une décomposition infinie des scénarios. La présentation des résultats agrégés devrait être envisagée sur une période définie, par exemple, sur 300 ans. Bien que la modélisation des interactions entre différents dangers et vulnérabilités représente un défi, elle est cruciale pour une meilleure appréhension des risques et de leurs conséquences potentielles.

La science est au cœur de l'évaluation et de la gestion des risques, s'appuyant sur des méthodes probabilistes ancrées dans les sciences naturelles, de la santé et le génie (Gattinger, 2023, p. 8). Elle doit néanmoins naviguer entre objectivité et subjectivité, les connaissances étant par nature incomplètes. Les erreurs en matière de gestion des risques de catastrophes étant particulièrement lourdes de conséquences, bâtir un lien de confiance est l'objectif ultime en matière de gouvernance du risque, quoiqu'une trop grande considération des points de vue du public peut gêner la prise de décision en l'exposant à des points de vue non reconnus par la science (Gattinger, 2023, pp. 10-11). Il est reconnu que la science et les preuves scientifiques portent en elles des valeurs et ne sont jamais totalement objectives, s'éloignant de l'idéal positiviste tant pour le public que pour les experts (Gattinger, 2023, p. 15), il convient donc de favoriser l'utilisation d'une méthode rigoureuse pour analyser et évaluer les risques.

La définition même de la notion de « probabilité » est importante en matière de gestion des risques. Toute probabilité peut être interprétée selon deux paradigmes. Suivant 1) l'approche fréquentiste, elle sera mesurée comme une récurrence lorsque soutenue par des données suffisantes. Suivant 2) l'approche bayésienne, elle peut être considérée comme une valeur subjective qui dépend de notre niveau de connaissance du risque (Bao et al., 2022, p. 5). Les risques de catastrophes se trouvent dans une position qui doit dépendre des deux approches, considérant l'existence de scénarios très faciles à étudier sur la base de données historiques, mais également d'événements potentiels qui ne se sont pas encore produits et dont l'analyse doit reposer sur des connaissances plus théoriques. D'autres approches relatives aux matrices des risques, par exemple les réseaux bayésiens, qui s'appuient sur la deuxième

interprétation des probabilités, seraient plus à même d'intégrer l'information partielle et évolutive (Qazi & Akhtar, 2020, p. 12).

Le PNR prend également en compte la capacité de réponse des autorités face aux risques identifiés. Cette capacité est principalement évaluée au niveau national, ce qui peut occulter les variations locales dues aux différents schémas de sécurité civile implémentés par les divers niveaux de gouvernement. Une analyse de la capacité de réponse dans les zones les plus vulnérables pourrait fournir une meilleure estimation des conséquences potentielles des risques. Finalement, parmi les propositions d'actions, il serait judicieux de considérer le rapport coût-bénéfice des diverses interventions, pour assurer une mise en œuvre efficiente et conforme aux valeurs de type *Sigma* de Hood (1991, p.11).

Limites

Le présent article n'est rédigé que sur la base du rapport du Profil national des risques et sans accès aux délibérations ayant servi à le générer. Il est donc possible qu'une méthodologie plus raffinée fût employée durant sa préparation. Le PNR se limite aux approches qui sont relativement communes en matière de gestion des risques, évitant certaines méthodes plus innovantes mais qui demeurent moins présentes dans la pratique.

Conclusion

Le Profil national des risques (PNR) se présente comme une démarche novatrice et importante visant à approfondir la compréhension collective des risques auxquels la population canadienne est confrontée. Non seulement le PNR se révèle être un outil utile dans la communication et la sensibilisation aux risques, mais il est également essentiel pour reconnaître les dangers pouvant engendrer des impacts sur la population, permettant ainsi l'élaboration et l'application de stratégies d'atténuation efficaces, ce qui est requis pour tout programme de gestion des risques (Organisation for Economic & Development, 2017, p. 42). Cette initiative joue de plus un rôle dans l'éducation du public sur les risques naturels et anthropiques, soulignant l'importance d'une vigilance collective et d'une préparation adéquate.

