



Les relations fédérales et provinciales en contexte de pandémie : leçons tirées des négociations d'ententes durant la période 2020-2023 (COVID-19)

Produit par:

Bourdages-Sylvain, Olivier

Diarra, Aliou

Forest, Patrick

Riabinina, Daria

AUTEURS



Diplômé en études internationales et langues modernes, **Olivier Bourdages-Sylvain** a rejoint la fonction publique québécoise en 2009. Au sein du Secrétariat aux relations avec les Premières nations et les Inuits (SRPNI), il a d'abord été responsable du développement des politiques en matière de consultation des communautés autochtones. Il a également agi à titre de négociateur du gouvernement du Québec dans le cadre de différents processus qui ont mené à la conclusion d'ententes avec plusieurs nations autochtones. Monsieur Bourdages-Sylvain est présentement directeur des négociations et de la consultation au SRPNI et coordonne à ce titre l'action de différentes équipes de négociations.



Aliou Diarra a commencé sa carrière à l'Agence du revenu du Canada en 2009 au centre fiscal de Jonquière, en tant que chef d'équipe. Il a par la suite occupé des postes de gestion dans toutes les divisions au Centre fiscal. En 2014, dans le cadre du programme de perfectionnement de leadership, il a travaillé comme conseiller de programme régional au Bureau régional du Québec, puis au Centre d'expertise des résultats et de la livraison de la Direction générale de la vérification, de l'évaluation et des risques (DGVER), à l'administration centrale. En 2016, Aliou s'est joint à la Direction générale du service, de l'innovation et de l'intégration (DGSII), où il a dirigé l'initiative de l'administration fiscale et des prestations de calibre mondial ainsi que le lancement du Centre d'expertise sur la mesure du rendement. Depuis 2019, Aliou a occupé des postes de direction à la DGSII. Il est présentement le Directeur de la Division des affaires fédérales, autochtones et du Québec. Il est détenteur d'une maîtrise en administration des affaires de l'École des hautes études commerciales de Montréal et d'une maîtrise en administration des affaires pour cadres. Sa passion est de contribuer à des projets de développement international.



Patrick Forest est Directeur exécutif, espèces en péril prioritaires, conservation et négociations domestiques au sein du Service canadien de la faune, où il est notamment responsable de négociations fédérales-provinciales sur la restauration de l'habitat et des espèces en péril, notamment le caribou boréal. Auparavant, Il a occupé le poste de Directeur, espèces prioritaires, au sein de la même organisation, ainsi que divers postes au sein d'Environnement et Changement climatique Canada, Parcs Canada et Transports Canada. Patrick est titulaire d'un doctorat en études internationales de l'Université Laval et il a été chercheur doctoral au Dartmouth College (États-Unis) et chercheur postdoctoral à l'Université McGill. Il a rejoint la fonction publique fédérale en 2012 à travers le programme de Recrutement de leaders politiques.



Daria Riabinina est Directrice de la recherche collaborative au ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie du Québec. Elle est responsable du soutien du gouvernement du Québec à l'innovation en entreprise par biais de la recherche collaborative, et de la coordination du soutien en recherche et innovation en intelligence artificielle et en technologies quantiques. Au cours de sa carrière dans la fonction publique, Daria a travaillé avec de nombreux acteurs de l'écosystème de l'innovation du Québec, tels que les centres de recherche, les incubateurs-accélérateurs et divers organismes d'intermédiation et de maillage. En 2022, elle s'est vu décerner le Prix de la Championne de la décennie du Gala de la Communauté des startups, pour son apport à l'écosystème des startups du Québec. Avant d'intégrer la fonction publique en 2014, Daria a œuvré pendant près de 15 ans comme chercheuse universitaire dans le domaine des nanomatériaux et plasmas. Elle est titulaire d'un doctorat en énergie, matériaux et télécommunications de l'Institut National de la Recherche Scientifique (INRS).

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Ce projet de recherche vise à mettre en lumière les effets d'une période de crise sur les pratiques gouvernementales dans le contexte des négociations d'ententes entre le gouvernement provincial (Québec) et le gouvernement fédéral (Canada).

Appuyé par les témoignages des fonctionnaires issus des deux ordres de gouvernements, ce travail de recherche identifie les principales adaptations observées en contexte de crise et fait une analyse sommaire de leur applicabilité en dehors d'un tel contexte.

Parmi les effets durables, on note la collaboration, l'écoute accrue des enjeux respectifs, la mobilisation, l'ouverture au dialogue, l'intégration rapide des outils technologiques et le développement des réseaux.

Les effets temporaires observés sont: mobilisation et priorisation des ressources financières, humaines et matérielles; allègement important des modalités, exhaustivité et délais de la signature des ententes, mobilisation exceptionnelle des hauts dirigeants, compromis sur les champs de compétence, partage de l'information accru et l'allègement de la gestion des risques. Ces effets temporaires ne peuvent pas être facilement applicables en dehors du contexte de la crise, notamment en raison de risques accrus qu'ils représentent pour l'intégrité de la gestion des fonds publics, les considérations diplomatiques et législatives, ainsi que sur la pression exercée sur les ressources humaines.

Somme toute, les effets bénéfiques et les apprentissages dans des situations exceptionnelles de crise font globalement évoluer les pratiques et préparent les gouvernements pour les futures gestions de crise.

Les auteurs tiennent à remercier les participants aux entrevues qui ont gracieusement offert leur temps dans le cadre de ce projet de recherche. Afin de protéger la confidentialité des informations obtenues, aucune attribution n'a été associée aux extraits d'entrevues.

INTRODUCTION

« Je retiens le privilège d’avoir été fonctionnaire durant une période de crise, et d’avoir pu faire une différence pour les gens autour de moi et à travers le pays. J’étais très fier d’être fonctionnaire et de pouvoir aider dans cette situation de crise. »

Les relations qu’entretiennent les provinces et les territoires avec le gouvernement fédéral canadien revête d’une grande importance dans la manière dont la livraison des programmes est effectuée. Les deux ordres de gouvernement ont des champs de compétences définis et collaborent dans une multiplicité de domaines qui ont des impacts sur la vie des citoyens. Cette collaboration s’incarne notamment par la négociation d’ententes intergouvernementales sur une vaste gamme de sujets. Dans la conduite de ces négociations, force est de reconnaître que les parties prenantes ont des perspectives orientées par des facteurs et contraintes qui leur sont spécifiques et qui, à certains égards, peuvent parfois apparaître antagonistes.

