

15 mars 2022

# CITÉ-ID LIVING LAB

Gouvernance  
de la résilience  
urbaine

Urban resilience  
governance

Gobernanza  
de la resiliencia  
urbana

Mise en œuvre d'une gouvernance collaborative fondée sur l'engagement communautaire pour une gestion de crise sanitaire résiliente : une étude des plans d'action communautaires de lutte à la COVID-19

## **Auteurs**

Geneviève Baril

Joris Arnaud

Julie-Maude Normandin

Myriam Bernet

Loïc Dumouchel

Claude Pilon

Ra-Ma St-Amand

Marie-Christine Therrien

**ÉNAP**

ÉCOLE NATIONALE  
D'ADMINISTRATION  
PUBLIQUE

ISBN : 978-2-89734-069-8 (PDF)  
Dépôt légal Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2022  
Bibliothèque et Archives Canada, 2022

# Table des matières

Sommaire exécutif .....	8
1. Introduction.....	20
1.1    Pertinence de s'intéresser au PAC .....	20
1.2    Mise en contexte du mandat.....	21
1.3    Présentation des sections du rapport .....	22
2. Contextualisation du modèle d'intervention des PAC au sein des écrits scientifiques : proposition de clés d'analyse.....	26
2.1    Gestion de crise .....	26
2.1.1    La gestion des interventions en contexte de crise sanitaire .....	27
2.1.1.1    La <i>whole-of-society approach</i> en gestion de crise.....	28
2.1.1.2    La gestion de crise en réseau .....	30
2.2    Résilience multiniveau .....	34
2.2.1    Résilience communautaire .....	35
2.2.2    Résilience organisationnelle .....	37
2.2.3    Résilience inter-organisationnelle.....	38
2.3    Nouvelle gouvernance publique.....	39
2.3.1    Coproduction des services publics.....	40
2.3.2    Gouvernance collaborative .....	41
2.3.3    Leadership distribué.....	42
2.4    Des clés pour une gestion de crise réussie .....	43
2.4.1    Un modèle de gouvernance collaborative.....	44
2.4.2    La résilience intégrée et multiniveau .....	45
3. Origine et modèle des plans d'action communautaires .....	49
3.1    Approche communautaire en gestion de crise : origine théorique des plans d'action communautaires .....	49
3.2    Genèse, mise en place et évolution des plans d'actions communautaires .....	53
3.3    Les formes de collaboration déjà en place dans le Grand Montréal .....	58
4. Méthodologie .....	60
4.1    Stratégie de recherche : la méthodologie qualitative de l'étude de cas.....	60
4.1.1    L'approche méthodologique de l'étude de cas .....	60
4.1.2    Pertinence de l'étude de cas multiples pour l'évaluation qualitative des PAC.....	61
4.1.3    Application de l'étude de cas multiples à l'évaluation qualitative des PAC .....	61
4.1.3.1    Quatre critères de sélection préétablis .....	61