Toutefois, malgré l'engagement considérable et les ressources investies dans l'élaboration de ce profil, l'approche méthodologique adoptée révèle certaines faiblesses. Il arrive que cette méthodologie favorise une représentation trop simplifiée des risques, qui ne reflète pas adéquatement la complexité et la nuance des recherches scientifiques qui les sous-tendent. Cette simplification excessive peut masquer l'ampleur réelle des risques, diminuant potentiellement l'efficacité des mesures de prévention et de gestion des risques envisagées. Une révision de la méthodologie semble donc impérative, en particulier pour aborder de manière plus exhaustive les risques prévus dans la troisième phase du projet. Cette phase devrait inclure l'analyse de risques intentionnels, où des individus ou des groupes, agissant avec planification, cherchent à provoquer des incidents par des actes délibérés, contournant ainsi les dispositifs de sécurité et les protocoles établis pour assurer la protection de la population.

La nécessité d'une approche holistique et rigoureusement scientifique dans l'élaboration du Profil national des risques est donc primordiale. Cela implique une réflexion approfondie sur les méthodologies utilisées, ainsi qu'une volonté d'adaptation et d'amélioration continue. En mettant l'accent sur une analyse plus détaillée et nuancée des risques, le PNR peut renforcer sa capacité à servir d'outil de prévention et d'éducation pour tous les canadiens et canadiennes. Les efforts de sensibilisation doivent être intensifiés, en veillant à ce que la population soit non seulement informée des risques, mais aussi activement engagée dans la recherche de solutions et de mesures préventives. Ce dialogue ouvert entre les scientifiques, les décideurs politiques et le public est essentiel pour bâtir une société plus résiliente face aux défis présents et futurs.

Références

- Ball, D. J., & Watt, J. (2013). Further Thoughts on the Utility of Risk Matrices. *Risk Analysis*, 33 (11), 2068-2078. <https://doi.org/10.1111/risa.12057>
- Bao, C., Li, J., & Wu, D. (2022). *Risk matrix : rating scheme design and risk aggregation*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-981-19-1480-5>
- Bracci, E., Tallaki, M., Gobbo, G., & Papi, L. (2021). Risk management in the public sector: a structured literature review [Risk management in public sector]. *The International Journal of Public Sector Management*, 34(2), 205-223. <https://doi.org/https://doi.org/10.1108/IJPSM-02-2020-0049>
- Bullock, J. B., Greer, R. A., & O'Toole, L. J. (2019). Managing Risks in Public Organizations: A Conceptual Foundation and Research Agenda. *Perspectives on Public Management and Governance*, 2 (1), 75-87. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx016>
- Canada, G. d. (2023). *Profil national des risques - Un outil national de préparation et de sensibilisation aux situations d'urgence - Le premier rapport public — mai 2023*. Ottawa
- Cox, L. A., Jr. (2008). What's wrong with risk matrices? *Risk analysis : an official publication of the Society for Risk Analysis*, 28(2), 497-512. <https://doi.org/10.1111/j.1539-6924.2008.01030.x>
- Gattinger, M. (2023). *Democratizing risk governance : bridging science, expertise, deliberation and public values*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-24271-7>
- Hood, C. (1991). A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASONS? *Public Administration*, 69(1), 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Hubbard, D. W. (2020). *The failure of risk management : why it's broken and how to fix it* (Second ed.). Wiley.
- Kapuscinska, K. Z., & Matejun, M. (2014). Risk management in public sector organizations: A case study. *Internation Journal of Business and Management Studies*, 3(3), 129-143.
- Lengyel, D. M., Mazzuchi, T. A., & Vesely, W. E. (2023). Establishing risk matrix standard criteria for use in the continuous risk management process. *The Journal of Space Safety Engineering*, 10(3), 276-283. <https://doi.org/10.1016/j.jsse.2023.05.001>
- Leonard, L. J., Currie, C. A., Mazzotti, S., & Hyndman, R. D. (2010). Rupture area and displacement of past Cascadia great earthquakes from coastal coseismic subsidence. *GSA Bulletin*, 122 (11-12), 2079-2096. <https://doi.org/10.1130/b30108.1>
- Louvain, U. C. d. (2024). *EM-DAT, CRED*. www.emdat.be
- Organization for Economic Cooperation & Development. (2017). *Boosting Disaster Prevention through Innovative Risk Governance*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264281370-en>