Toutefois, alors que le Canada traversait une crise pandémique sans précédent, le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces ont déployés des approches conjointes empreintes de flexibilité qui ont permis la conclusion d’une multitude d’ententes dans des temps souvent très court. Notre équipe s’est penchée sur l’enjeu des flexibilités offertes en période de crise, et si celles-ci peuvent être intentionnellement suscitée en dehors de ce contexte.

La cohorte précédente du *Cercle des jeunes leaders fédéral-provincial* s’est intéressée à l’identification de conditions gagnantes à considérer dans le cadre de négociation et de la mise en œuvre d’ententes Québec entre le Canada et le Québec, et de la formulation de recommandation afin d’améliorer celles-ci.

Notre projet de recherche prend ses assises sur cette précédente étude, mais propose un angle complémentaire. Celui-ci s’intéresse en effet aux éléments qui ont favorisé la flexibilité dans le cadre de la négociation d’ententes Canada-Québec durant la crise de la COVID-19 (2020-2023) et à leur caractère reproductible dans un contexte régulier. L’apprentissage espéré est d’en tirer les leçons qui pourront permettre à de futurs négociateurs d’améliorer l’efficacité et l’efficience des négociations fédérales et provinciales.

L’État d’exception

La pandémie de la COVID-19 a eu des répercussions importantes à travers le monde, tant au niveau épidémiologique, sociétal qu’économique. Dans un contexte d’incertitude marqué par

le besoin d'urgence d'action en raison de la propagation rapide du virus, les gouvernements ont eu à adopter rapidement des mesures de contingences.

La situation a mené certains pays à décréter un état d'urgence sanitaire afin d'octroyer à l'État des pouvoirs nécessaires et exceptionnels afin de gérer la crise (e.g. couvre-feux, restrictions liées à l'immigration, etc.). L'Office de la langue française définit cet état d'urgence comme étant la mise en vigueur temporaire, par les autorités sanitaires, de dispositions extraordinaires afin d'empêcher que ne s'aggrave une menace à la santé publique afin d'en diminuer ou éliminer les effets.

Dans le contexte confédéral canadien, où la constitution édicte les champs de compétences, de nombreuses lois ont dû être mises en œuvre ou modifiées rapidement afin de fournir toute la flexibilité nécessaire afin d'agir et résoudre cette crise (e.g. *Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques, Loi sur les mesures d'urgence visant la COVID-19, Loi relative à certaines mesures en réponse à la COVID-19, etc.*), ainsi que plusieurs ententes fédérales-provinciales afin d'assurer une meilleure coordinations et allocation des ressources publiques.

Cet état d'exception, qui se caractérise par la suspension ou la modification des règles qui régissent l'espace et l'organisation des gouvernements, ainsi que par une plus grande concentration de pouvoirs afin de favoriser la prise de décisions rapides (e.g. par décret, dérogations, etc.), a d'ailleurs fait l'objet de nombreux ouvrages au cours des dernières décennies (lire à ce sujet *État d'exception* de Giorgio Agemben), notamment en ce qui concerne la suspension des principes sous-jacents à nos régimes démocratiques.

En contexte de négociation d'ententes fédérales-provinciales durant la COVID-19, le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires dû mettre en place des mesures relevant de l'état d'exception afin de pallier aux besoins urgents et émergents, notamment des processus administratifs allégés, des flexibilités dans les modalités de mise en œuvre ou en matière de rapidité d'exécution.

MÉTHODOLOGIE

Dans le cadre de ce projet de recherche, nous avons opté pour une approche qualitative basée sur des entrevues avec des experts et des intervenants ayant participé ou ayant été impliqués dans des négociations fédérales-provinciales.

La première étape a consisté à bien cibler le sujet de notre projet de recherche, notamment en identifiant le focus sur les négociations d'ententes fédérales-provinciales en contexte de pandémie.

La deuxième étape a impliqué la réalisation d’entrevues d’une heure chacune auprès de neuf fonctionnaires œuvrant pour des ministères sectoriels ou des agences centrales, soit au sein du gouvernement fédéral que du gouvernement du Québec. D’autres ont été sélectionnés pour leur implication directe dans les négociations fédérales-provinciales, lesquelles ont été identifiées suite à une recension des ententes Canada-Québec signées durant la pandémie (par exemple: *Accord Canada-Québec sur le système de notification d’exposition à la COVID-19*; *Entente Canada-Québec visant à soutenir la réponse du secteur de l’itinérance à la COVID-19 dans le cadre de Vers un chez-soi*; *Entente sous forme d’échange de lettres entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec concernant les modalités de mise en œuvre du volet hâtif du programme deux milliards d’arbres*).

La troisième étape a consisté en l’analyse des éléments de négociation en contexte de crise, notamment les thèmes et les tendances émergents dans le contexte des entrevues. Chaque membre de l’équipe s’est vu attribuer la rédaction d’une portion du rapport, et tous ont contribué à sa revue finale. Il est à noter que les extraits d’entrevues (en bleu et italique dans le texte) n’ont pas été attribués à quelconque participant afin d’assurer la confidentialité de l’information obtenue.

Ce projet de recherche repose toutefois sur certaines limitations méthodologiques : le cadre théorique est sommaire, un plus grand nombre de participants auraient pu être rencontrés pour des entrevues, et finalement, des logiciels d’analyse qualitative auraient probablement permis une analyse plus fine des résultats. De plus, la disponibilité des auteurs et la période restreinte allouée à la rédaction ont également limité la livraison d’une analyse plus détaillée.

