

**Cercle des jeunes leaders de l'administration publique
Notre Fonction publique – Volet collaboration**

**Présenté par
David Baril, Ian Courtemanche et Mélanie Kavanagh
Cohorte Carole Arav**

Avril 2022

Introduction

Dans les ministères et organismes, il est fréquent que les dirigeants identifient la collaboration comme étant une valeur importante qu'il faut promouvoir entre les secteurs. Entre ces paroles et les actions, il n'est pas rare que les gestionnaires observent un décalage.

Au sein de la cohorte Carole Arav, cette thématique de la collaboration qui permettait de « briser les silos » a occasionné de nombreuses discussions de la part des participants lors des ateliers qui se sont déroulés entre septembre 2020 et avril 2022. Lors de la sélection des sujets pour le « PublicLab », la collaboration fut identifiée comme étant une compétence prioritaire pour le gestionnaire-leader de demain.

Nous espérons que cette réflexion pourra inspirer les actuels et futurs gestionnaires-leaders afin d'améliorer les habiletés et les réflexes de collaboration de « Notre Fonction publique ».

Qu'est-ce que la collaboration ?

Le Référentiel de compétences du gestionnaire-leader de la fonction publique québécoise de 2012 identifie la collaboration comme une compétence clé du gestionnaire-leader¹. Le référentiel indique que le gestionnaire-leader :

« établit et entretient des relations avec différents collaborateurs, partenaires et alliés, qui sont mutuellement profitables ».

En résumé, il y a donc trois enjeux à la collaboration :

1. Établir une relation.
2. Entretenir la relation dans le temps.
3. Avoir une relation qui est mutuellement profitable.

Pour collaborer, il faut donc commencer par établir une relation, que ce soit entre des individus, des unités administratives ou des ministères. Une fois établie, il faut entretenir cette relation afin qu'elle puisse évoluer et qu'elle soit pérenne dans le temps. Finalement, il faut que les parties y trouvent leur compte respectivement.

En prenant appui sur nos expériences professionnelles, des études de cas, ainsi que sur divers entretiens tenus avec de hauts dirigeants de l'administration publique, nous vous présentons des exemples qui permettent d'adresser ces enjeux et nos réflexions à cet égard.

¹ https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/referentiel_competences.pdf

Étude de cas concrets

Nous avons choisi de présenter deux cas, fort différents mais complémentaires, pour illustrer concrètement comment les enjeux à la collaboration peuvent être adressés au sein de l'administration publique.

Collaboration intra-ministérielle : Bureau de stratégie législative et réglementaire - MELCC

Le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) est l'un des ministères possédant le plus grand nombre de lois et de règlements sous sa responsabilité, soit plus d'une soixantaine de règlements et une vingtaine de lois. Une réglementation volumineuse dans un contexte où la réalité et les connaissances changeant rapidement entraînent des modifications réglementaires fréquentes et d'importants travaux nécessitant des interactions entre les différentes directions du ministère pour assurer une cohérence. Ces travaux impliquent également des consultations auprès d'autres ministères, organismes et parties prenantes externes.

L'expérience de cocréation menée de 2018 à 2020 par l'équipe temporairement dédiée au chantier réglementaire de la modernisation du régime d'autorisation répondit aux besoins des partenaires externes et internes du ministère en matière de consultation, créant ainsi des attentes pour les chantiers à venir (près d'une centaine d'associations, de ministères et de communautés autochtones ont été rencontrés). Cette expérience a aussi permis de démontrer la valeur ajoutée d'une étroite consultation. Ainsi, fort de cette expérience et afin d'uniformiser les pratiques en termes de modifications réglementaires tout en optimisant le processus de consultation tant à l'externe qu'à l'interne, le Bureau de stratégie législative et réglementaire (BSLR) est mis sur pied en 2020 afin de piloter les chantiers réglementaires et législatifs majeurs et multisectoriels au sein du MELCC.

Principalement, le mandat du BSLR est de poser un diagnostic sur les problématiques d'ordre légales et réglementaires rencontrées par le ministère, d'explorer les solutions possibles en travaillant en collaboration avec l'ensemble des directions visées du MELCC et autres ministères et organismes gouvernementaux et de mener à terme un processus d'adoption légal ou réglementaire. Ces actions visent à atteindre les meilleurs standards de protection de l'environnement traduits par une réglementation simplifiée, intelligente et rédigée par objectifs.

Les mandats du BSLR sont confiés directement par le sous-ministre. Il s'agit pour l'essentiel de mandats stratégiques et prioritaires pour le gouvernement. Ces mandats, bénéficiant d'une visibilité importante, génèrent de grandes attentes des partenaires externes du ministère, et nécessitent plusieurs échanges avec des représentants des secteurs agricole, forestier, municipal et industriel, des groupes environnementaux et des communautés autochtones, et impliquent des négociations avec d'autres ministères.