- Organization for Economic Cooperation & Development. (2011). *Future global shocks : improving risk governance*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264114586-en>.
- Qazi, A., & Akhtar, P. (2020). Risk matrix driven supply chain risk management: Adapting risk matrix based tools to modelling interdependent risks and risk appetite. *Computers & Industrial Engineering*, 139. <https://doi.org/10.1016/j.cie.2018.08.002>
- Santhiapillai, F. P., & Ratnayake, R. M. C. (2022). Risk-based prioritization method for planning and allocation of resources in public sector. *The TQM Journal*, 34 (4), 829-844. <https://doi.org/10.1108/TQM-02-2021-0039>
- Savage, S. L. (2009). *The Flaw of Averages - Why we underestimate Risk in the Face of Uncertainty*. Wiley.
- Sigmund, Z., Radujković, M., & Atalić, J. (2022). The Role of Disaster Risk Governance for Effective Post-Disaster Risk Management—Case of Croatia. *Buildings*, 12(4), 420. <https://www.mdpi.com/2075-5309/12/4/420>
- Silver, N. (2012). *The Signal and the Noise: Why So Many Predictions Fail--but Some Don't*. Penguin Press. <https://books.google.ca/books?id=eIxfmwEACAAJ>
- Simon, H. A. (1955). A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99-118.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Par Anta Ndao Ndiaye

Ce 2e numéro de la RÉAP a regroupé huit articles intéressants qui traitent de la manière d'étudier et de penser l'action publique sous divers angles et à travers plusieurs thématiques. Il s'est agi, en effet, de voir l'existence d'action spatiale multipliée et de mobilisation de divers acteurs à tous les niveaux, qui entourent l'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2018). De plus, analyser les politiques publiques revient à comprendre et à saisir l'État à partir de son action (Muller, 2000). Depuis l'avènement du *New Public Management*, les États ont cherché à transformer les systèmes d'action publique et de réformes de la gestion publique. Ces approches répondent à de nouvelles exigences de l'action publique en matière de besoins à satisfaire et à la nécessité de disposer, dans une société complexe et ouverte sur le monde, d'un secteur public performant.

Les différents articles de la présente revue se sont attardés sur :

- les instruments mis en place par les États et autres acteurs tels que le secteur privé, les organismes et la population pour concrétiser l'action publique;
- les interactions entre les parties prenantes qui favorisent l'élaboration conjointe et l'émergence collective de dispositifs d'action gouvernementale ;
- la notion de valeur et des tensions que cette dernière peut revêtir dans certains cas.

D'abord, l'approche par les instruments permet de saisir la transformation du rapport gouvernant/gouverné à partir d'un marqueur concret de l'action publique (Lascoumes et Simard, 2011). Le choix de ces instruments de l'action publique est tout aussi important et peut revêtir une dimension politique, ou une dimension plus informelle, symbolique et cognitive (Lascoumès et Simard, 2011). Dans le dernier cas, les instruments sont perçus comme des institutions sociologiques centrées sur les dynamiques de construction permanente et d'appropriation par les acteurs (Hood, 2007 ; Lascoumès et Simard, 2011). L'intérêt de se pencher sur les instruments d'une action publique est de comprendre les mécanismes de construction d'une collaboration ou d'une cocréation inter-organisationnelle. C'est ce que l'auteure du premier article de cette revue a montré en étudiant l'efficacité de la loi comme outil de collaboration individuelle et organisationnelle.