THÈMES-CLÉS SOULEVÉS LORS DES ENTREVUES

1. L’influence des crises sur la posture des gouvernements

« On n’a jamais vu une telle collaboration que pendant la COVID-19. En période de crise, on voit vraiment comment les ordres de gouvernement peuvent bien travailler et communiquer ensemble »

Dans un contexte régulier, l’action gouvernementale et sa rapidité d’exécution sont influencées par divers facteurs. Dans le cadre de la conduite d’une négociation fédérale-provinciale, la finalisation d’une entente peut, au-delà des difficultés liées à l’objet même des discussions, être influencée par des débats sur le respect du partage des compétences constitutionnelles, les positions traditionnelles des gouvernements sur certaines questions ou

encore les processus décisionnels parfois complexes. L'attention des gouvernements, en contexte régulier, est en outre divisée entre une pluralité de priorités ou de dossiers ayant divers degrés d'importance, souvent marqués par un non-alignement entre les positions fédérales et provinciales.

Dans le cadre des entrevues menées, les participants ont fait ressortir l'influence d'une situation de crise sur les « postures » gouvernementales et l'effet de ces dernières sur la conduite des négociations. Du besoin de convenir de solutions et d'atteindre des résultats rapidement émerge une flexibilité qui favorise la collaboration entre gouvernements.

Durant la crise de la COVID-19, la gestion de la pandémie est devenue, à toutes fins pratiques, l'unique priorité des gouvernements. Certains participants ont noté « *qu'en dehors de la gestion de crise, plus rien n'existait. Tous nos interlocuteurs étaient uniquement centrés sur la gestion de crise* ».

D'autres ont remarqué que même si les crises n'affectent pas les grands principes qui guident les relations intergouvernementales (par exemple le respect du partage des compétences), l'urgence inhérente au contexte pandémique a mis à l'avant-plan l'importance d'une meilleure synergie, ou complémentarité, entre les compétences des ordres de gouvernement et la prise en compte des contextes propres à chaque province.

Cette asymétrie au sein de la fédération s'est reflétée par une intervention accrue du gouvernement fédéral. Dès le début de la crise, certaines juridictions ont rapidement demandé du support supplémentaire, incluant davantage d'interventionnisme de la part du gouvernement fédéral: « *la capacité des provinces n'est pas du même niveau partout; certaines juridictions demandent du financement, ce qui pousse le gouvernement fédéral à faire de l'interventionnisme, puis il impose des standards dont des provinces mieux équipées n'ont pas besoin.* » Un participant œuvrant pour le gouvernement fédéral a noté que ces standards visent à s'assurer d'une certaine équité en ce qui concerne les services offerts, et ce, à travers le pays. Certaines juridictions, telles que le Québec, ont cependant insisté pour un traitement différencié afin de reconnaître l'asymétrie des besoins. Il en a découlé certaines tensions, d'autant plus qu'un traitement différencié, ou une approche unilatérale par une province, pouvait se traduire par des impacts significatifs pour les autres juridictions en l'absence de coordination nationale.

Les gouvernements ont donc ajusté leurs postures traditionnelles pour s'adapter à la gravité de la situation. Le gouvernement fédéral a adopté une posture collaborative d'écoute et de pragmatisme, et a favorisé une approche d'aide ajustée aux besoins réels des provinces, plutôt que d'œuvrer au développement et à l'imposition d'une formule unique ou « nationale ». Le gouvernement du Québec, pour sa part, a privilégié une posture d'ouverture et de collaboration, notamment en se montrant plus flexible sur la question du partage des données.

Alors qu'il existe une attente des organisations, dans un contexte régulier, à ce que leurs représentants débattent longuement sur des positionnements, des participants rencontrés ont remarqué que ce côté « théâtral » de la négociation, perçu comme un facteur limitant en termes de temps, avait tendance à être mis de côté en temps de crise afin de focaliser sur les

éléments jugés essentiels pour convenir de solutions. La nature des discussions, qui portaient par exemple sur l'offre de services comme la vaccination plutôt que sur la mise en œuvre d'un projet de société, a pu contribuer à l'adoption d'approches plus pragmatiques.

Les participants constatent toutefois qu'une fois la crise passée, les gouvernements sont rapidement revenus à leurs façons de faire habituelles: « *dans les premiers mois, les relations étaient excellentes, tous les Premiers Ministres (PMs) se sont rassemblés ensemble et une fois par semaine. Après cela, quand les vaccins [ont été distribués] et les commerces ont commencé à rouvrir, les relations ont changé. On a commencé à voir des débats teintés par les orientations politiques.* »

Certaines leçons peuvent être retenues afin d'influer la conduite des négociations dans un contexte régulier :

- **Posture** : Éviter de se positionner comme des combattants dans l'arène.
- **Asymétrie** : l'ouverture à identifier des solutions dans un Canada aux réalités asymétriques contribue au rapprochement entre les ordres de gouvernements.

2. La disponibilité des ressources (financières, humaines, matérielles)

« La crise de la COVID-19 a eu des ramifications sur tout, en même temps, en matière de vaccins, immigration, impacts sociaux-économiques, etc. »

Les entrevues ont démontré qu'en contexte de crise, l'allocation des ressources joue un rôle primordial, qu'elles soient financières, humaines et matérielles. En temps normal, celles-ci sont habituellement limitées. En contexte de crise, les participants ont noté une accélération des processus de prise de décision, mais également une allocation prioritaire des ressources à la résolution de la crise. La crise mène alors à des tractations quant à la disponibilité de ces ressources, la recherche de solutions en ce qui concerne le respect des champs constitutionnels alors même que la population canadienne exprime des attentes élevées pour des solutions tangibles sur le terrain, et ce, rapidement.

Ressources financières

« Tous les ordres de gouvernement ont reconnu que c'était une crise importante; on n'observait pas vraiment de couleurs politiques, à tout le moins, au cours des premiers mois.

En temps normal, l'allocation des ressources financières suit un processus clairement établi, en fonction des priorités gouvernementales. Chaque ministre dépose ses demandes budgétaires, et l'allocation des ressources suit les lignes directrices émises par le ministère des Finances,

notamment à travers l'exercice budgétaire annuel. Cette allocation des ressources varie d'une juridiction à l'autre, en fonction des priorités de ces dernières. Il n'y a pas nécessairement d'alignement ou d'exercice de priorisation conjointe.