4.1.3.2	Stratégie d'échantillonnage des cas extrêmes .....	62
4.2	Collecte de données.....	63
4.3	Analyse des données .....	65
4.4	Limites et considérations éthiques .....	68
5.	Résultats sur les leviers et obstacles de mise en œuvre des PAC, leurs réalisations et impacts.....	70
5.1	Les leviers et obstacles préexistants à la mise en œuvre des PAC .....	70
5.1.1	Leviers intra-organisationnels préexistants.....	70
5.1.1.1	La préexistence de ressources intra-organisationnelles.....	71
5.1.1.2	Niveau de confiance et historique de collaboration.....	73
5.1.2	Leviers inter-organisationnels préexistants.....	74
5.1.3	Obstacles intra-organisationnels préexistants .....	77
5.1.4	Obstacles inter-organisationnels préexistants .....	78
5.1.5	Conclusion sur les leviers et obstacles intra et inter organisationnels préexistant à la mise en œuvre des PAC .....	81
5.2	Les leviers et obstacles observés pendant la mise en œuvre des PAC.....	82
5.2.1	Leviers intra-organisationnels.....	82
5.2.2	Leviers inter-organisationnels de mise en œuvre.....	86
5.2.3	Obstacles intra-organisationnels à la mise en œuvre .....	91
5.2.4	Obstacles inter-organisationnels de mise en œuvre .....	97
5.2.5	Conclusion sur les leviers et les obstacles de la mise en œuvre .....	103
5.3	Les impacts des PAC sur les organisations et leurs missions .....	106
5.3.1	Impact sur les capacités intra-organisationnelles et inter-organisationnelles .....	106
5.3.2	Les impacts sur la mission .....	109
5.4	Les réalisations liées aux plans d'action .....	111
5.4.1	Réalisation en lien avec les organismes porteurs d'action.....	111
5.4.2	Réalisations en lien avec les concertations locales .....	114
5.4.3	Réalisations en lien avec les personnes bénéficiaires .....	115
5.5	Conclusion.....	117
6.	Typologie de la gouvernance collaborative des PAC étudiés .....	119
6.1.	Configuration 1 : un modèle s'appuyant sur une infrastructure sociale mature et un leadership de facilitation exercé par un acteur communautaire reconnu et expérimenté .....	121
6.2.	Configuration 2 : un modèle s'appuyant sur une infrastructure sociale mature et sur un leadership de facilitation exercé par des acteurs publics sur un territoire regroupant plusieurs concertations locales; .....	122
6.3.	Configuration 3 : un modèle fondé sur une infrastructure sociale préexistante et un leadership de facilitation, tous deux à parfaire .....	122

7. Résultats sur la reproduction, les ajustements et la pérennisation des PAC .....	125
7.1 Les PAC : un modèle d'intervention adapté pour répondre aux urgences.....	125
7.1.1. Un modèle fondé sur une gouvernance locale de collaboration inter-organisationnelle .....	125
7.1.2. Un modèle influencé par plusieurs facteurs contextuels.....	125
7.1.3. Un modèle augmentant les capacités intra et inter-organisationnelles .....	126
7.1.4. Un modèle susceptible de favoriser le rétablissement et la résilience ? .....	128
7.2. Des ajustements à apporter au modèle d'intervention des PAC .....	128
7.2.1. Éléments du modèle d'intervention à reproduire.....	128
7.2.1.1. Conditions de départ.....	130
7.2.1.2. Design institutionnel.....	130
7.2.1.3. Leadership de facilitation .....	130
7.2.1.4. Processus collaboratif .....	131
7.2.1.5. Bien-être des usagers .....	131
7.2.1.6. Actions.....	132
7.2.1.7. Pratiques de travail .....	132
7.2.2. Éléments du modèle d'intervention à ajuster.....	132
7.2.2.1. Conditions de départ.....	134
7.2.2.2. Design institutionnel.....	135
7.2.2.3. Leadership de facilitation .....	135
7.2.2.4. Processus collaboratif .....	136
7.2.2.5. Actions.....	136
7.2.2.6. Outils .....	136
7.3. Les conditions de pérennisation du modèle d'intervention des PAC .....	137
7.3.1. Les leviers anticipés .....	137
7.3.1.1. Les leviers inter-organisationnels anticipés.....	137
7.3.1.2. Les leviers intra-organisationnels anticipés.....	138
7.3.2. Les obstacles anticipés .....	139
7.3.2.1. Les obstacles inter-organisationnels anticipés.....	139
7.3.2.2. Les obstacles intra-organisationnels anticipés.....	140
7.3.3. La formulation d'aspirations pour le futur.....	140
8. Conclusion : constats et recommandations .....	144
8.1 Huit constats sur la mise en œuvre des PAC.....	144
8.1.1 Une infrastructure sociale mature à l'échelle locale accroît la résilience multiniveau .....	144