Son rôle et la répartition des tâches avec les directions impliquées du MELCC sont modulables en fonction des mandats. Un processus organisationnel est mis sur pied par le BSLR afin d'établir le partage des rôles selon les mandats. En venant chapeauter ou offrir un soutien, selon le cas, pour les démarches de consultation et de rédaction réglementaire, le BSLR agit à titre de catalyseur pour traduire les meilleures pratiques environnementales identifiées dans chaque domaine d'expertise du ministère en objectifs légaux et réglementaires. Les directions concernées demeurent responsables des règlements sectoriels qui leur sont attribuables, vu leur expertise de pointe, mais pourront bénéficier de la démarche opérationnelle et de réflexion qui

sera mise sur pied par l'équipe du BSLR. L'offre du BSLR sera l'expertise et le soutien en termes de concertation dans tout le processus menant à l'adoption d'un règlement ou d'une loi de même qu'une vision globale et intégrée du paysage légal et réglementaire au ministère, permettant ainsi d'assurer la cohérence de la réglementation sous la responsabilité du MELCC.

Cette nouvelle équipe permet donc une systématisation des démarches de consultation, tant interne qu'externe au MELCC, pour l'ensemble des chantiers réglementaires et législatifs d'envergure et d'assurer son application généralisée. Elle assure le leadership ministériel, regroupe ces expertises contenues dans plusieurs directions distinctes du ministère, afin de décloisonner, d'apporter une vision d'ensemble et de proposer des solutions d'harmonisation.

Collaboration interministérielle : Gestion de crise sanitaire COVID-19

Accompagné de la ministre de la Santé et des Services sociaux, madame Danielle McCann, de la ministre responsable des Aînés et des Proches aidants, madame Marguerite Blais, et du directeur national de santé publique, monsieur Horacio Arruda, le premier ministre du Québec, monsieur François Legault, décrétait le 14 mars 2020 l'état d'urgence sanitaire sur tout le territoire québécois². Cette mesure exceptionnelle faisait suite à l'annonce du 11 mars de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) que l'on faisait face à une pandémie de la COVID-19 et visait à donner au gouvernement les moyens d'agir pour protéger la population québécoise face à la crise sanitaire sans précédent reliée à la propagation fulgurante de ce virus.

À ce moment, une cellule de crise gouvernementale a été mise sur pied. Sous la coordination du ministère du Conseil exécutif, celle-ci était notamment composée du premier ministre, de la ministre de la Santé et des Services sociaux (remplacée en juin 2020 par le ministre de la Santé et de Services sociaux, monsieur Christian Dubé), de la ministre de la Sécurité publique, du directeur national de santé publique et de certains sous-ministres.

Bien que cette crise soit majeure, l'état d'urgence sanitaire étant toujours en vigueur deux années plus tard, le Québec n'en était pas à sa première situation catastrophique nécessitant des mesures exceptionnelles et une collaboration soutenue et transversale au sein du gouvernement. Rappelons-nous, par exemple, du déluge du Saguenay, cette série d'inondations majeures qui a frappé les régions du Saguenay–Lac-Saint-Jean, de Charlevoix et de la Côte-Nord en juillet 1996, de la crise du verglas en janvier 1998 qui a plongé la moitié des Québécois dans le noir pendant plusieurs jours, ou de la tragédie de Lac-Mégantic où un accident ferroviaire s'est produit en juillet 2013, tuant près de 50 personnes.

Ces événements tragiques ont néanmoins permis de jeter les bases de la collaboration interministérielle en situation d'urgence en définissant les mécanismes de coordination intersectorielle à mettre en place, et ce, du niveau stratégique jusqu'au niveau opérationnel. Ceux-ci prennent appui sur la Loi sur la sécurité civile, adoptée en 2001, dont l'objet vise la protection des personnes et des biens contre les sinistres³. Cette protection est assurée par des mesures de prévention, de préparation des interventions, d'intervention lors d'un sinistre réel ou imminent ainsi que par des mesures de rétablissement de la situation après l'événement.

² <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/pandemie-de-covid-19-le-gouvernement-du-quebec-declare-letat-durgence-sanitaire-interdit-les-visites-dans-les-centres-hospitaliers-et-les-chsld-et-prend-des-mesures-speciales-pour-offrir-des-services-de-sante-a-distance>

³ <http://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/S-2.3>

« Le système québécois de sécurité civile⁴ s'appuie sur :

- une approche globale et intégrée, et ce, tant en matière de gestion des risques que pour la réponse aux sinistres;
- un partage des responsabilités entre tous les acteurs misant sur la réalisation d'actions complémentaires;
- la coordination de toutes les actions menées.