En contexte de crise, cette situation change rapidement. Les participants ont noté la disparité des ressources accessibles, certaines juridictions ayant à leur disposition davantage de ressources financières que d'autres. Certaines ont créé au fil des années des coussins financiers ou disposent de fonds en réserve, alors que d'autres, en situation de déficit ou disposant d'une base de taxation limitée, ne disposent d'aucune marge de manœuvre.

La mobilisation immédiate des ressources liées à l'état d'exception sanitaire a mené à une réorientation des ressources financières, à travers tous les ministères, tant du côté fédéral que provincial, afin de soutenir les efforts liés à la gestion pandémique. Inversement, le besoin de relancer l'économie s'est traduit, au sein de plusieurs juridictions par un accroissement du déficit et un accroissement des dépenses de programmes en vue de relancer l'emploi.

Les conditions d'allocation des fonds se sont caractérisées par une plus grande flexibilité, que ce soit en termes de la durée (identification et allocation plus rapide des fonds), des paramètres financiers allégés (par exemple, approche axée sur les résultats) et l'imposition de clauses moins contraignantes. Les équipes de négociations ont ainsi dû s'ajuster à un environnement en mutation rapide qui impliquait l'ajout de financement aux ententes existantes, l'augmentation de la capacité à livrer des programmes bonifiés, l'ajout de mesures ou programmes additionnels, conditions plus flexibles, etc. Tel que noté par l'un des participants: « *plus on avançait dans les négociations, plus les paramètres étaient flexibles (e.g. approche axée sur les résultats), nous n'avons pas ajouté de clauses additionnelles alors que nous aurions pu le faire [...] Nous n'avons pas à passer toutes les étapes avant de décaisser car l'argent était nécessaire immédiatement. Le gouvernement du Québec gérait la trésorerie sachant que les fonds allaient venir.* »

Un participant a d'ailleurs noté qu'avant la pandémie les négociations tendaient à être très formelles, documentées et basées sur le respect strict des processus. Dans le cadre de la situation de crise, des assouplissements ont pu être constatés, notamment au regard de certaines exigences d'approbation (par exemple, la Loi M-30 au Québec). La crise, selon certains répondants, a eu ceci de bon qu'ils continuent à voir « des améliorations en termes de rapidité, qualité de négociation, rapidité à s'entendre sur les paramètres de financement compte tenu qu'il y a une relation préétablie de confiance. » Cette confiance se traduit, dans certains cas, par la possibilité pour certaines négociations de « *convenir, avant même la conclusion, d'une entente de principe [incluant] le financement, et on peut faire une annonce conditionnelle.* » Cette approche permet notamment d'éviter les bris de service et donne au gens du milieu quelques mois pour planifier.

Ressources humaines

« La pandémie a aussi épuisée beaucoup de gens, et plusieurs d'entre eux ont quitté leurs fonctions. »

En temps normal, les ressources humaines sont allouées en fonction des priorités gouvernementales, afin de soutenir les projets mis en œuvre par l'État.

En temps de crise, telle que la COVID-19, c'est l'ensemble de l'appareil bureaucratique qui est mis à contribution. Tel que noté par un participant: *« Nous travaillons tous ensemble pour régler cet enjeu. »* La livraison de programme de chaque ministère est mise à contribution afin d'assurer une sortie de crise. Les participants ont relevé qu'un élément-clé associé au succès durant la crise de la COVID-19 a été sans contredit la gestion des ressources humaines: *« Il doit y avoir un très grand alignement avec les valeurs d'humanité, que l'humain soit au centre des décisions. [On doit] se baser sur l'humain. »*

Des appels ont été effectués auprès d'autres ministères pour suppléer les besoins en matière de santé publique. Les participants ont souligné un réalignement des ressources vers les nouvelles tâches en vue de répondre à cet objectif urgent, et temporaire, qu'était la crise de la COVID-19. Tous les candidats ont partagé leur fierté d'avoir, en tant que fonctionnaires, contribué à la résolution de la crise, et ont également noté l'importance de relations personnelles basées sur la confiance, la bonne foi et la volonté de travailler ensemble pour des solutions communes. Les employés étaient d'ailleurs requis d'effectuer du temps supplémentaire, soir et fins de semaine, et ce, pendant une longue période.

Ressources matérielles

Avant la crise, de grandes disparités en matière d'accessibilités aux ressources matérielles étaient présentes. Tel était le cas des équipements de protection individuelle (ÉPI), lesquels constituent l'un des symboles-clés de la crise de la COVID-19 (e.g. bottes, gants de protection). Certaines juridictions disposaient de réserves stratégiques, comme le Québec, mais d'autres pas. L'accessibilité à ces ressources fut d'ailleurs sujette à de nombreuses négociations et tractations politiques.

Des participants ont ces disparités tant en matière d'équipements, d'infrastructures, de centres de distribution ou d'équipements de transports. Le gouvernement fédéral avait offert de centraliser les achats afin de suppléer aux besoins de certaines juridictions et d'agir à titre d'acheteur national pour ensuite distribuer l'équipement à travers les différentes juridictions. Cette offre ne fut pas reçue avec le même intérêt à travers les provinces et territoires : *« Par exemple, le fédéral avait suggéré d'être l'acheteur pour tous. La Nouvelle-Écosse, Terre-Neuve-et-Labrador et l'Île-du-Prince-Édouard en avait besoin. Le Québec non. Le gouvernement fédéral n'a pas interféré, il a créé une réserve stratégique pour les provinces et territoires en ayant besoin. »*

Le Québec, par exemple, était doté de réserves stratégiques. En lieu et place de la fourniture d'équipement par le gouvernement fédéral, il s'est vu versés une contribution monétaire équivalente. Cette approche pragmatique, et asymétrique, mise en place par le gouvernement fédéral, en collaboration avec les provinces et les territoires, a permis de suppléer aux besoins de ceux-ci. La flexibilité de ces ententes a d'ailleurs fait l'objet de consensus parmi les participants, notamment la rapidité de l'allocation de ces ressources matérielles: « *Nous avons eu à nous entendre sur le partage des vaccins, des équipements de protection personnel, le nombre minimal de dose [etc.]. Cela s'est fait rapidement puisqu'on se concentrait sur la crise. Les sous-ministres eux-mêmes s'entendaient sur les points précis des négociations. Une proposition [était mise de l'avant] le matin, puis présenté en fin de journée aux rencontres des sous-ministres. Le lendemain, nous mettions à jour la proposition, pour revue par les Ministres.* »

En ce qui concerne l'acquisition et la distribution des vaccins, les négociations se sont portées, à un certain stade de l'épidémie, à l'imposition d'une preuve de vaccins. La mise en œuvre d'outil électronique ne s'est pas faite sans heurt, notamment la requête de l'utilisation d'un code QR. Le gouvernement fédéral a dû négocier avec chaque province et territoire des modalités d'application, afin d'assurer leur validité tant au niveau domestique qu'international.

