

LA RÉORGANISATION DES RESSOURCES DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE QUÉBÉCOISE

EN SITUATION DE CRISE

PRÉSENTÉ PAR :

M. Étienne Chabot | M. Vincent Defoy | M. Jonathan Guénette
M^{me} Josée Latulippe | M^{me} Geneviève Morneau | M. Sébastien Payette
M. Simon Vézeau | M^{me} Karine White

Cercle des jeunes leaders de l'administration publique
Québec, le 22 octobre 2021



TABLE DES MATIÈRES

MISE EN CONTEXTE	3
ÉTAT DES LIEUX	5
Les mécanismes de gestion de crise au gouvernement du Québec : ce qui est déjà prévu	6
Les mécanismes mis en place dans le contexte de la crise de la COVID-19	7
Des autorités ministérielles monopolisées par la gestion d'une crise sans précédent	7
Les impacts observés sur les ressources humaines	8
PRINCIPAUX CONSTATS ET DÉFIS	9
Centralisation des décisions	10
Planification des risques futurs	10
Priorisation et redéfinition des mandats	11
Réaffectation des ressources humaines vers les besoins réels	12
PISTES DE SOLUTIONS PROPOSÉES	14
Définir un modèle de « cellule de crise » pour les ministères et organismes	15
Réaliser un exercice de priorisation « Services publics 1.0 »	16
Encourager et soutenir un réel déploiement des ressources humaines	17
REMERCIEMENTS	18
ANNEXE 1	
REVUE DE LITTÉRATURE.....	20

MISE EN CONTEXTE

La situation géographique et la stabilité politique sont des facteurs qui peuvent expliquer les raisons pour lesquelles le Québec a demeuré somme toute à l'abri de plusieurs grands fléaux qui affligent certaines autres sociétés. Le Québec n'est cependant pas exempt de grandes catastrophes. Au cours des 30 dernières années, le Québec a fait face à une centaine d'événements majeurs souvent causés par des catastrophes naturelles, mais aussi par des conséquences d'activités humaines. Que l'on pense au glissement de terrain à Saint Jean Vianney en 1971, à la tempête du verglas en 1998 ou, plus récemment, à l'accident ferroviaire de Lac-Mégantic en 2013, ces catastrophes ont causé des centaines de décès, des milliers d'évacués et des milliards de dollars en coûts directs et indirects.

La pandémie de la COVID-19 qui a touché le monde entier était cependant d'une ampleur inédite, et s'est distinguée des crises semblables traversées au Canada en 2009 (grippe H1N1) et 2003 (éclosion du SRAS), que ce soit par sa durée, son impact en vies humaines ou son effet déstructurant sur les activités socioéconomiques de la plupart des pays du monde.

À partir du mois de mars 2020, le gouvernement du Québec a mis en place différentes mesures afin de gérer cette crise sans précédent. Force est de constater que l'approche utilisée a permis le maintien adéquat des missions de l'État : malgré de graves difficultés, le système de santé et de services sociaux a été mis à mal, mais ne s'est pas écroulé comme ce qui a été observé dans certaines autres juridictions. Les écoles sont demeurées largement ouvertes et l'activité économique a été préservée malgré les diverses restrictions qui ont dû être imposées.

Cette crise a cependant eu des impacts importants sur la capacité des équipes et la mobilisation du personnel. Sans surprise, certains ministères ont dû mettre des bouchées doubles, voire triples, pour assurer leur prestation de services alors que la gestion de la crise sanitaire s'ajoutait aux autres mandats à gérer pendant que d'autres ministères, moins impactés, poursuivaient la gestion de leurs dossiers réguliers.

Dans le cadre de ce PublicLab, nous cherchions à comprendre la réflexion stratégique qui gouverne les autorités concernant notamment l'allocation des ressources au sein de certains ministères et organismes du gouvernement du Québec dans un contexte de crise, faisant notamment référence à la présente crise sanitaire. L'objectif de la démarche visait à identifier des mécanismes qui permettraient au gouvernement du Québec de réaffecter ses ressources humaines dans les ministères impactés par une crise nécessitant des effectifs supplémentaires.

Nous avons débuté nos travaux par une revue de littérature, présentée à l'annexe 1, puis nous avons rencontré plus d'une dizaine d'anciens et d'actuels hauts dirigeants de ministères, d'organismes gouvernementaux et d'organisations syndicales. Ceux-ci nous ont fait part de leur vision des événements et des pistes d'amélioration qu'ils entendent pour l'avenir. Sur cette base de discussions, jumelée à l'expérience vécue de chaque jeune leader de notre groupe au sein de son organisation, nous avons identifié certains constats et pistes de solutions que nous vous présentons dans le présent rapport.

ÉTAT DES LIEUX

LES MÉCANISMES DE GESTION DE CRISE AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC : CE QUI EST DÉJÀ PRÉVU

Au cours des 50 dernières années, le Québec s'est doté de différents encadrements et mécanismes de coordination lui permettant de faire face à des situations de crise. Ceux-ci se sont notamment traduits dans des outils législatifs comme la *Loi sur la sécurité civile* (2001) et dans des politiques, tels que la *Politique de sécurité civile* (2014).

En ce sens, l'Organisation de la sécurité civile du Québec (OSCQ), qui agit sous la coordination du ministre de la Sécurité publique (MSP) a établi le *Plan national de sécurité civile* (PNSC). L'OSCQ a été mise en place après le drame du viaduc de la Concorde. Il s'agit d'une structure officielle qui a des ramifications jusque dans les municipalités.

Ce plan prévoit notamment un partage de responsabilités entre les ministères et organismes. Le redéploiement des ressources humaines s'effectue à travers la mission « *Services essentiels gouvernementaux* », sous la responsabilité du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT). Ainsi, lors d'une situation de crise, le ministère concerné nécessitant des ressources humaines supplémentaires décrit donc ses besoins, les envoie au SCT qui constitue des banques de ressources potentielles qui sont ensuite fournies à ce ministère. La gestion du redéploiement plus opérationnelle est ensuite effectuée par les directions de ressources humaines de chacun des ministères et organismes concernés.