Ainsi, la mise en place d'un instrument juridique telle une loi, ne suffirait pas pour susciter la collaboration, nous dit l'auteure. Il s'agit, en plus, de créer un contexte favorable au développement de la collaboration. L'autre exemple porte sur les trois cas de cocréation *in situ* comme des instruments d'action publique favorisant la participation publique (article n°6). Le dernier exemple est celui du Profil national des risques (PNR) qui peut être caractérisé comme un instrument communicationnel et de sensibilisation pour gérer les risques impactant sur la population.

Par ailleurs, des défis liés à la mise en place (ou au choix) de ces instruments sont soulevés dans ces différents articles. Il s'agit, d'une part, de défis liés à la complexité du sujet d'exercice de participation publique, au contexte du territoire visé, à la logistique et à la configuration de l'espace de cocréation et l'inclusion de la population visée (voir p. 125-126). D'autre part, de défis méthodologiques qui entravent l'efficacité de mesures de prévention et de gestion des risques (voir p.164).

Ensuite, la gouvernance en action publique implique des modes hybrides de régulation et des modèles alternatifs à la bureaucratie traditionnelle (Hutter, 2005; Osborne et Gaebler, 1992; Lascoumes et Simard, 2011). Ces modèles développés essentiellement par Ted Gaebler et David Osborne (1992), autour de la notion d'esprit entrepreneurial pour transformer le secteur public, visent à fournir une nouvelle forme de gouvernance et de gestion publique. Les décideurs disposent de ce fait d'une plus large flexibilité, et une séparation entre le pilotage qui prend les décisions politiques et ceux qui fournissent les services (mise en œuvre) est promue. Cette situation favorise, en outre, des collaborations et interactions entre acteurs issus du public, du privé, des citoyens et autres organisations non gouvernementales, qui participent de plus en plus à la prise de décision. C'est ce que l'article sur *le rôle des patients partenaires en temps de crise* a démontré, en disant que ces relations de partenariat ont favorisé la prise de décisions éclairées pendant la pandémie de COVID-19 (voir p. 33-34).

Cependant, si nous prenons l'exemple du texte sur *la gouvernance collaborative et la gestion des conflits* [...], il nous montre à suffisance que des tensions surviennent entre l'État qui oriente l'action publique et son personnel qui la conduit. En effet, avec des contextes socio-économiques en perpétuel changement, les relations de travail tendent à se

complexifier davantage, chaque partie marquant son pouvoir. L'auteur nous propose ainsi d'adopter une démarche anticipatoire pour éviter les situations de tension telle que la grève dans la fonction publique.

Enfin, la notion de valeur est ressortie dans cette revue à travers notamment les articles sur *la logistique hospitalière en soutien à l'allègement de la charge du personnel clinique en contexte québécois* et *les tensions valorielles en milieux organisationnels : effets de la proximité*. En effet, comme plusieurs autres articles, ceux-ci s'inscrivent dans l'application de modes de gestion. Le premier nous a montré, par exemple, qu'alléger la charge du personnel clinique pouvait contribuer à offrir aux patients des soins de santé axés sur la valeur (voir p. 56), ce qui a pour finalité de contribuer à l'optimisation et à la performance du système de santé québécois. Le deuxième fait état des structures d'offre de service et des tensions valorielles qui peuvent survenir. L'auteur défend l'idée selon laquelle les tensions valorielles dépendent plus de la *proximité sociale* entre les acteurs des organisations que de la *proximité institutionnelle* (voir p. 82). Il émet par ailleurs des réserves quant au partage de valeurs promues par la *proximité institutionnelle*. Cette dernière, nous dit-il, renferme un aspect informel des institutions qui freine le partage de valeurs et expose ses membres à des tensions valorielles.