Les leçons apprises clés liées à l'allocation des ressources financière, humaines et matérielles peuvent se résumer à une priorisation et réorientation massive et exceptionnelle afin de favoriser une sortie de crise rapide, ce qui a été permis par un délestage d'autres services et mandats considérés comme moins urgents. À long terme, une telle situation est intenable puisque les gouvernements doivent assurer la livraison d'autres services et programmes, tout aussi essentiels.

3. Flexibilité au niveau des modalités et de l'exhaustivité de la documentation des ententes

En contexte normal, les participants ont noté que les processus habituels doivent être respectés à la lettre, avec à la clé de nombreuses étapes à respecter, approbations à obtenir, validation par les facilitateurs internes et les agences centrales. Le respect du mandat des programmes, et des termes et conditions associés aux programmes de contribution et subvention régissent les conditions d'engagement et d'allocation des fonds. Les négociations s'étalent sur plusieurs mois, dans un contexte où les propositions sont développées par écrit, à travers plusieurs échanges de conversations et rencontres de négociation.

Les participants ont noté qu'en contexte de crise, ce ne sont pas toutes les juridictions qui ont le même niveau de préparation, ni la même compréhension ou perspectives des enjeux et de leur résolution. En contexte de crise, ceux-ci ont noté la volonté partagée des fonctionnaires provinciaux et fédéraux de faire les choses différemment.

Le Conseil du trésor du Canada, par exemple, a permis « *plus de flexibilité, plus d'acceptation dans les modalités des ententes, [par exemple] un échange de lettre plutôt qu'une entente formelle,* » puisque sa forme simplifiée permet d'accélérer la rédaction et d'éviter de s'attarder au niveau de détails d'une entente prenant une forme plus traditionnelle. Dans certains cas exposés par les participants, les attentes en matière de reddition de compte étaient assouplies, tout en respectant les exigences-clés édictées par le Conseil du trésor. Ce changement a permis notamment l'allocation de fonds de manière rétroactive, ou, dans certains cas, l'allocation de fonds avant même qu'une entente soit signée ou annoncée publiquement, compte tenu de l'urgence de la situation.

Les participants ont toutefois noté que plusieurs balises étaient maintenues, afin de mitiger les risques, en soulignant que l'acceptation du niveau de risque était plus élevée lors de la crise « *le niveau de risque qu'on peut accepter est normalement très bas [...] la volonté de prendre des décisions rapides était très différente avant la crise. [Maintenant], on peut accepter un plus haut niveau de risque les décisions sont prises plus rapidement.* ». Pour ce faire, les participants ont mentionné que l'analyse des risques et des considérations-clés, même si accélérées durant la crise, a néanmoins été maintenue.

Cette flexibilité dans les modalités de négociation et de mise en œuvre des ententes se reposait principalement sur le sens commun, la bonne volonté et la volonté de livrer des résultats dans des délais très courts: « *c'est pour cela que la flexibilité est importante. [Elle permet de partager] les risques.* » Cette flexibilité découle aussi d'une volonté d'identifier les objectifs communs, puis de mettre de côté les éléments jugés non-essentiels. La délégation des responsabilités à des niveaux hiérarchiques plus bas a aussi permis à certains participants de trouver des solutions innovatrices de manière rapide, qui convenaient aux besoins immédiats. Le fait que ces flexibilités s'inscrivaient dans un contexte de multiplication des forums d'échanges d'information et de négociation a permis également de mitiger les impacts négatifs, mais aussi de partager la prise de risque entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces et territoires.

4. Mobilisation des parties prenantes

« Nous n'avions jamais vu une telle collaboration. En période de crise, On voit vraiment comment les ordres de gouvernement peuvent Bien travailler et communiquer ensemble.

En contexte normal, les participants ont noté que la négociation d'ententes implique une multitude de parties prenantes dans les deux ordres de gouvernements. De manière générale, le temps mis pour la conclusion des ententes dépend largement de la capacité des parties prenantes de chaque ordre de gouvernement à se mobiliser pour comprendre les positions, consulter les instances centrales telles que le Conseil du trésor (au niveau fédéral) ou le Secrétariat du Québec aux relations canadiennes (au niveau provincial), et obtenir des approbations aux différents niveaux de gestion de chacun des ordres de gouvernement, et ce, avant d'émettre les contre-propositions négociées. Ce processus itératif de consultations et de négociations dépend des disponibilités des différentes

parties prenantes impliquées. En contexte normal, les parties prenantes ont d'autres priorités concurrentes, leur disponibilité et l'attention qui peut être accordées à la négociation d'une entente spécifique est limitée. Par conséquent, la conclusion des ententes peut prendre plusieurs mois à plusieurs années: *« si j'ai une entente, je dois aller au Cabinet, obtenir les approbations. La COVID-19 a priorisé ces ententes. Maintenant, j'ai des délais, ce qui allonge les processus d'approbation. Tout a été accéléré parce qu'il n'y avait qu'une seule priorité. Maintenant, je dois [négocier] une place au Conseil des ministres pour avoir des approbations. »*