Le Comité de sécurité civile du Québec (CSCQ) est un autre mécanisme de coordination où siègent les sous-ministres et les dirigeants des ministères et organismes gouvernementaux les plus concernés par la sécurité civile, de même que le coordonnateur gouvernemental de la sécurité civile au ministère de la Sécurité publique (MSP), qui assure la liaison avec l'OSCQ et les Organisations régionales de la sécurité civile (ORSC). Le CSCQ est présidé par le secrétaire général et greffier du Conseil exécutif du gouvernement du Québec.

Dans le contexte d'une crise, ces mécanismes de coordination en sécurité civile sont activés et permettent habituellement une bonne coordination intersectorielle à tous les niveaux. Les canaux de communication découlant de cette structure permettent d'assurer une déclinaison des décisions stratégiques jusqu'au niveau opérationnel.

LES MÉCANISMES MIS EN PLACE DANS LE CONTEXTE DE LA CRISE DE LA COVID-19

Dès que l'état d'urgence sanitaire a été décrété en mars 2020, une cellule de crise gouvernementale, composée notamment du premier ministre, du ministre de la Santé et des Services sociaux, du ministre de la Sécurité publique et du directeur national de santé publique, a été mise en place. L'ensemble du forum des sous-ministres étant par ailleurs sollicité, la coordination de l'ensemble incombait au ministère du Conseil exécutif (MCE).

Dès les premiers jours de la crise, le gouvernement a été confronté à des questionnements fondamentaux, notamment le maintien des chaînes d'approvisionnement pour du matériel jugé critique (matériel médical, communications, biens et services essentiels) ainsi que la mise en œuvre de nouveaux programmes pour soutenir les citoyens et les entreprises.

Il a été souligné, par les intervenants sondés, qu'en gestion de crise, il est nécessaire d'agir vite et que la pire chose à faire est de ne pas prendre de décision. Par ailleurs, la gestion d'une crise d'une telle envergure devait nécessairement être dirigée par le premier ministre et son équipe : « une crise, un chef, comme à l'armée ». L'identification des missions essentielles des ministères et organismes et la fermeture de certaines lignes d'affaires devaient être ciblées par les plus hauts dirigeants. Dans ce contexte, la centralisation de la prise de décisions est apparue adéquate et nécessaire pour l'ensemble des collaborateurs de notre Publiclab.

DES AUTORITÉS MINISTÉRIELLES MONOPOLISÉES PAR LA GESTION D'UNE CRISE SANS PRÉCÉDENT

Une des situations observées au cours des derniers mois par les intervenants rencontrés demeure que les autorités ministérielles sont encore très monopolisées par la gestion de cette crise. Il était perçu au départ, que cette situation ne durerait que quelques semaines, et ensuite quelques mois. Nous semblons toujours être sur le point de « *sortir de la vague* ». Au moment d'écrire ces lignes, l'état d'urgence sanitaire est toujours en vigueur au Québec, et ce, depuis maintenant 19 mois.

Pour certaines organisations, la première vague de mars 2020 ainsi que la deuxième vague en octobre 2020 commandaient des positionnements, des décisions et des adaptations au quotidien de la part des plus hautes autorités politiques et administratives. La pression des nombreux changements mobilisait l'ensemble des équipes et plus de la moitié du temps des dirigeants pouvaient être consacrés à la gestion de la situation.

LES IMPACTS OBSERVÉS SUR LES RESSOURCES HUMAINES

La gestion de la crise sanitaire a permis le maintien de certaines missions et certains services de l'État, mais elle ne s'est pas faite sans impact. À cet effet, si les différents ministères et organismes ont su répondre adéquatement aux attentes qui leur étaient adressées, il a été cependant soulevé lors de nos entrevues que la « *machine* » a su livrer, mais parfois au prix d'une surutilisation de ses ressources humaines.

Dans certains secteurs, notamment à la santé et aux services sociaux et dans le domaine des technologies de l'information, des réorganisations majeures des équipes ont été réalisées pour soutenir les besoins organisationnels. Nous avons assisté à l'arrivée de relève ainsi qu'à l'augmentation des heures supplémentaires. Selon certains hauts dirigeants rencontrés, la pression subie et la charge de travail demandée dans certains ministères ont entraîné un nombre important de mouvements de personnel vers d'autres organisations et une démobilisation du personnel. Cela s'est surtout fait ressentir après la première vague.

Avec la crise actuelle de la COVID-19 qui perdure depuis maintenant plus de 19 mois, il va sans dire que certains des dirigeants rencontrés voient une forme « d'iniquité » dans la répartition des différents dossiers entre certains ministères et organismes. Alors qu'au ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et dans le réseau de la santé et des services sociaux (RSSS) en général, les ressources continuent de faire des heures supplémentaires de façon régulière, la plupart des autres ministères et organismes ont retrouvé leur rythme d'avant la pandémie.

PRINCIPAUX CONSTATS ET DÉFIS

CENTRALISATION DES DÉCISIONS

Lors de nos différentes entrevues, il nous a été précisé que les mécanismes de coordination gouvernementale en sécurité civile sont bien adaptés pour la gestion de crises locales ou touchant des secteurs limités. La structure décisionnelle ainsi que les rôles et responsabilités sont efficaces pour gérer des sinistres, mais sont apparus plus difficilement applicables, moins adaptés, pour la gestion d'une crise sanitaire d'une durée de plusieurs mois. La cellule de gestion de crise mise en place spécifiquement pour gérer cette crise sanitaire ne comportait pas de plan gouvernemental officiel comme c'est le cas avec le Plan national en sécurité civile et n'avait jamais été déployée auparavant, ce qui a pu complexifier le partage d'information entre les différents paliers décisionnels et organisationnels. La décentralisation de certains pouvoirs décisionnels ainsi que de l'imputabilité s'est faite souvent dans l'action, avec peu de planification.

En effet, la majorité des décisions ont été prises par les hautes autorités ou ont été centralisées dans la plupart des ministères et organismes. Plusieurs dirigeants nous ont mentionné que ces grandes orientations, nécessaires pour gérer certains aspects de la crise, étaient parfois beaucoup trop précises ou complexes, laissant peu de marge de manœuvre aux entités régionales et locales.