Ce système est soutenu par des mécanismes de coordination qui réunissent et mobilisent les organisations et les intervenants. » À l'échelle gouvernementale, les trois mécanismes de coordination suivants contribuent à assurer la cohérence de l'action des ministères et des organismes gouvernementaux en matière de gestion des risques ainsi que lors de sinistres :

- Comité de sécurité civile du Québec. Constitué des sous-ministres et dirigeants des principaux ministères et organismes gouvernementaux interpellés par la sécurité civile, ainsi que du coordonnateur gouvernemental de la sécurité civile, et présidé par le secrétaire général et greffier du Conseil exécutif du gouvernement du Québec, ce comité joue un rôle stratégique en assistant la ministre de la Sécurité publique dans l'exercice de ses responsabilités à l'égard de la sécurité civile et conseille les autorités gouvernementales en la matière.
- Organisation de la sécurité civile du Québec. Présidée par le coordonnateur gouvernemental de la sécurité civile, cette structure gouvernementale est responsable de la planification de la sécurité civile à l'échelle nationale et de la coordination des actions menées par chacun des ministères et des organismes gouvernementaux. Pour se faire, elle s'appuie sur les dispositions prévues dans le Plan national de sécurité civile. Ce plan prévoit notamment « un partage des responsabilités entre les ministères et des organismes gouvernementaux en fonction de leurs compétences respectives, l'organisation des ressources gouvernementales afin de pouvoir réagir plus rapidement à différents types de sinistres ou lors d'une situation d'urgence, ainsi que des modes de prise de décision simplifiés »⁵.
- Organisation régionale de la sécurité civile (ORSC). Déployée dans chacune des régions administratives afin d'assurer la planification gouvernementale en sécurité civile sur le territoire, ces organisations sont composées des représentants régionaux des ministères et des organismes gouvernementaux interpellés par la gestion gouvernementale des risques ainsi que par la réponse aux sinistres. Elles sont coordonnées par le coordonnateur régional de la sécurité civile, lequel assure la liaison avec le coordonnateur gouvernemental de la sécurité civile.

En somme, cette structure de coordination intersectorielle de la sécurité civile, jumelée à la création rapide d'une cellule de crise gouvernementale COVID-19, a permis une collaboration rapide et efficace entre les ministères et les organismes gouvernementaux interpellés par la gestion de cette crise sans précédent, qu'est la pandémie à la COVID-19. Cette collaboration

⁴ <https://www.quebec.ca/securite-situations-urgence/securite-civile/fonctionnement/mecanismes-coordination>

⁵ <https://www.quebec.ca/securite-situations-urgence/securite-civile/fonctionnement/mecanismes-coordination/plan-national>

s'est traduite par des actions très concrètes, par exemple, l'appel aux divers ministères et organismes gouvernementaux ayant un inventaire d'équipements de protection individuelle (ex. masques N95) à les rendre disponibles aux établissements de santé et de services sociaux. Ou encore la collaboration rapide et efficace des ministères et organismes gouvernementaux à rendre disponibles des ressources techniques, professionnelles et de gestion afin de soutenir le ministère de la Santé et des Services sociaux dans cette gestion de crise sanitaire de la COVID-19.

Réflexions

À partir des études de cas présentées précédemment et des échanges que nous avons eus à la suite de leurs analyses, nous avons mis en commun nos réflexions afin d'approfondir les enjeux associés à la collaboration.

Avoir le courage d'établir une relation

Qu'on parle de collaboration ou non, l'établissement d'une relation commence par une action. Par exemple, on peut décider de créer une structure de gouvernance pour le traitement d'un projet particulier ou cela peut être aussi banal qu'un appel entre deux collègues pour régler une situation problématique.

Les deux études de cas nous montrent comment il est avantageux d'implanter ou d'avoir une structure dont la responsabilité première est la coordination de la collaboration. Cela permet d'établir des mécanismes de coordination et de consultation qui deviennent systématiques afin d'agir avec rapidité et efficacité. Le fait d'avoir une structure en place permet de démarrer rapidement la collaboration afin que tous se sentent concernés et impliqués. Cette entité peut aussi s'assurer que toutes les parties prenantes sont considérées dans un projet et ainsi éviter le travail en silo.

Peu importe la situation, il y a l'action d'amorcer quelque chose. Cela peut demander du courage lorsqu'on parle de collaboration. Il faut donc s'imposer de consulter nos différents collaborateurs et être prêt à accepter les critiques et s'ouvrir aux pistes de solutions qui seront proposées. Il faut s'assurer d'intégrer tout le monde, même les personnes ou les entités avec lesquelles il pourrait y avoir eu des tensions lors de collaborations passées. Cela peut donc vouloir dire qu'il faut rétablir des liens.

Finalement, peu importe comment la relation s'établit, il faut aussi avoir le courage d'accepter que cette relation de collaboration amène un processus de décision ou de résolution de problème qui sera moins traditionnel (« *top down* »).