Les ententes conclues entre le gouvernement fédéral et l'ensemble des provinces et territoires pour la gestion des mesures sanitaires d'urgence tels que la distribution des équipements de protection contre la COVID-19 et les vaccins sont une parfaite illustration du niveau de priorisation qui peut être accordée par les parties étant donné l'urgence. Les parties prenantes au plus haut niveau de gestion de l'appareil gouvernemental (ministres et sous-ministres) se rencontraient à tous les jours en vue de négocier et de prendre les meilleures décisions pour le bien-être commun. Les autres dossiers des parties prenantes étaient suspendus en vue de faire face à la situation d'urgence. Ici, la leçon que nous retenons est que cette mobilisation exceptionnelle des parties prenantes a considérablement réduit le temps mis pour la négociation et la conclusion des ententes visant la sortie de crise. Entre autres, les processus administratifs ont été allégés, avec des délais d'approbation plus courts. Les participants ont également mentionné qu'en période de crise, certains individus sont amenés à prendre des décisions-clés, plutôt qu'en comité, ce qui permet d'accélérer la finalisation des ententes *« L'imputabilité est souvent par comité ; en crise, les individus prennent des décisions sur eux. »*

Finalement, nous avons demandé aux participants s'il était possible de susciter et maintenir un tel niveau de mobilisation en dehors la période de crise. Ils ont noté que c'est essentiellement le risque pour le bien-être commun en contexte de crise qui suscite la mobilisation exceptionnelle. Force est de reconnaître que le contexte de crise est un facteur exogène et hors du contrôle des leaders des deux ordres de gouvernement. Les participants ont mentionné que toutes les ententes ne peuvent être priorisées systématiquement par l'ensemble des parties prenantes. En effet, il serait difficilement soutenable de mobiliser quotidiennement et perpétuellement toutes les parties prenantes étant donné la multiplicité des dossiers qui sont sous leur responsabilité: *« J'ai une entente en lien avec la vaccination, mais j'ai aussi d'autres dossiers. [...] On en revient à un rythme en cohérence avec les autres obligations. »*

De nos entrevues, nous retenons deux leçons-clés quant à la mobilisation :

- le niveau de mobilisation des différents niveaux de gestion dans chacun des ministères impliqués dans les ordres de gouvernement a un effet direct sur le temps requis pour la conclusion des ententes. Lors de nos entrevues, nous avons été saisis par le fait que des rencontres intégrées de l'ensemble des parties prenantes impliquées permettent de décanter certains problèmes et faire avancer significativement la négociation.

- Lors de la crise de la COVID-19, des outils technologiques de communication et de collaboration virtuelle en temps réels ou de manière continue qui permettent l'intégration et l'engagement de plusieurs parties prenantes entre les deux ordres de gouvernement ont émergé. Lorsque bien utilisés dans un contexte de non-crise, ces outils de collaboration virtuelle permettent à toutes les parties prenantes de suivre les mises à jour et l'évolution en temps réel des négociations et de la rédaction des ententes et même d'y contribuer en fonction de leurs disponibilités respectives.

5. Les relations interpersonnelles et le partage d'information

« La nature humaine veut un résultat, à la fin du jour, après s'être battu. Souvent, les dirigeants veulent que tu débattes [pour gagner ton point]. »

Dans le contexte gouvernemental, l'importance des réseaux personnels ne saurait être sous-estimée. Ces réseaux de contacts, formels et informels, jouent un rôle crucial dans la facilitation de la communication, de la coordination des actions et de la mise en œuvre des politiques publiques. Ils permettent aux ministères et agences gouvernementales de partager des informations de manière fluide et pertinente, ce qui est essentiel pour la prise de décisions éclairée et rapide, notamment en période de crise.

En contexte normal, les réseaux suivent les individus et se bâtissent au fil du temps selon les initiatives et les projets sur lesquels ces individus sont amenés à travailler. Les relations bâties naturellement dans ce contexte sont majoritairement solides, matures et durables, et profitent aux négociations de nature relationnelle et/ou culturelle complexe (exemple : négociations avec des communautés autochtones).

En contexte de crise, le tissu relationnel peut s'avérer extrêmement efficace lorsqu'il a été bâti au préalable. L'utilisation des réseaux bien établis et la connaissance fine des rôles et responsabilités et des sphères d'influence et des réseaux individuels des interlocuteurs peuvent bénéficier à la fluidité des négociations. Le niveau de confiance et de transparence entre les parties est souvent cité comme le facteur prépondérant dans la recherche des solutions et des points de convergence dans les négociations. Cette capacité des interlocuteurs de passer outre les craintes et la méfiance est souvent résultat de collaboration ouverte de longue date, et une compréhension profonde des enjeux sous-jacents de l'interlocuteur.

« Mon réseau s'est renforcé. Quand on parle à quelqu'un à tous les jours, cela permet un rapprochement qui facilite les échanges. »

En absence de tels réseaux, le contexte de crise emmène une nécessité de les bâtir de manière urgente et en accéléré. L'absence de liens entre les interlocuteurs les force à compenser notamment par le biais de la mobilisation excessive des ressources autour d'un objectif ciblé (par exemple, en augmentant le nombre de rencontres pour se découvrir mutuellement – apprentissage des enjeux en accéléré). Ce contexte semble plus énergivore et peut comporter des risques d'échapper certains enjeux, dû à la méconnaissance, des craintes et du manque de transparence.

À première vue, le contexte de crise peut paraître bénéfique pour l'accélération de la création et le renforcement de réseaux interpersonnels. Cependant, dépendamment de l'intensité de la crise, celle-ci peut aussi fragiliser les réseaux: *« La pandémie a aussi épuisé beaucoup de gens; plusieurs ont quitté leurs fonctions. Donc plusieurs gains relationnels ont été perdus à la suite de la pandémie. »* Dans certains contextes, la mobilité accrue des ressources sursollicitées et épuisées a été destructrice pour les réseaux, entre autres par des retraites ou départs anticipés ou des changements de fonctions.

« Les gains relationnels ont été perdus à la suite de la pandémie. J'ai changé de ministre une fois, de sous-ministre deux fois et de SMA une fois. »

Le partage d'information s'est avéré un élément-clé des négociations, à la fois pour la mise en œuvre des programmes (*« Nous avons besoin de mettre un mécanisme en place [...] il n'y avait rien d'efficace avant. »*), mais aussi pour faire avancer les négociations sur un grand nombre d'ententes. Les participants ont d'ailleurs noté avec unanimité la croissance rapide des rencontres fédérales-provinciales, à tous les niveaux : *« un nombre record d'appels conférences. »* Ces rencontres ont également permis une plus grande réactivité face aux événements qui déboulaient à grande vitesse et cette collaboration *« reposait beaucoup sur la confiance. »* Toutefois, certains participants ont noté que le partage d'information devait servir aux strictes fins liées à la livraison de programmes et que le gouvernement fédéral ne devrait pas s'en servir dans le but de *« développer de [nouvelles] politiques canadiennes »* qui empièteraient davantage dans le champ de juridiction des provinces.