Ces orientations ne pouvaient malheureusement pas être mises en application dans toutes les situations, ce qui faisait en sorte que les ministères n'avaient pas d'autre choix de préciser chaque détail répondant à chaque situation ou réalité régionale. Par exemple, des directives s'adressant aux établissements de santé et de services sociaux, qui auraient normalement dû tenir sur deux à trois pages, pouvaient maintenant être présentées sur 20 à 30 pages afin de répondre aux nombreux questionnements et à tous les enjeux soulevés.

De manière générale, les dirigeants rencontrés ont constaté que cette centralisation a eu pour effet que plusieurs ressources régionales et locales se sont mises en mode « *attente des orientations du ministère* », sans qu'une certaine liberté d'action puisse être donnée au niveau local ou sans avoir la marge de manœuvre requise pour agir.

PLANIFICATION DES RISQUES FUTURS

La gestion de la crise sanitaire a amené certains ministères à prendre conscience du fait qu'il n'y avait pas de plan de maintien de leurs activités critiques ou que ceux-ci n'étaient pas à jour. Par exemple, au début de la crise, le MSSS a dû demander aux établissements du RSSS, via les coordonnateurs régionaux de sécurité civile, de concevoir ou d'actualiser de tels plans pour leurs installations.

Cela a amené certains ministères à réfléchir rapidement à la planification des ressources humaines en fonction des risques, à l'actualisation des plans de maintien des risques critiques au moment même où la crise s'installait.

De plus, les secteurs considérés plus vulnérables ont dû réfléchir rapidement à l'élaboration de plans pour les risques futurs, constatant que la crise allait perdurer dans le temps. La détermination du niveau hiérarchique de prises de décisions a été au cœur des réflexions, cela en fonction de la volonté d'être le plus efficient possible.

Il a été constaté qu'afin de réaliser la meilleure des planifications des risques, les attentes des autorités gouvernementales devaient être précises, bien détaillées et communiquées au bon moment, c'est-à-dire le plus en amont possible, cela en fonction de l'arrivée des enjeux et de l'identification des risques futurs.

Les ministères ont également réalisé, au fur et à mesure que se poursuivait la crise, que les attentes, les outils et les plans devaient être actualisés régulièrement, même en continu. Cela s'est avéré un défi important dans le contexte de la pénurie de ressources humaines, notamment celles étant spécialisées dans leur secteur d'activités. Plus que jamais, le défi de la planification des risques présents, mais surtout futurs s'est avéré important et déterminant dans les impacts de la crise.

PRIORISATION ET REDÉFINITION DES MANDATS

Au printemps 2020, tous les ministères et organismes ont priorisé la gestion de la crise sanitaire en raison de ses impacts importants sur la prestation de services gouvernementaux, notamment par la mise en place du télétravail pour tous les employés de l'État, la gestion de nouveaux programmes pour soutenir les citoyens et les entreprises qui connaissaient des difficultés en lien avec la crise de la COVID-19, etc.

Certains ministères, notamment le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS), ont fait preuve d'une très grande agilité et ont complètement revu leur organisation afin d'actualiser leur offre de service pour les différentes clientèles. Par exemple, une prestation de services par rendez-vous a été mise en place, des mesures d'assouplissement des processus ont permis de faire rapidement parvenir les aides financières à la population et un redéploiement majeur d'outils technologiques a été réalisé. De nouveaux programmes ont été mis en œuvre tandis que certaines missions ont été mises de côté. Des employés ont été redéployés pour répondre à la *ligne COVID*. Au cours de la première vague, certains services ont été délestés et n'ont repris qu'après l'été 2020. Le délestage de ces fonctions a permis notamment un certain redéploiement de ressources vers des ministères en plus grandes difficultés.

Après la fin de la première vague, au printemps 2020, certains interlocuteurs rencontrés considèrent qu'une priorisation des dossiers a été réalisée en bonne et due forme. Des organisations ont revu leur plan stratégique avec de nouveaux objectifs. Certains ministères ont révisé leurs indicateurs et cibles, d'autres ont supprimé des orientations pour s'ajuster à la situation et pour garder une mobilisation au sein de leur organisation. Plusieurs dossiers de niveau moins prioritaires ont été délaissés temporairement afin d'assurer une forte mobilisation autour du dossier de la COVID-19, et ce, autant au niveau stratégique qu'opérationnel. Des travaux entourant l'élaboration de plan d'action ou autre déploiement non essentiel ont été repoussés pour que l'ensemble de l'organisation puisse contribuer concrètement à la gestion de la crise.

Toutefois, au fil des mois, le retour aux activités d'avant-pandémie est revenu à l'avant-plan. Plusieurs interlocuteurs rencontrés ont observé une absence de priorisation malgré la poursuite de la gestion de la crise sanitaire. Pour certains ministères et organismes, les priorités aux plans stratégiques sont demeurées pratiquement inchangées, et cela même si des services essentiels auraient encore dû être priorisés. Il semble que souvent, les mandats additionnels dus à la crise s'additionnent aux activités courantes.

Cette situation s'est particulièrement observée à l'automne 2020 lors de la deuxième vague au moment où les prêts de ressources étaient plus difficiles et les collaborations demandées par les autres ministères, notamment au MSSS, étaient plus pressantes. La crainte de certains gestionnaires d'accepter le redéploiement de leurs ressources humaines s'est exacerbée dans le contexte où il n'y avait pas d'assurance que les livrables actuels allaient être reportés.

Même si le signal a été envoyé à tous les ministères et organismes qu'il y ait lieu de contribuer à l'effort collectif en rendant disponibles des ressources humaines pour les besoins d'un autre ministère ou en réalisant des activités qui sortent des mandats courants, la mise en œuvre d'un redéploiement peut s'avérer difficile si certaines conditions ne sont pas réunies. En effet, un ministère ou organisme pourrait avoir de la difficulté à prioriser ou à reporter les échéances de certains de ses mandats s'il anticipe que son rendement sera évalué à la lumière des attentes initialement fixées. Pour arriver à une réelle priorisation des mandats, les personnes rencontrées mentionnent qu'il faut d'abord que les attentes soient exprimées tant par les autorités administratives, que, politiques.