Par ces exemples, on peut voir la complexité de la collaboration à travers les différentes dynamiques d'acteurs, les organisations et l'objet d'étude. De plus, les contextes et enjeux contemporains en action publique, du fait de leur multiplicité et des domaines qu'ils couvrent, offrent plusieurs champs de recherche dans le futur. En effet, l'action publique s'inscrit, de plus en plus, dans une perspective de sociologie politique, laquelle insiste sur les difficultés de la mise en œuvre (Martin, 2010). En définitive, quelle que soit la politique publique, elle doit à défaut de répondre totalement, au minima contribuer à la résolution d'un problème particulier, d'où l'intérêt même de la notion d'action publique intégrée. La 12^e édition du Colloque d'études en action publique (CÉAP), sous l'égide de l'ACFAS, sera donc l'occasion d'aborder l'un champ d'actualité : *L'approche intégrée en action publique*.

Références

- Hood, Ch. (2007). Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades ». *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20 (1), p. 127-144.
- Hutter, B. (2005). Risk Management and Governance. Dans P. Eliadis, M. M. Hill, M. Howlett (eds), *Designing Government*, op. cit., p. 303-321.
- Lascoumes, P. et Simard, L. (2011). L'action publique au prisme de ses instruments: Introduction. *Revue française de science politique*, Vol. 61(1), 5-22. <https://doi.org/10.3917/rfsp.611.0005>
- Lascoumes, P. et Galès, P. L. (2018). 1. Une sociologie politique de l'action publique. *128*, 9-26.
- Martin, G. (2010). Penser l'action publique: Patrice Duran, Paris, LDGJ, coll. « Droit et société », 247 pages ISBN : 978-2-275-03485-0. *Idées économiques et sociales*, N° 162(4), 77-77. <https://doi.org/10.3917/idee.162.0077>
- Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie de l'action publique. *Revue française de science politique*, Vol. 50, No. 2 pp. 189-207. <https://www.jstor.org/stable/43119726>
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is tranforming the public sector. *Plume*.

BIOGRAPHIES

L'exécutif

Eric Dion, CD, MBA, PhD, Adm.A est le fondateur du *Colloque d'études en action publique* et de la *Revue d'études en action publique*. Ses recherches en management public stratégique se concentrent au cœur de la sécurité globale et de la gouvernance mondiale. Eric a publié le livre *Synergy* en 2017. En plus d'être professeur contractuel, Eric est également le PDG d'une firme privée de consultation en management stratégique.

Anta Ndao Ndiaye, MAP, est doctorante en Administration publique à l'ÉNAP. Elle est titulaire d'une maîtrise en Administration publique (IPAG-Poitiers) et est fonctionnaire sortie de l'ÉNA du Sénégal après concours. Son projet de recherche porte sur la mise en œuvre des politiques publiques, dans le secteur de l'éducation en particulier. Elle s'intéresse également au commerce international, à la participation citoyenne et la gouvernance collaborative.

Les réviseur.es

Naïma Bentayeb, PhD, est chercheure d'établissement à l'Institut universitaire SHERPA, professeure associée et chercheure à l'ÉNAP et à l'école de travail social de l'Université McGill. Elle est également éditrice associée à la *Revue canadienne d'évaluation de programme* depuis 2020. Naïma mène des évaluations et des recherches axées sur les milieux de pratique communautaires et institutionnels.

Daniel Francoeur, PhD, est chargé d'enseignement à l'ÉNAP, et présentement Vice-président aux relations de travail de l'Association des professeur-es contractuel-les de l'ÉNAP. Il a œuvré aux paliers fédéral et provincial comme gestionnaire et professionnel en administration publique. Il est détenteur d'un doctorat en management des organisations publiques et membre du *Cité-ID Living Lab* en Gouvernance de la résilience urbaine.

Stéphane Girard est doctorant en Administration publique (ÉNAP). Titulaire d'une maîtrise en criminologie et d'une maîtrise en administration publique, concentration évaluation de programmes, ses intérêts de recherche portent sur la pratique professionnelle d'accompagnement de clientèles vulnérables, la scolarisation et la transition à la vie adulte.

Anna Gueye, PhD est évaluatrice accréditée par la Société canadienne de l'évaluation. Elle est experte-conseil et formatrice en évaluation de programmes, en gestion axée sur les résultats, en management des risques pour la direction des affaires internationales à l'École nationale d'administration publique (ÉNAP). Elle est également chargée d'enseignement.