8.1.2	Un modèle de gouvernance collaborative à l'échelle locale accroît la résilience inter-organisationnelle et favorise une gestion de crise de proximité, concertée et coordonné .....	145
8.1.3	Un modèle de gouvernance collaborative à l'échelle locale fondé sur l'approche d'engagement communautaire accroît la résilience communautaire .....	146
8.1.4	L'exercice d'un leadership collaboratif est déterminant pour opérer le modèle de gouvernance collaborative .....	147
8.1.5	Le programme de financement des PAC a contribué à accroître la résilience intra-organisationnelle et inter-organisationnelle en développant les capacités des acteurs et la collaboration entre ceux-ci.....	147
8.1.6	Le manque chronique de ressources des acteurs communautaires est un obstacle au développement de leur résilience intra-organisationnelle.....	149
8.1.7	La poursuite de l'approche d'engagement communautaire dans une perspective de gouvernance collaborative au-delà de la crise permettrait de consolider la résilience mult niveau développée et ainsi mieux rétablir les communautés.....	150
8.1.8	La poursuite de l'approche d'engagement communautaire dans une perspective de gouvernance collaborative appelle à une réflexion quant aux conditions de sa pérennisation	151
8.2	Recommandations de l'équipe de recherche.....	151
9.	Bibliographie.....	154
	Annexe 1 : Certificat éthique .....	164
	Annexe 2 : Formulaire de consentement .....	165
	Annexe 3 : Feuillet explicatif.....	169
	Annexe 4 : Modèle pour la prise de note de terrain lors des observations non participantes.....	170
	Annexe 5 : Guide d'entretien individuel semi-structuré – représentants d'organismes communautaires porteurs d'action.....	171
	Annexe 6 : Guide d'entretien individuel semi-structuré – intervenants terrain.....	176
	Annexe 7 : Guides d'entretien individuel semi-structuré – représentants d'organismes institutionnels évoluant à l'échelle des PAC étudiés et coordonnateurs des PAC .....	179

## Table des illustrations et tableaux

Figure 1 - Cadre pour une infrastructure sociale essentielle promouvant la santé et la résilience de la population .....	30
Figure 2 – Modèle de gouvernance de la valeur publique .....	40
Figure 3 - Modèle de gouvernance collaborative .....	44
Figure 4 - Représentation de la résilience intra-organisationnelle, en réseau et communautaire avant et durant une crise .....	47
Figure 5 : Interaction entre les contextes, des obstacles et des leviers des PAC et de la pandémie dans les capacités d'intervention en réseau .....	105
Tableau 1- Une voie pour permettre l'engagement de la communauté dans la riposte à la COVID-19 et le déploiement du vaccin.....	33
Tableau 2 - Quatre variantes de la coproduction des services publics et leurs définitions.....	41
Tableau 3 - Les sept étapes du processus collaboratif de la santé communautaire et les fonctions des trois catégories d'acteurs appelés à y prendre part .....	52
Tableau 4 - Liste des plans d'action communautaires financés par le Fonds COVID Québec .....	54
Tableau 5- Exemples d'actions financées par les PAC selon les catégories .....	56
Tableau 6 - Les huit PAC composant l'échantillon de l'étude de cas multiples.....	63
Tableau 7- Arbre d'encodage structurant l'analyse thématique des données .....	66
Tableau 8- Leviers intra-organisationnels préexistants .....	71
Tableau 9 - Leviers inter-organisationnels préexistants .....	74
Tableau 10 - Obstacles intra-organisationnels préexistants.....	77
Tableau 11 - Obstacles inter-organisationnels préexistants.....	79
Tableau 12- Leviers intra-organisationnels pendant la mise en œuvre des PAC .....	83
Tableau 13 - Leviers inter-organisationnels pendant la mise en œuvre des PAC .....	87
Tableau 14 - Obstacles intra-organisationnels pendant la mise en œuvre des PAC.....	92
Tableau 15 - Obstacles inter-organisationnels pendant la mise en œuvre des PAC.....	98
Tableau 16- Impacts sur les capacités intra-organisationnelles et inter-organisationnelles .....	107
Tableau 17- Impacts sur la mission : dimension intra-organisationnelle et inter-organisationnelle ..	109
Tableau 18 - Réalisations liées aux organismes porteurs d'action.....	111
Tableau 19- Réalisations en lien avec les concertations locales.....	114
Tableau 20- Réalisations en lien avec les personnes bénéficiaires.....	116
Tableau 21- Éléments du modèle d'intervention des PAC à reproduire .....	129
Tableau 22- Éléments du modèle d'intervention des PAC à revoir ou à ne pas reproduire.....	133
Tableau 23– Aspirations pour le futur .....	141