RÉAFFECTATION DES RESSOURCES HUMAINES VERS LES BESOINS RÉELS

Dans certains ministères et organismes, la réaffectation des ressources humaines semble avoir été beaucoup plus simple à réaliser au printemps 2020. Les bureaux régionaux de plusieurs grands organismes étant fermés (Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail, Revenu Québec, Société de l'assurance automobile du Québec, Régie de l'assurance maladie du Québec, etc.) des centaines d'effectifs ont ainsi pu être réaffectés. Par exemple, la production des déclarations de revenus au printemps 2020 étant reportée, près de 1 000 employés de Revenu Québec sont venus prêter main-forte au MTESS pour offrir à la population québécoise une ligne d'information concernant la COVID-19. Une gestion dynamique des ressources était parfois établie, et le niveau de personnel ajusté en fonction des besoins, notamment du niveau d'appels reçus.

La réaffectation des ressources humaines ne semblait, cependant, pas faite sur la base d'un mécanisme ou d'ententes formellement établies et semblait plutôt s'appuyer sur le fait que les dirigeants de ces organisations se connaissaient. À l'automne 2020, le redéploiement s'est pourtant avéré plus difficile, car les activités de chaque organisation respectives avaient repris et l'engagement des organisations était très variable.

Selon les dirigeants rencontrés, des initiatives plus spécifiques ont été mises en place au début de la pandémie afin de prêter main-forte au MSSS. Une des premières fût un appel à tous, dans les différents ministères pour un prêt de service d'effectifs au niveau du personnel de soutien ou de techniciens pour la réalisation de tâches plus génériques (révision de notes, élaboration et préparation de divers outils de soutien, etc.). Selon les personnes que nous avons interviewées, près de 1 000 personnes se sont portées volontaires en 24 h, mais au final seulement 200 d'entre elles ont été sollicitées.

Il est à noter que la compilation des « volontaires » était effectuée à partir d'un fichier EXCEL qui ne semblait pas permettre d'assurer un suivi efficace. Par exemple, des ressources se faisaient appeler plusieurs fois pendant qu'elles étaient déjà redéployées alors que d'autres n'ont jamais été contactées. Cette situation s'est également produite pour les personnes inscrites via l'initiative « Je contribue! ». Ces situations ont engendré certaines déceptions ou démobilisations de la part des volontaires. Pour les dirigeants syndicaux, la pire stratégie patronale est de sonder le pouls de leurs équipes et de ne pas en tenir compte.

Un second appel à tous auprès des ministères a également été effectué par le MSSS, à l'automne 2020, pour obtenir des ressources professionnelles visant à prêter main-forte à la Direction générale de la santé publique (DGSP). Cette demande avait également été effectuée par les hautes autorités du gouvernement et directement auprès des sous-ministres.

Selon les intervenants rencontrés, ces ressources étaient prêtées pour environ six mois et ont été attirées à des directions générales pour aider à la gestion de la crise, mais également pour d'autres dossiers prioritaires. Il semble que ce processus se soit réalisé de façon beaucoup plus concluante et qu'au moins une ressource professionnelle par ministère se soit jointe aux équipes de la DGSP et du MSSS.

Certains intervenants ont également souligné que la question de la mobilité des équipes dans la fonction publique se pose depuis longtemps. Dans le contexte de la pandémie, on mentionne qu'il aurait probablement été peu efficace de tenter de modifier le mandat d'équipes ou d'un nombre plus important de professionnels étant donné que les services devaient tout de même être rendus à la population par chacun des ministères. Les coûts-bénéfice d'une telle démarche n'auraient probablement pas été concluants.

Un des enjeux de ces appels à tous demeure la capacité à communiquer les besoins réels des ministères concernés et à bien cibler le type d'employés visés. Un 3^e appel à tous (pour les centres de vaccination) manquait également d'information à communiquer aux équipes (type d'emplois à combler, horaire et lieu de travail, etc.) ce qui a probablement limité le nombre de volontaires.

PISTES DE SOLUTIONS PROPOSÉES

DÉFINIR UN MODÈLE DE « CELLULE DE CRISE » POUR LES MINISTÈRES ET ORGANISMES

Plusieurs dirigeants rencontrés ont souligné la mise sur pied d'une **équipe dédiée à la gestion de la crise** dans certains ministères comme un facteur de succès. Par exemple, dirigées par un sous-ministre adjoint, ces équipes pourraient prendre des décisions et permettre aux autorités ministérielles de prendre du recul et d'être déchargées pour pouvoir assurer les autres fonctions ministérielles courantes.

Cette approche pourrait permettre plus d'agilité et d'améliorer le processus de résolution des problèmes et de décision. Elle permettrait aussi au sous-ministre et au reste de son équipe de pouvoir continuer à superviser les activités découlant de la mission du ministère et de faire les arbitrages requis, le cas échéant. La durée de la crise nous rappelle que les organisations doivent être agiles et que les approches doivent être réévaluées régulièrement.

Concernant la structure, la mise en place rapide d'un modèle « top-down » pourrait faciliter l'émission d'orientations en début de crise et les suivis qui en découlent. La cellule de crise doit prévoir les **rôles et responsabilités** des ministères et organismes impliqués. Celle-ci doit se mettre en action dès que possible.

Bien que le niveau de prise de décision doit être ajusté en fonction de l'ampleur de la crise à gérer, plusieurs dirigeants nous ont indiqué qu'il n'y a pas d'absolue nécessité que tout soit centralisé puisque cela enlève toute marge de manœuvre aux personnes les plus aptes à régler rapidement les problèmes ou à proposer des solutions concrètes et viables pour les personnes. Il pourrait donc être envisagé que les **orientations et le cadre général soient centralisés** et déterminés par les hautes autorités et que les moyens puissent être décidés par les gens le plus près de l'action, l'objectif étant de raccourcir la chaîne de commandement et de prendre des décisions les plus proches du terrain.

Un modèle plus décentralisé planifié avec les acteurs clés des organisations impliquées dans une crise de nature sanitaire pourrait ensuite s'articuler. Une certaine **décentralisation des pouvoirs décisionnels en matière de gestion des opérations** pour faire face à la crise favoriserait grandement l'agilité requise lorsque des décisions doivent être prises rapidement. L'imputabilité est évidemment associée à cette décentralisation.