Claude Paul-Hus MA, MBA, FCPA, ASC, est Gestionnaire dans différentes organisations et chargé de cours à l'ÉNAP et à l'Université de Sherbrooke. Il est détenteur de deux maîtrises; MBA (HEC Montréal) et éthique appliquée (Université de Sherbrooke), de deux diplômes de 2e cycle; administration internationale (ÉNAP) et études américaines (UQAM) et de deux certificats; psychologie (UQTR) et droit public (Université de Montréal).

Les auteur.es

Essotina Vivien Adjanta est doctorant à l'École Nationale d'Administration Publique (ÉNAP) au Canada. Il détient un Master et une Licence en économie obtenus à l'Université de Kara (UK) au Togo. Ses intérêts de recherche portent sur le numérique, les villes intelligentes, les changements climatiques, la gouvernance et les recettes fiscales.

Geneviève David travaille depuis 18 ans dans le domaine de la santé au Canada et en France. Titulaire de deux maîtrises (sciences biomédicales et administration publique), elle poursuit actuellement un doctorat en administration publique à l'ÉNAP où elle s'intéresse à la prise de décision des gestionnaires à l'ère du numérique.

Jacques Gandé est doctorant à l'École nationale d'administration publique (ÉNAP). Titulaire d'une maîtrise en administration publique de l'ÉNAP, d'un master d'État béninois en entrepreneuriat et gestion des projets, d'une maîtrise en linguistique anglaise appliquée de l'Université d'Abomey-Calavi et d'une licence professionnelle en Assistant de direction de l'École nationale d'administration et de magistrature (ÉNAM) du Bénin. Il s'intéresse à la gouvernance et à la gestion des réformes administratives / institutionnelles.

Pierre Ilunga Kalambayi, est doctorant en Administration publique (ÉNAP). Il est analyste d'affaires à la commission de normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST). Ses intérêts de recherche portent sur la mobilité durable et l'action collective, le numérique et les villes, la collaboration inter organisationnelle.

Benoit Ladouceur est doctorant en Administration publique (ÉNAP). Il est également directeur du Bureau de la recherche institutionnelle à l'Université du Québec à Montréal et chargé de cours à Polytechnique Montréal. Ses intérêts de recherche sont la planification stratégique, la gestion des risques et le traitement du langage naturel.

Stéphanie Lefebvre, ing., M.A.P., PMP, LSSGB, est détentrice d'un baccalauréat en génie industriel de Polytechnique Montréal et d'une maîtrise en administration publique, concentration gestion des services de santé et des services sociaux, de l'École nationale d'administration publique. Cumulant 11 ans d'expérience dans divers milieux, elle est directrice en amélioration de la performance chez CIM Conseil depuis 2021.

Laurianne Plante, ing., LSSBB, est détentrice d'un baccalauréat en génie industriel de Polytechnique Montréal. Elle travaille comme conseillère en amélioration de la performance chez CIM Conseil depuis 2022.

Nadia Poulin, M.A.P., Adm.A, LSSSGB, cumule 22 années de service au sein de l'administration publique fédérale et provinciale. Elle est titulaire d'une maîtrise en administration publique et détient plus de 15 ans d'expérience à titre de gestionnaire et cadre supérieure dans les secteurs publics, dont le réseau de la santé et des services sociaux. Elle travaille comme directrice principale de l'amélioration de la performance chez CIM Conseil depuis 2021.

Olivier Rinfret est diplômé de l'Université de Montréal en urbanisme et d'une Ms.c en administration publique à l'Énap. Depuis 2015, il a accompli des mandats de coordination, d'analyse et d'animation de consultations publiques avec plusieurs organismes de la région métropolitaine de Montréal. Depuis 2022, il est chargé de projets et développement au Centre d'écologie urbaine. Il réalise des budgets participatifs, des mandats de gouvernance participative et des projets sur la sécurité urbaine avec des villes québécoises et des arrondissements de Montréal.