Parmi les leçons apprises soulevées durant les entrevues, nous avons noté :

- Importance des relations interpersonnelles dans l'alignement des intérêts, la confiance, la transparence et l'efficacité des négociations.
- Importance de bâtir d'avance des réseaux professionnels étendus, à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation d'attache ;
- Importance d'assurer la pérennité des réseaux. Identification de substituts dans l'organisation qui pourraient prendre le relais en cas de départs ; s'assurer que les substituts aient également accès au réseau de contacts afin de permettre une continuité des opérations, en contexte normal mais surtout durant la crise ;

- Importance de la création de forums entre le gouvernement fédéral et les provinces et les territoires, à plusieurs niveaux. Cet élément, critique, a été mentionné à plusieurs reprises. Une fois la crise arrivée, les forums existants ont pu être utilisés afin de rassembler les différentes fonctions publiques. Dans certains cas, tel au niveau ministériel, leur fréquence s'est multipliée jusqu'à plusieurs fois par semaine lors de la crise.

6. L'influence des champs de compétences partagées ou distincts

« Dans la relation de collaboration entre les deux ordres, il faut convenir dès le départ qu'il ne faut surtout pas toucher au pouvoir constitutionnel. »

Une autre leçon apprise concerne la prise en compte de l'effet du champ de compétences dans la flexibilité que peuvent offrir les parties lors de la négociation, selon les domaines où les deux ordres de gouvernement exercent conjointement ou non des pouvoirs législatifs ou administratifs.

Les participants ont noté que le domaine de la santé est principalement une compétence provinciale. Dans un contexte normal, les provinces sont responsables de l'organisation et de la prestation des soins de santé. En revanche, le gouvernement fédéral joue un rôle important dans le financement des soins de santé via des transferts financiers aux provinces, en plus de réglementer certains aspects des services de santé.

Lors de la crise de la COVID-19, le gouvernement fédéral a rapidement déployé des fonds supplémentaires pour aider les provinces à répondre à la crise. Par exemple, le Fonds de relance sécuritaire a fourni des ressources financières pour soutenir les systèmes de santé provinciaux, y compris pour l'achat de matériel médical, l'augmentation des capacités hospitalières, et la mise en œuvre de programmes de dépistage et de vaccination.

La distribution des vaccins a été un domaine clé de collaboration. Le gouvernement fédéral a négocié les contrats d'achat avec les fabricants de vaccins et a assuré la distribution des doses aux provinces, y compris le Québec. Par la suite, les provinces ont été responsables de la mise en œuvre de la campagne de vaccination, en déterminant les groupes prioritaires et en organisant les cliniques de vaccination. Cette collaboration a nécessité une coordination étroite pour garantir une distribution efficace et équitable des vaccins tout en respectant.

Cette acquisition des vaccins n'aurait pas été possible *« sans un partage de l'information et des leçons apprises, »* notamment *« plus de 500 rencontres ministérielles pendant les trois années de la pandémie. »* Une participante a noté que la mise en commun de l'information, dans le respect des champs de compétence, a permis *« de nous emmener au succès. »* Cette

même information, qui au début « *n’était pas partagée sécuritairement, par téléphone ; a [néanmoins] permis de tracer des liens au niveau opérationnel. Ensuite, on a mis en place des systèmes plus formel. »*

Malgré cette collaboration, il y a eu des moments de tension, notamment concernant le rythme de distribution des vaccins et les différences dans l'application des mesures de santé publique entre les provinces et le gouvernement fédéral : « *il y a des choses qu'on pouvait négocier, mais d'autres choses qui était du ressort des provinces et territoires à prendre les décisions, sans ingérence du gouvernement fédéral. Et c'est là que nous avons vu le plus de tensions. »*

Le Québec, par exemple, a adopté certaines mesures, comme les couvre-feux, qui étaient plus strictes que dans d'autres provinces. Ces différences ont parfois conduit à des critiques, mais elles ont aussi illustré la flexibilité inhérente à la légitimité des champs de compétences qui permettent aux provinces de répondre aux spécificités locales selon leur convenance tout en bénéficiant du soutien du gouvernement fédéral.

Nous retenons que le champ de compétence des deux ordres de gouvernement est un fait dont il faut tenir compte dans la gestion de la relation fédérale-provinciale, indépendamment du contexte de crise. Plusieurs participants ont conseillé de communiquer et de réaffirmer dès le départ afin que le processus de négociation n’empiéterait aucunement dans les champs de compétences afin de maximiser la confiance et favoriser la collaboration.

En somme, la gestion de la crise de la COVID-19 a mis en lumière l'importance de la collaboration entre le Canada et le Québec dans un champ de compétence partagée comme la santé. Cette collaboration a permis de maximiser l'efficacité de la réponse à la pandémie, bien que des défis aient subsisté en raison de la nécessité de prendre en compte le champ des compétences des provinces.

7. Gestion des risques

En contexte normal et de manière générale, les processus gouvernementaux de gestion des risques couvrent une variété de risques à différents niveaux, allant des risques stratégiques aux risques opérationnels. Il peut s’agir des risques stratégiques et nationaux ; des risques opérationnels comme la saine gestion des finances publiques ; des risques liés aux infrastructures essentielles ; des risques en sécurité civile et nationale, etc. Ces processus sont soutenus par des cadres normatifs et diverses ententes au niveau national et international. Les dérogations aux processus sont plutôt rares et requièrent un recours à des approbations par des hautes autorités (conseil des ministres ou sous-ministres selon l’impact de la dérogation). Ces démarches impliquent une analyse législative, et à l’occasion des consultations interministérielles et inter-gouvernementales, ce qui se traduit habituellement en délais parfois substantiels.