De plus, il est souhaitable que des cellules de crise permanentes soient créées dans chacun des ministères et organismes ainsi que dans chaque région du Québec. Selon certains des dirigeants interviewés, des tables de concertation patronale-syndicale existent déjà et certaines structures en temps de crise sont prévues afin de trouver des solutions innovantes en matière de redéploiement des ressources humaines.

Pour s'assurer que les cellules demeurent pertinentes et pérennes, il faut constamment donner du sens à son rôle névralgique, bien identifier et connaître les forces des membres des équipes, pour que lorsqu'une crise survient, chaque cellule soit prête. Il est important aussi d'offrir des formations sur mesure, et même des simulations aux membres, afin de soutenir leur développement et leurs réflexes.

Ceci dit, il n'est pas toujours dans la nature première d'un gouvernement de décentraliser certaines prises de décisions. À titre d'exemple, une équité dans la qualité des services offerts est attendue dans l'ensemble des régions du Québec. Par ailleurs, il est de plus en plus difficile de gérer des variations dans les messages transmis à la population. Ces situations enlèvent évidemment beaucoup de marge de manœuvre aux dirigeants intermédiaires ou locaux.

Il y a lieu de se questionner sur l'évolution de la culture des ministères et du rôle attendu de ses dirigeants. Si des outils, comme le Plan de délégation dans les différents ministères, nous rappellent que l'on souhaite responsabiliser chaque palier hiérarchique et que les décisions soient prises par les personnes les plus aptes à le faire, la réalité semble différente en temps de crise.

RÉALISER UN EXERCICE DE PRIORISATION « SERVICES PUBLICS 1.0 »

À l'instar de grandes entreprises et des exercices de gestion de crise, le gouvernement du Québec devrait entamer un important chantier de priorisation soit celui des « Services publics 1.0 » et ainsi revenir à la base de l'offre de service nécessaire. En temps de crise, quel est le minimum requis pour « *survivre* »? Quels sont les véritables **services essentiels et prioritaires** que doit rendre le gouvernement à sa population en temps de crise? Quels sont les services que l'État ne peut absolument pas cesser? Quels sont les incontournables?

En nous inspirant de différents exercices réalisés en gestion de crise, nous pourrions également réfléchir aux points de vulnérabilité et aux différents redéploiements de ressources humaines nécessaires. Un tel exercice pourrait également permettre de déterminer le bon niveau hiérarchique de décision, la prise de décision devant être ajustée en fonction de l'ampleur de la crise.

Pour un gouvernement, cet exercice risque d'être difficile à réaliser, mais de l'avis des dirigeants rencontrés, ce besoin est essentiel. Les « Services publics 1.0 » devrait être suivi d'un « 2.0 » et d'un « 3.0 ». Ainsi, lorsque la situation revient à la normale, les ressources humaines reviennent graduellement à leurs anciennes responsabilités en fonction de leur importance. Toutes les missions sont importantes, mais elles ne sont pas d'importance égale en situation de crise.

Tous reconnaissent qu'un réel exercice de priorisation des mandats dans un contexte gouvernemental constitue un défi. Un des facteurs de succès qui a été évoqué par les personnes rencontrées est de pouvoir compter sur une équipe de hauts dirigeants d'expérience, qui a établi une relation de confiance avec les intervenants politiques et administratifs de leurs ministères respectifs et qui sont en mesure de prioriser les demandes. Cette équipe de gestion doit pouvoir s'appuyer sur de l'information de gestion claire et de qualité qui lui permet d'apprécier l'état et les capacités réelles des équipes sous sa responsabilité. Il faut en somme une bonne maturité de l'ensemble de l'organisation pour que l'information circule avec confiance.

ENCOURAGER ET SOUTENIR UN RÉEL DÉPLOIEMENT DES RESSOURCES HUMAINES

En vue de pallier d'éventuels autres besoins en ressources humaines au sein des ministères et organismes du gouvernement du Québec, il faut s'assurer de bien cibler et identifier les types de ressources requises afin d'améliorer le recrutement. L'exemple de l'appel à tous de l'automne 2020 pour la contribution de ressources professionnelles nous apparaît un exemple de succès. À cet effet, le besoin identifié était clair, l'horaire de travail et les conditions de l'emploi étaient également connus (à savoir un horaire et des conditions similaires à l'emploi occupé) et les volontaires avaient l'intérêt et les compétences nécessaires pour répondre aux besoins identifiés.

Il nous apparaît clair qu'un redéploiement des ressources humaines ne peut être dissocié de la structure de gouvernance de la crise ni d'une priorisation des mandats. À cet effet, l'intervention des Forces armées canadiennes au sein des CHSLD durant la crise sanitaire fut éloquent en ce qui a trait à l'efficacité d'un déploiement d'effectifs en situation de crise.

L'expérience vécue a démontré la nécessité d'une préparation adéquate, la pertinence de protocoles d'intervention et la plus-value d'une chaîne de commandement bien établie. Bien que ce modèle inspirant ne puisse être déployé à l'échelle gouvernementale, il pourrait assurément être utilisé pour mettre en place des équipes spéciales d'intervention (ESI). Le rôle, la composition et le fonctionnement de ces ESI seraient définis préalablement à travers les exercices de simulation de crise et permettraient de rapidement déployer des effectifs aux points de vulnérabilité identifiés. À titre d'exemple, une ESI en technologie de l'information, formée et préparée à cette fin, pourrait être mise en place et demeurer prête à être déployée en toute circonstance de crise impliquant un bris majeur en technologie de l'information. Le recours à de telles équipes serait un outil supplémentaire à la disposition des autorités permettant d'opérer un redéploiement d'effectifs rapidement, de façon planifiée et organisée.

Il pourrait aussi être développé une **solution d'affaires** au contexte de redéploiement des ressources humaines en situation de crise. Ce système doit permettre un suivi en temps réel et un partage à plusieurs instances pour faciliter la mise à jour, au besoin. La création d'une banque de volontaires à la retraite prête à supporter le gouvernement du Québec dans une situation de crise (ex. : la réserve à l'armée), nous apparaît aussi une avenue à évaluer.