Avoir la persévérance d'entretenir la relation dans le temps

L'entretien de la relation est un enjeu qui est souvent sous-estimé en matière de collaboration. Il n'est pas rare de voir des groupes collaborer pour prendre une décision. En revanche, une fois la décision prise, les échanges entre les groupes perdent en fréquence ou ils s'arrêtent tout simplement puisque le mécanisme de suivi n'a pas été convenu. Cela peut faire que la décision ne sera pas mise en œuvre par l'une des parties, par exemple.

La mise d'une structure permanente comme démontré par le BSLR permet d'adresser cet enjeu. Lorsqu'elles ont atteint un degré de maturité, ces structures peuvent également agir rapidement en étroite collaboration en situation d'urgence comme le démontre l'exemple sur la gestion de crise sanitaire de la COVID-19. Elles permettent de tirer profit des mécanismes de coordination en place, lesquels se sont montrés efficaces, et qui ont permis d'instaurer une tradition de concertation tout en ouvrant la possibilité d'ajuster les structures existantes afin de permettre une contribution de la part de tous les acteurs concernés selon la situation rencontrée.

Qu'on utilise une structure formelle ou non, l'entretien d'une relation ne se fait pas sans effort. Il faut mettre du temps et de l'énergie. Il faut se rappeler qu'il sera toujours plus facile de se concentrer sur ses problèmes à court terme plutôt que d'investir dans le maintien des relations.

Étant donné le contexte actuel de main-d'œuvre, il faut aussi s'attendre à recommencer certaines étapes étant donné les mouvements de personnel dans les équipes. Il faut aussi accepter que l'ouverture à la collaboration ne soit pas toujours réciproque entre les parties prenantes. Cela demande de la persévérance si l'on veut maintenir une relation durable dans le temps, mais il faut se rappeler que cela permet le maintien d'une relation de confiance qui est un élément essentiel à la réussite de la collaboration.

Accepter que la relation soit mutuellement profitable

De tous les enjeux, celui d'avoir une relation profitable pour toutes les parties prenantes est probablement le plus difficile à atteindre ou à maintenir. En théorie, tout le monde priorise le bien commun lorsqu'il collabore, surtout dans un contexte de gestion de crise, mais dans la réalité du quotidien, il est parfois difficile de le prioriser sans nuire aux autres objectifs de son unité ou de son ministère.

Une fois encore, les structures présentées de nos études de cas nous démontrent qu'il est possible de mettre sur pied un processus organisationnel qui permet d'établir le partage des rôles selon les mandats. Ils aident à s'assurer de la compréhension d'un objectif commun et partagé, et ce, autant par les hautes autorités que par les équipes tactiques et opérationnelles. Ils peuvent être utilisés par les autorités pour confier des mandats ou pour s'assurer d'un arbitrage des priorités.

La prise de décision est l'une des clés pour avoir une relation qui est mutuellement profitable. Les principes de base de la prise de décision en groupe demeurent pertinents. Il faut s'assurer que toutes les parties comprennent bien les problématiques reliées à la situation, de même qu'il faut convenir des objectifs à atteindre et des critères à utiliser pour la prise de décision. Les gestionnaires qui sont habiles à donner un sens concret aux politiques gouvernementales peuvent devenir des joueurs clés lors de cette étape. Avec l'expérience, les parties peuvent apprendre à faire des compromis en plaçant le citoyen au centre de nos préoccupations dans le respect des compétences de chacun. Idéalement, les gens devront faire preuve de souplesse et d'ouverture sur les moyens envisagés pour atteindre les objectifs qu'ils ont décidés.

Il restera des situations où les missions des ministères et organismes gouvernementaux entreront en contradiction ou encore des situations où les délais irréalistes à la réalisation des mandats nuiront à la collaboration. L'important est de se rappeler que nous avons tous une obligation morale d'agir dans l'intérêt de la population en respect du bien commun et que, pour cela, il faut accepter de faire des compromis.

Conclusion

Bien que la collaboration soit une compétence clé des gestionnaires-leaders et une valeur que plusieurs dirigeants de ministères et organismes gouvernementaux valorisent, il faut admettre qu'il n'est pas toujours facile de collaborer. Le manque de collaboration peut apporter son lot de frustration et même de la culpabilité pour certaines personnes.

Il faut alors se rappeler que la collaboration débute avec nous-mêmes. Nous pouvons tous collaborer avec nos collègues avec qui nous avons des interactions sur une base régulière. Cela demande parfois du courage pour forcer certaines opportunités de collaboration. Il faut aussi de la persévérance afin de maintenir certaines relations dans le temps. Finalement, il faut accepter de faire des compromis dans une optique de bien commun.

En commençant ainsi par nous-mêmes, cela ne peut pas nuire à faire de la collaboration une réelle valeur organisationnelle pour « Notre Fonction publique ».