En temps de crise, la nécessité de livrer les résultats dans des délais impartis très courts, requiert une réévaluation des processus d’approbation, et une étroite gestion des risques associés aux modifications des processus : « *on peut accepter un plus haut niveau de risques.* » Les démarches de dérogation aux conditions de programmes sont souvent accélérées compte tenu de l’urgence de la situation. Il y a alors une priorisation accrue des paramètres, et seules les considérations essentielles sont pris en compte : « *À cause de la crise, tu te retrouves à avoir les bons facteurs et les bons éléments pour favoriser la collaboration provinciale-fédérale. [...] Tout a été accéléré parce qu’il y avait une seule priorité.* »

Cette démarche de priorisation requiert une bonne connaissance mutuelle des enjeux. Les participants de l’étude ont noté qu’une fois la confiance installée, certains processus pouvait être allégés et davantage de flexibilité pouvait être octroyée. Cette situation contraste avec le contexte normal, alors que la primauté revient aux processus établis, avec une faible tolérance au niveau du risque.

Par exemple, dans le contexte d’ajustement des services médicaux à la population, les gouvernements se sont entendus sur certaines modalités et paramètres axés sur les résultats, et ont procédé à des dérogations afin d’éviter certaines exigences non-essentiels. De son côté, le Québec a pu gérer sa trésorerie sachant que le financement du gouvernement fédéral allait être versé plus tard, ce qui lui permettait d’agir sur le terrain rapidement.

« Avec le recul, si on avait eu davantage de temps, nous aurions fourni une meilleure livraison des programmes. »

Un participant a toutefois noté qu’il y a des limites à une prise de risque accrue. Suite à la pandémie, la vision de certains fonctionnaires risque de différer en l’absence d’une compréhension du contexte dans lequel les décisions ont été prises, entre autres s’il s’agit de nouveaux employés. De plus, il y a toujours la possibilité d’un audit par le Vérificateur général, d’où l’importance de bien documenter le processus de décisions et les considérations ayant mené à celles-ci. De manière générale, le moins de temps alloué au traitement d’un dossier, le moins les fonctionnaires sont aptes à réduire les risques associés, lesquels peuvent resurgir plus tard et requérir des ajustements aux décisions prises, ou des mesures de mitigation. De manière rétrospective, l’établissement ou le respect des procédures auraient permis d’éviter certains écueils. Mais tel que rapporté, les décideurs n’avaient guère le choix que de prendre des décisions rapides.

Nous retenons que la gestion des risques allégée en contexte de crise peut être facilitante pour la mise en place des solutions rapides aux problèmes critiques. Toutefois, le caractère temporaire de ces allègements demeure important dans la mesure où certaines concessions peuvent être nuisibles aux parties prenantes à long terme.

Il peut s’agir par exemple de la flexibilité des postures gouvernementales en termes des champs de compétences qui peut se retourner contre une des parties qui va peiner, au retour dans le contexte normal, à regagner ses acquis. Il peut également s’agir des allègements des octrois et de la reddition

de comptes qui, s'ils perdurent dans le temps, peuvent générer des risques accrus de mauvaise gestion des fonds publics.

Ainsi, le contexte de crise est révélateur des priorités gouvernementales, et permet de remettre en question la lourdeur de certains processus. Toutefois, les allègements qui surviennent en période de crise ne peuvent pas être appliqués en contexte normal en se basant uniquement sur les perceptions de gain d'efficacité. Si un changement de processus est souhaité, une révision peut certainement être envisagée mais devrait requérir une analyse de risques en profondeur.

CONCLUSION

En résumé, la COVID-19 a mené à des modifications importantes dans les différents aspects de la gouvernance étatique et de la négociation des ententes fédérales-provinciales.

Ces modifications étaient basées sur la priorisation des actions afin de répondre aux besoins urgents et leur caractère temporaire a facilité l'ouverture au compromis. De plus, le fait que les parties étaient conscientes de cet aspect temporaire a facilité le retour aux approches traditionnelles après la crise, notamment en ce qui a trait à la posture gouvernementale.

Il y a également eu des changements qui se sont avérés durables et propices à l'évolution des processus, des cultures organisationnelles et de la fluidité des négociations en dehors du contexte de la crise (voir le tableau ici-bas), certains avec réserves. Ils apportent des apprentissages exceptionnels et un certain recul par rapport aux pratiques usuelles, et font évoluer le milieu gouvernemental en général et les négociations des ententes plus spécifiquement.

Les principales observations que l'on retient quant à l'applicabilité des changements en dehors du contexte de crise :

Effet observé	Durable	Tempo- raire	Conditions d'applicabilité ou risques en dehors du contexte de crise
Posture gouvernementale			
Amélioration de l'écoute des enjeux respectifs	x		Un effort conscient, une volonté claire et la relation de confiance
Collaboration plutôt que confrontation	x		Relations de confiance
Ouverture aux solutions asymétriques (compromis sur l'équité)	x		Volonté politique et orientations des autorités
Disponibilité des ressources			
Financières : priorisation rapide en fonction des besoins urgents		x	Mise de côté des besoins non-urgents

Humaines : réallocation en fonction des besoins immédiats		x	Délais dans la réalisation des mandats courants (importants mais moins urgents)
Matérielles : centralisation et priorisation en fonction des besoins urgents		x	Mise de côté des besoins non-urgents
Modalité et exhaustivité des ententes			
Format abrégé		x	Possible spécifiquement grâce à son aspect temporaire, prise de risque
Mobilisation			
Mobilisation et collaboration accrue à tous les niveaux	x		Priorisation d'urgence et volonté politique
Temps de signature des ententes considérablement réduit		x	Comporte des risques d'analyse incomplète = potentiels dommages collatéraux
Utilisation accrue des outils technologiques pour une communication accélérée	x		On ne pourrait plus s'en passer
Relations interpersonnelles			
Importance des réseaux pour le climat de confiance	x		La prise de conscience de l'importance des relations de confiance
Développement accéléré des réseaux		x	Mobilisation exceptionnelle et forcée par la priorisation gouvernementale des intervenants de tous les niveaux
Champs de compétence			
Partage de l'information accru		x	Comporte un risque d'augmenter les frictions autour des champs de compétences
Gestion des risques			
Allégée et axée sur la priorisation		x	Possible spécifiquement grâce à son aspect temporaire, prise de risque