Plusieurs intervenants nous ont aussi mentionné qu'il faut peut-être tout simplement repenser le redéploiement des ressources. Le réflexe habituel est de demander des effectifs additionnels. Un effort réel n'a peut-être pas été effectué pour revoir les priorités des ministères et de réaffecter des ressources en fonction des besoins réels. À cet effet, la cellule de crise implantée doit bien saisir l'ampleur de la crise et la réévaluer ponctuellement pour continuer d'affecter les ressources humaines au bon endroit. Certains intervenants rencontrés ont également rappelé que les incitatifs et primes octroyés par le gouvernement à certains moments de la crise auraient dû être offerts à tous les travailleurs impactés par la situation de la Covid-19 et non pas spécifiquement à certains corps d'emploi.

En terminant, bien qu'elle ne constitue pas une solution comme telle, le renforcement de la reconnaissance des employés de l'État québécois nous a été mentionné par plusieurs des personnes interviewées.

REMERCIEMENTS

Ce Publiclab est le fruit de beaucoup d'efforts collectifs, mais il aurait été difficile de le mener à terme sans la contribution et l'appui de plusieurs personnes. Nous tenons tout d'abord à remercier les sept hauts administrateurs actuels de l'État, deux mandarins à la retraite et deux dirigeants syndicaux pour leur grande générosité. Malgré des agendas bien chargés, tous sans exception ont pris davantage de temps que la période de temps prévu initialement et ont partagé avec grande transparence leurs constats et recommandations de la crise.

Nous tenons également à remercier M^{me} Nathalie Rinfret, M. Claude Provencher et M^{me} Marie-Josée Dionne pour leur engagement et leur disponibilité remarquable. En terminant, nous tenons à remercier chaleureusement nos organisations respectives de nous avoir fait vivre une expérience mémorable au Cercle des jeunes leaders de la fonction publique québécoise.

ANNEXE 1

REVUE DE LITTÉRATURE

La présente revue de littérature a servi à enrichir nos connaissances afin de soutenir l'atteinte de l'objectif de notre PublicLab. Voici donc, sommairement, certaines publications, sites Web et plans qui ont attiré notre attention :

-
1. Mécanismes de coordination en sécurité civile
 2. Plan national de sécurité civile (PNSC)
 3. L'Essai Le Printemps le plus long d'Alex Castonguay – *Au cœur des batailles politiques contre la COVID-19*
 4. Gestion des ressources humaines en période de crise - Programme de formation, Pandémie influenza, MSSS (2006)
 5. Modalités du gouvernement du Québec en ce qui concerne le redéploiement du personnel en priorité de placement
 6. Plan de gestion des ressources humaines 2004-2007 – Prendre en main l'avenir de notre fonction publique, Moderniser l'État, Pour des services de qualité aux citoyens, SCT (juin 2004)
 7. Redéploiement des ressources humaines, Association des conseillers en gestion des ressources humaines du gouvernement du Québec (avril 2020)
-

1. MÉCANISMES DE COORDINATION EN SÉCURITÉ CIVILE

À l'échelle gouvernementale, trois mécanismes de coordination contribuent à assurer la cohérence de l'action des ministères et organismes en matière de gestion des risques ainsi que lors de sinistres :

- Comité de sécurité civile du Québec (CSCQ)
- Organisation de la sécurité civile du Québec (OSCQ)
- Organisation régionale de la sécurité civile (ORSC)

Comité de sécurité civile du Québec (CSCQ)

Le CSCQ est l'instance où siègent les sous-ministres et les dirigeants des ministères et organismes les plus concernés par la sécurité civile, de même que le coordonnateur gouvernemental de la sécurité civile, qui assure la liaison avec l'OSCQ et les ORSC. Le CSCQ est présidé par le secrétaire général et greffier du Conseil exécutif du gouvernement du Québec.

De façon générale, le CSCQ informe et conseille le ministre de la Sécurité publique et le gouvernement du Québec en sécurité civile. Il oriente les actions des ministères et organismes en la matière et se prononce sur les mesures pouvant être prises pour améliorer la gestion des risques. Lors de sinistres d'importance, il supervise le déploiement des ressources.

Organisation de la sécurité civile du Québec (OSCQ)

L'OSCQ est la structure gouvernementale responsable de la planification de la sécurité civile à l'échelle nationale et de la coordination des actions menées par chaque ministère ou organisme. Elle se consacre à la gestion gouvernementale des risques ainsi qu'à la réponse aux sinistres, selon les dispositions prévues au PNSC.

L'OSCQ soutient le développement d'une culture de sécurité civile au Québec. Dans cette perspective, et en vue d'accroître la résilience des collectivités aux catastrophes, elle contribue à mobiliser et à concerter les différents acteurs du système québécois de sécurité civile et à maintenir la cohérence et la complémentarité des actions menées par ceux-ci. Elle met également en œuvre les décisions prises par les autorités gouvernementales relativement à la sécurité civile ou à des enjeux qui lui sont connexes.

Le sous-ministre associé à la Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie du MSP est le coordonnateur gouvernemental de la sécurité civile. Il assure la coordination de l'OSCQ ainsi que la liaison entre les trois structures gouvernementales de coordination de la sécurité soient, le CSCQ, l'OSCQ et les ORSC.

L'OSCQ regroupe les coordonnateurs ministériels en sécurité civile des ministères et organismes du gouvernement du Québec sollicités par le MSP et utilise ce logo connu internationalement afin d'identifier les intervenants lors de sinistres.

Organisation régionale de la sécurité civile (ORSC)

Chaque région administrative du Québec compte une ORSC qui regroupe les représentants en région des ministères et organismes interpellés par la gestion gouvernementale des risques ainsi que par la réponse aux sinistres. L'ORSC assure la planification gouvernementale en sécurité civile au sein de sa région administrative. Elle coordonne également les ressources qui soutiennent les municipalités lors d'un sinistre. Chaque ORSC est coordonnée par le directeur régional de la sécurité civile et de la sécurité incendie du MSP, qui agit à titre de coordonnateur régional de la sécurité civile.

2. PLAN NATIONAL DE SÉCURITÉ CIVIL (PNSC)

Le PNSC vise à :

- concerter les actions des ministères et organismes du gouvernement du Québec dans les quatre dimensions de la sécurité civile que sont la prévention, la préparation, l'intervention et le rétablissement;
- soutenir les municipalités et leurs citoyens lors d'une situation d'urgence ou d'un sinistre;
- prévenir les sinistres majeurs ou tenter d'en atténuer les conséquences.