## Sommaire exécutif

### Mise en contexte

Les expériences passées lors des épidémies d'Ebola, de SARS ou Zika ont montré que les communautés engagées et impliquées dans la construction des solutions coopéreraient davantage pour endiguer les crises. L'Organisation mondiale de la santé (OMS), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) et la communauté scientifique **recommandent** ainsi **l'intégration des communautés dans la prévention et le contrôle de la pandémie** de COVID-19.

Le présent rapport recourt à l'approche *whole-of-society* qui reconnaît l'apport essentiel des groupes citoyens, des organismes communautaires et des réseaux inter-organisationnels à la réponse aux crises ainsi que l'approche de la **gestion de crise en réseau** qui appelle à une **gouvernance collaborative** et à **différents niveaux de résilience**.

Face à la pandémie actuelle, le Fonds COVID Québec, constitué de La Fondation Jarislawsky, la Fondation Familiale Trottier, la Fondation Molson et la Fondation Mirella et Lino Saputo, a financé des **plans d'action communautaires (PAC) de lutte à la COVID-19**. D'autres fondations se sont ajoutées en cours de route pour appuyer financièrement les PAC : la Fondation J. Armand Bombardier, la Fondation Echo, la Fondation Azrieli et la Fondation communautaire juive de Montréal. **Le financement a été octroyé en deux phases** : une première de juillet 2020 à décembre 2021 et une seconde de janvier à octobre 2021 ayant respectivement soutenu 9 et 26 territoires du Grand Montréal. L'objectif était double : intervenir en soutenant les efforts de dépistage, d'adoption des gestes barrières et de vaccination et de répondre aux problématiques sociales qui découlent de la pandémie. Pour ce faire, les acteurs locaux du Grand Montréal

comme des organismes communautaires, municipaux et du réseau de la santé (CIUSSS/CISSS et santé publique) ont été mobilisés et rassemblés.

Afin de comprendre les impacts des PAC, le Cité-ID LivingLab de l'ENAP, en collaboration avec la Direction régionale de santé publique (DRSP) de Montréal et avec des chercheurs du Département d'épidémiologie de l'Université McGill, a obtenu le mandat de la Fondation du Grand Montréal (FGM), désignée gestionnaire du Fonds COVID Québec, d'étudier cette initiative. Cette étude vise à examiner, de manière quantitative et qualitative, l'impact des plans d'action communautaires de lutte à la COVID-19, ainsi qu'à étudier la possibilité de pérenniser ce modèle d'intervention. Cette étude se divise en trois objectifs distincts.

Le **premier objectif** vise à comprendre le **contexte de la gouvernance**, la **mise en œuvre** et les **retombées** des PAC sur les organisations et les dynamiques de concertation. Cette analyse a porté sur les leviers et les obstacles de mise en œuvre des PAC ainsi que sur leurs réalisations. Ceci permet de mieux comprendre en quoi les PAC ont eu des effets leviers (ou non) pour renforcer les capacités intra et inter-organisationnelles des acteurs locaux.

Le **deuxième objectif** est de nature prospective et cherche à déterminer si le modèle d'intervention des PAC est adapté pour **répondre aux crises** ainsi qu'à identifier les **conditions favorisant** ou **freinant** sa **pérennisation**. De plus, ce volet vise à identifier les **leçons** à retenir pour les organisations participantes afin de les **transférer** à d'autres communautés désirant reproduire ce modèle d'intervention.

Pour répondre aux deux premiers objectifs, huit PAC du Grand Montréal parmi les 26 financés à l'occasion de la seconde phase de financement par le Fonds COVID Québec ont été sélectionnés

afin de représenter une diversité de territoires et d'échelles territoriales, de CIUSSS/CISSS et d'organismes fiduciaires. La collecte de donnée s'est échelonnée d'avril à novembre 2021. Elle a reposé sur 123 activités de collecte de données : groupes de discussion, observations non participantes, entretiens individuels semi-dirigés et atelier miroir.