Le PNSC prévoit un partage de responsabilité. Il est établi par l'OSCQ sous la coordination du ministre de la Sécurité publique, en collaboration avec les dirigeants des autres ministères et organismes concernés.

Le PNSC prévoit :

- un partage des responsabilités entre les ministères et organismes 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;
- des modes de prise de décision simplifiés.

Le PNSC s'appuie sur un système de sécurité civile renforcé qui repose sur quatre facteurs :

- un citoyen plus responsable de sa sécurité et de celle de ses biens;
- une municipalité mieux préparée et plus autonome pour faire face à un sinistre;
- des partenaires régionaux travaillant de concert avec leur milieu;
- une organisation gouvernementale mise en place afin de maximiser toutes les ressources.

L'efficacité de l'intervention gouvernementale en situation de sinistre repose sur trois mécanismes de coordination.

L'organisation des actions du gouvernement du Québec lors d'un sinistre repose sur la réponse à des besoins susceptibles de se manifester dans ces situations. Dans le PNSC, ces besoins sont désignés par la notion de « mission ».

Chacune de ces missions est portée par un ministère ou organisme dont les activités habituelles se rapprochent le plus de celles prévues à son mandat ou dont l'expertise lui permet de les prendre en charge. Au besoin, chaque organisation responsable d'une mission peut s'adjoindre d'autres ministères et organismes.

Le PNSC est basé sur une approche de concertation selon laquelle tous les ministères et les organismes qui y participent ont des responsabilités.

Le sous-ministre associé à la Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie du MSP agit à titre de coordonnateur gouvernemental de la sécurité civile.

MISSIONS (15)	ORGANISATIONS RESPONSABLES
Activités économiques	Ministère de l'Économie et de l'Innovation
Aide financière	Ministère de la Sécurité publique
Bioalimentaire	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
Communication	Urgence Québec (MCE)
Électricité	Hydro-Québec
Énergie	Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
Environnement	Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
Évacuation, sécurité et réintégration	Sûreté du Québec
Habitation	Société d'habitation du Québec
Santé	Ministère de la Santé et des Services sociaux
Services essentiels gouvernementaux	Secrétariat du Conseil du trésor
Soutien aux services aux personnes sinistrées	Ministère de la Sécurité publique
Soutien aux municipalités	Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation
Télécommunication	Infrastructures technologiques Québec
Transport	Ministère des Transports

3. L'ESSAI LE PRINTEMPS LE PLUS LONG D'ALEX CASTONGUAY – AU CŒUR DES BATAILLES POLITIQUES CONTRE LA COVID-19

Cet essai présente avec crédibilité et véracité, la séquence des événements du 30 décembre 2019 moment où la Commission sanitaire municipale de Wuhan, en Chine, prévient les hôpitaux qu'une *pneumonie virale d'origine inconnue* circule, jusqu'au 14 décembre 2020, moment où la vaccination des personnes vulnérables au Québec commence.

En plus de présenter la chronologie des événements, certains chapitres s'avèrent intéressants en ce qui concerne l'utilisation des ressources humaines en situation de crise faisant également référence à un Plan oublié (faisant référence au *Plan québécois de lutte à une pandémie d'influenza*).

Castonguay mentionne que déjà le 13 mars, alors que la crise s'accélère, le ministère de la Santé et des Services sociaux est déjà en mode rattrapage. Est affirmé que depuis quelques jours le nombre de sollicitations dépasse la capacité de traitement, malgré le renforcement des effectifs. Est même mentionné déjà que nous courons un marathon, pas un sprint, et l'équilibre au sein de nos équipes doit prévaloir afin de garder notre souffle.

En ce qui concerne la situation des centres d'hébergement, de soins de longue durée, un chapitre nommé *Du blindé au CHSLD* fait état du déploiement des forces armées canadiennes en CHSLD. Il y est d'ailleurs mentionné, faisant référence à des échanges entre hauts fonctionnaires du ministère du Conseil exécutif (MCE) : *c'est mathématique, lui a-t-il dit au téléphone. Il y avait une pénurie de main-d'œuvre avant la pandémie, et là, les milieux de vie sont vidés par la COVID. Je sais qu'il y a un impact politique, mais vous n'aurez pas le choix.*

4. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES EN PÉRIODE DE CRISE, PROGRAMME DE FORMATION, PANDÉMIE INFLUENZA, MSSS (2006)

Ce programme prévoit les conditions de travail et la rémunération des ressources humaines en période de crise dans un contexte de pandémie d'influenza.

Le programme prévoit que les organisations aient déjà prévu les besoins en personnel qui permettront de maintenir les services. Il prévoit que les organisations aient d'abord recours aux ressources régulières et à celles qui sont inscrites sur les listes de rappel. Le scénario de planification retenu démontre que, avec un taux d'atteinte semblable à celui de la population, 35 % de votre personnel pourrait être atteint et non disponible. Il faut donc envisager et considérer cette option. En conséquence, devra être géré un taux d'absentéisme exceptionnel chez le personnel régulier ainsi que des conditions de travail prévues pour les ressources humaines alternatives.

En ce qui concerne le volet des ressources humaines alternatives, il est mentionné que toutes les ressources humaines alternatives salariées ou d'encadrement sont considérées comme travailleurs temporaires à durée déterminée. Leurs conditions de travail sont celles des salariés ou des cadres à temps partiel du RSSS, sauf pour les régimes d'assurance vie, d'assurance maladie et d'assurance salaire qui demeurent compensés en pourcentage pour la durée de leur engagement.

Les ressources humaines alternatives qui proviennent du secteur de la fonction publique (ministères, organismes) ou du secteur de l'éducation (commissions scolaires, cégeps, universités) et qui viennent soutenir le réseau, maintiennent toutefois leur lien d'emploi, leurs conditions de travail, de rémunération et d'avantages sociaux auprès de leur employeur d'origine et demeurent salariées de cet employeur, mais prêtées pour un temps limité au RSSS.

En ce qui concerne la rémunération, les ressources humaines alternatives sont rémunérées conformément aux conventions collectives et aux décrets applicables.

Les pourcentages de compensation des avantages sociaux applicables aux salariés à temps partiel s'appliquent aux ressources humaines alternatives, peu importe qu'elles travaillent à temps complet ou partiel. En effet, toute ressource humaine alternative qui provient du secteur de la fonction publique (ministères, organismes) ou du secteur de l'éducation (commissions scolaires, cégeps, universités) est rémunérée selon sa convention collective et les décrets applicables. Les ententes avec les fédérations médicales s'appliquent également.

En ce qui concerne les frais de déplacement et d'hébergement, les ressources humaines alternatives qui, dans l'exercice de ses fonctions, auront à se déplacer pour fournir sa prestation de travail verront ses frais de déplacement et d'hébergement remboursés par l'établissement qui requiert ses services, selon les tarifs applicables.

Le programme prévoit également la couverture en matière d'assurance responsabilité professionnelle, les modalités liées à la santé et sécurité au travail, ainsi que celles liées à la rente de retraite.

5. MODALITÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC EN CE QUI CONCERNE LE REDÉPLOIEMENT DU PERSONNEL EN PRIORITÉ DE PLACEMENT

Le gouvernement du Québec prévoit en ce qui concerne la mobilité de la main-d'œuvre, en collaboration avec les ministères et les organismes de la fonction publique du Québec, notamment, des modalités de redéploiement du personnel en priorité de placement. Il est offert des services à la communauté gouvernementale, afin de faciliter le redéploiement du personnel en priorité de placement, c'est-à-dire les employés mis en disponibilité, cadres en transition de carrière, personnel politique visé par l'article 30 de la Loi sur la fonction publique au sein de l'appareil gouvernemental.

Il y est également prévu :

- Le Droit de réintégrer des employés en provenance des organismes hors fonction publique.
- Le Droit de retour et accès de certains employés de l'État à la fonction publique du Québec.
- Le Programme de développement de l'employabilité à l'intention des personnes handicapées (PDEIPH).
- La Mesure d'intégration en emploi pour les nouveaux arrivants membres des minorités visibles et ethniques (MINA).
- L'Extraction de listes pour envois personnalisés d'offres de mutation.

- L'Administration de la banque de mobilité interministérielle (BMI).
- L'Administration des listes de placement interministérielles (LPI) et maintien de qualification/déclaration d'aptitudes.

6. PLAN DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES 2004-2007 – PRENDRE EN MAIN L'AVENIR DE NOTRE FONCTION PUBLIQUE, MODERNISER L'ÉTAT, POUR DES SERVICES DE QUALITÉ AUX CITOYENS, SCT (JUIN 2004)

Ce plan vise à favoriser l'adaptation des compétences et le redéploiement du personnel de la fonction publique. D'ailleurs, il est mentionné que les changements à venir rendront certaines compétences moins nécessaires, tandis que de nouvelles devront être rapidement acquises. Les gestionnaires comme les employés devront être en mesure de s'adapter rapidement à ces modifications à venir, qui toucheront aussi bien le contenu du travail que les outils de soutien, les structures organisationnelles et la gestion des opérations.

Un certain nombre de personnes seront redéployées vers de nouvelles activités. D'ailleurs, il est mentionné que le gouvernement devra prendre les moyens pour que ce redéploiement s'effectue dans les meilleures conditions possibles, avec l'idée de base selon laquelle le redéploiement ne sera réussi que s'il est assumé collectivement par les organismes centraux, par les ministères et organismes concernés et par l'employé lui-même.

Le plan prévoit également que le SCT mettra en place un service de soutien au redéploiement, chargé d'aider les ministères et organismes lors de cette opération. Néanmoins, les ministères et organismes demeureront responsables de la gestion des personnes visées, jusqu'à la régularisation de leur situation. Ils devront ainsi déployer tous les efforts nécessaires pour offrir des services d'accompagnement personnalisés aux employés reconnus comme excédentaires, dans le respect des personnes et des règles prévues par les conventions collectives.

Les ministères et organismes devront également définir les stratégies de remplacement, pour faciliter l'adaptation des compétences du personnel concerné. Ils étudieront toutes les possibilités de régularisation de la situation des personnes dites « excédentaires » au sein de leur organisation ou au sein du portefeuille ministériel. En effet, les employés concernés devront contribuer aux mesures mises en place pour faciliter leur redéploiement, tout en étant appuyées dans cette tâche par leur organisation. À terme, dans le cas où un employé dit « excédentaire » aurait été mis en disponibilité, son statut sera géré selon les règles applicables de gestion de la sécurité d'emploi des employés permanents.

7. REDÉPLOIEMENT DES RESSOURCES HUMAINES, ASSOCIATION DES CONSEILLERS EN GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (AVRIL 2020)

L'Association des conseillers en gestion des ressources humaines (CGRH) mentionne avoir été informée par le SCT de la démarche visant le redéploiement de certains employés de la fonction publique dans le réseau de la santé :

- L'un des emplois visés est celui de conseiller en gestion des ressources humaines.
- Les besoins se trouvent actuellement dans les CIUSSS des régions de Montréal, de Laval, des Laurentides, de Lanaudière et de la Montérégie pour des besoins plus administratifs liés à la sélection, l'accueil et l'intégration des ressources.
- La démarche est actuellement sur une base volontaire, et on ne se limite pas à un profil de CGRH en particulier.

Il est également fait mention de précisions obtenues lors d'échanges avec le SCT que :

- Pour les personnes sélectionnées, il y a maintien du lien d'emploi et de la rémunération selon leurs conditions actuelles.
- L'horaire de travail pourrait être amené à être différent selon la nature des tâches effectuées.
- Si le travail est effectué dans le réseau de la santé, les primes additionnelles s'appliqueront.
- Les frais de déplacement seront remboursés en conformité avec les directives en vigueur.
- La durée des mesures de redéploiement peut aller de quelques semaines à plusieurs mois. La durée étant indéterminée, les personnes pourront se retirer ou s'ajouter en cours de route.

Il est également mentionné que même s'il a été demandé aux ministères et organismes de répondre dans un court délai, cela n'empêche pas une personne de signifier son intérêt au-delà de cette période. Un formulaire est à compléter pour les personnes intéressées.