Le **troisième objectif** porte quant à lui sur **l'impact des activités** des PAC sur les principaux **indicateurs de suivi** de la pandémie de COVID-19. Ce volet d'analyse quantitative a été réalisé en collaboration avec la Direction régionale de santé publique (DRSP) de Montréal et des chercheurs du Département d'épidémiologie de l'Université McGill. Les données recueillies proviennent de trois directions régionales de santé publique (Montréal, Laval, Montérégie) et portent sur 133 voisinages.

## **Impacts des PAC sur les indicateurs de suivi de la pandémie**

Afin de mesurer quantitativement l'impact des activités des PAC, **sept indicateurs** ont été sélectionnés: le nombre de cas déclarés positifs, le nombre de dépistages en clinique, le nombre de cas positifs après dépistage, le nombre d'hospitalisations, le nombre de décès et le nombre de premières et deuxièmes doses de vaccin administrées. Les objectifs pour cette partie de l'étude étaient de **présenter l'évolution des indicateurs dans les différents territoires** de l'étude (Montréal, Laval, Agglomération de Longueuil), **comparer les indicateurs entre les territoires** en fonction du nombre de phases des PAC financés, ainsi que **d'explorer la relation entre les interventions et ces indicateurs**.

Les résultats montrent **que les indicateurs suivent certaines tendances à la hausse ou à la baisse en fonction des différentes vagues de l'épidémie observées au Québec ou au déploiement des campagnes de vaccination**. En

## **Origine et objectifs des PAC**

Ce modèle s'est inspiré d'initiatives internationales d'engagement communautaire lors de crises sanitaires et de recommandations de l'OMS. Les PAC finançaient la coordination et la réalisation d'actions concertées entre des organisations communautaires, municipales, du réseau de la santé et d'autres secteurs à l'échelle d'un territoire (quartier, arrondissement, municipalités, agglomération).

L'objectif principal lors de la première phase de financement était de freiner la transmission de la COVID-19. Ensuite, les objectifs ont été élargis pour inclure la protection des personnes à risque élevé de mortalité et le soutien à la campagne de vaccination.

En tout, 26 PAC ont été réalisés sur le territoire du Grand Montréal. Au début, neuf PAC ont été financés lors de la première phase (été 2020 à décembre 2020). Ces PAC se concentraient sur les territoires les plus touchés par la pandémie. La deuxième phase s'est amorcée entre janvier et avril 2021 et s'est achevée entre août et octobre 2021. Elle a permis le financement de 26 PAC.

Les actions réalisées visaient la prévention des infections (ex. distribution de couvre-visage), la détection des cas, l'appui aux personnes malades (ex. aide aux personnes isolées, service en santé mentale), la sensibilisation sur les mesures de protection, le dépistage et la vaccination, l'appui au dépistage et à la vaccination (ex : transport) ainsi que soutien aux aînés et aux personnes à risque.

Selon les données colligées et estimées par les PAC, plus de 490 000 personnes ont été jointes par des activités de sensibilisation au terme des deux phases sur l'île de Montréal, à Laval et Longueuil.

comparant les indicateurs en fonction de la temporalité du PAC sur les territoires (ceux ayant reçu des financements pour une, deux, ou aucune phase des plans d'action communautaires), **nous constatons que l'augmentation du nombre de dépistages intervient plus tôt dans les territoires financés que dans ceux non financés.** Les résultats montrent aussi que les territoires financés enregistrent de faibles taux de doses administrées au début de la campagne de vaccination, mais la tendance s'inverse et ceux-ci enregistrent de forts taux de doses administrées dans les mois d'août et septembre 2021. Notre analyse ne permet cependant pas de conclure que les PAC sont les seules causes des différences observées et de dire quelle aurait pu être la situation dans les territoires sans la mise en œuvre des PAC. Les analyses confirment en revanche le choix des territoires ciblés en priorité par le Fonds COVID Québec.

Il ne nous a pas été possible de réunir les données nécessaires pour explorer les liens entre les interventions et les indicateurs de COVID-19. Notre analyse souligne cependant la nécessité de se doter d'une infrastructure numérique qui permet une image partagée et une gestion commune des données afin de renforcer les capacités de coordination des organisations en termes d'intervention et de suivi des actions.

### **Résultats des PAC sur les capacités des organisations et entre elles**

L'analyse des leviers et des obstacles préexistants et au cours de la mise en œuvre montre que les PAC ont permis d'améliorer les capacités intra et inter-organisationnelles des acteurs locaux participants, surtout pour les organisations communautaires, mais également pour les acteurs municipaux et du secteur de la santé.

#### *Leviers et obstacles préexistants*

Les leviers et les obstacles préexistants correspondent aux conditions de départ pour la mise en œuvre des PAC.

Les organisations ont vécu différemment les débuts de la pandémie. Certaines ont difficilement composé avec l'augmentation des besoins et la transformation des priorités, alors que d'autres se sont adaptées de façon fluide. Cette capacité d'adaptation reposait sur des ressources humaines de qualité, ainsi qu'un savoir-faire (ex. des directions d'organismes expérimentées, connaissance des enjeux et des besoins de la population, expérience en conduite de brigade de sensibilisation) et un savoir-être (ex. compétences relationnelles avec les usagers, lien de confiance avec la population, engagement, polyvalence, leadership, capacité à travailler sous pression, sentiment d'appartenance envers le territoire) pour la réalisation de projets.

Généralement, les organisations devaient composer avec des obstacles significatifs. Plusieurs étaient fragilisées en raison de l'épuisement des ressources humaines. De plus, la situation financière des organismes communautaires est caractérisée par un sous-financement chronique alors qu'ils sont sursollicités. Des problèmes de recrutement et de rétention du personnel ont fréquemment été soulevés.

Enfin, les PAC élaborés à l'échelle de territoires bénéficiant de leviers comme un bon historique de collaboration, des mécanismes de coordination permanents et financés et des habitudes de collaboration ont activé plus rapidement les actions des PAC. Pour les territoires moins bien pourvus en matière de leviers inter-organisationnels, les PAC ont permis le développement de nouvelles pratiques collaboratives.

### *Capacités intra-organisationnelles lors des PAC*

Les résultats montrent que les PAC ont contribué d'abord à fournir des **ressources financières, humaines et matérielles aux organisations**. Le financement a également permis aux organisations de **bonifier leurs services, d'alléger leur stress financier et d'ajouter des heures de travail rémunérées** pour le personnel. Selon les organisations, la prolongation du financement pour le maintien de certaines actions a servi de levier et leur a permis de **s'adapter à la réalité pandémique**.

Le Fonds COVID Québec a aussi permis de mettre des ressources partagées à la disposition des organismes communautaires afin de soutenir leurs interventions. Par exemple, on note l'appui fourni par la Croix-Rouge canadienne et le programme CoVivre, la collecte de données via l'outil KoBo ainsi que l'animation d'une communauté de pratique.

En matière d'obstacles, bien que le financement octroyé ait été établi en fonction des actions prévues et des ressources humaines requises pour les réaliser, celui-ci a été jugé insuffisant pour rémunérer les efforts déployés qui se sont souvent avérés plus grands que ceux anticipés au départ. De plus, la durée limitée du financement ainsi que son imprévisibilité minaient les capacités de planification des ressources et des organisations.

### *Capacités inter-organisationnelles lors des PAC*

Les PAC ont contribué à l'augmentation de **cinq catégories** de capacités inter-organisationnelles. D'abord, les PAC ont soutenu le développement d'une **capacité de réactivité** des organismes publics et communautaires afin de faire face à la crise sanitaire. Ensuite, les PAC ont participé à une **capacité de réponse et d'intervention** plus grandes, mieux adaptées et plus efficaces en reconnaissant l'interdépendance mutuelle des acteurs. Cette initiative a facilité la mise en commun des données, le partage des ressources

et à un meilleur arrimage des approches, des actions et des expertises des organisations. Les PAC ont aussi contribué à **améliorer la capacité d'anticipation** des besoins populationnels grâce à l'implication d'une diversité d'acteurs. De plus, cette pluralité de perspectives favorise **l'émergence d'une capacité à identifier de nouvelles solutions**. Finalement, les PAC ont participé à la **consolidation d'une capacité de collaboration inter-organisationnelle** grâce au développement d'une compréhension commune et partagée, au renforcement des liens de confiance entre acteurs et à l'atteinte des résultats intermédiaires (quick-win).

### *Conclusion*

Les résultats montrent que les PAC ont permis à une majorité d'organismes de bonifier leurs services existants, souvent auprès des populations vulnérables, d'en développer de nouveaux ou de développer de nouvelles pratiques d'intervention, notamment en matière de prévention de la COVID-19, et de collaboration. Enfin, le financement a conduit à l'embauche de ressources humaines pour répondre aux besoins découlant de la crise et au développement de nouveaux partenariats assurant alors le rayonnement de la mission des organisations auprès de leurs semblables.

## **Gouvernance collaborative et PAC**

En tant qu'initiative regroupant plusieurs types d'organisations pour une action concertée à l'échelle locale dans un contexte de crise, les PAC devaient reposer sur des processus collaboratifs. L'étude a examiné les types de gouvernance adoptés par les PAC afin d'en tirer des apprentissages. Les processus collaboratifs ont été analysés sur la base de trois ensembles de considérations (Ansell et Gash, 2007):

1. **Conditions de départ entre les organisations** : rapport de pouvoir, partage des ressources, motivations et contraintes à

la participation et historique de coopération et de conflits.

2. **Structure de la collaboration** : critères d'inclusion et d'exclusion des organisations, clarté des règles de fonctionnement et transparence du processus.

3. **Exercice du leadership de facilitation** : acteur ayant le rôle de gardien du processus collaboratif et en assurant le bon déroulement.

Tableau 1 : *Éléments constituant une infrastructure sociale mature*

Organismes communautaires	Organismes publics	Capacité de concertation	Bailleurs de fonds publics/philanthropiques	Élus
Intervenant sur les enjeux du territoire	<b>Engagés</b> dans la concertation locale,	Entre <b>organisations communautaires et publiques</b>	Travaillant en <b>synergie</b> (entre eux et avec les autres acteurs, en particulier ceux issus du milieu communautaire)	Démontrant une <b>volonté politique</b> à mettre à l'agenda les enjeux du territoire
Ayant développé un lien de <b>confiance</b> avec la population et les autres organismes	<b>Partenaires</b> de longue date pour la réalisation d'actions concertées,	DéTECTABLE par la présence : <b>mécanismes</b> de concertation sectorielle et intersectorielle, de <b>planification</b> stratégique, de <b>plans</b> d'action, d'actions concertées, etc.	Afin de maximiser la <b>cohérence</b> des programmes de financement et les modalités de reddition de compte	Appuyant le travail de collaboration inter-organisationnelle avec le développement de <b>politiques publiques</b>
Détenant une <b>expertise</b> reconnue	Exerçant divers <b>rôles</b> : prestataire de services publics, bailleur de fonds, coordonnateur, facilitateur, collaborateur, mobilisateur, etc.)	Reconnaissance de la complémentarité des approches et de <b>l'interdépendance</b> mutuelle		
Étant adéquatement <b>financés</b> (mission, projet et participation aux actions concertées)				

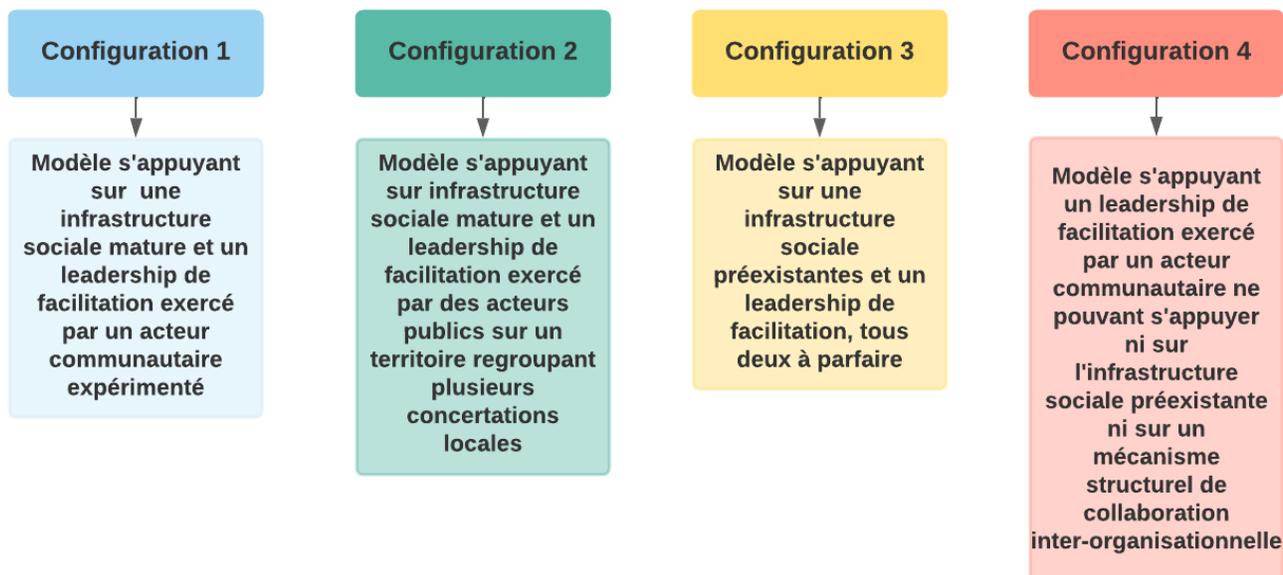
Bien que la structure apparaisse similaire d'un PAC à l'autre, notamment en raison des critères de financement, il en est autrement pour les conditions de départ et le leadership de facilitation.

Cette analyse nous a permis d'identifier quatre configurations de modèle de gouvernance. Cette typologie repose sur deux facteurs : l'existence ou non d'une infrastructure sociale mature avant la crise sur le territoire (voir tableau 1) et le type de leadership de facilitation exercé par des acteurs publics ou des acteurs communautaires. Le schéma 1 présente les quatre configurations du modèle de gouvernance collaborative. Ces configurations sont importantes à considérer pour l'analyse des résultats, car elle explique le niveau de facilité ou de difficulté de mise en œuvre des PAC en fonction du milieu dans lequel chacun a été déployé. Les résultats montrent que les PAC étudiés n'ont pas connu la même

trajectoire et varient selon la configuration observée.

Les territoires dotés d'une infrastructure sociale mature et d'une capacité de leadership de facilitation préexistante à la crise (configurations 1 et 2) avaient une longueur d'avance. Dans ce cas, les PAC leur ont permis d'intensifier leur collaboration et d'activer plus rapidement une réponse collective à la crise sanitaire. Pour les territoires moins bien pourvus en termes d'infrastructures sociales et bénéficiant d'un modèle de leadership à parfaire (configurations 3 et 4), les PAC ont plutôt contribué à développer des pratiques de collaboration inter-organisationnelle.

Schéma 1 : Typologie du modèle de



## Un modèle pour répondre aux urgences

Selon la majorité des représentants d'organismes publics et communautaires des PAC étudiés, ce modèle d'intervention permettait de répondre à la complexité des enjeux de la crise sanitaire. Premièrement, la collaboration locale entre les organisations a favorisé la participation large et active d'une diversité d'acteurs. D'un point de vue stratégique, les acteurs principaux étaient un acteur communautaire agissant parfois à titre de fiduciaire et, souvent, de leader de facilitation, ainsi que des acteurs municipaux et du milieu de la santé (CIUSSS/CISSS). Quant à la mise en œuvre des PAC, elle a reposé sur d'autres acteurs dont une multitude d'organismes communautaires et la population générale à titre de bénévole.

Enfin, les résultats montrent que l'approche de collaboration inter-organisationnelle vécue de manière intensive au cours des derniers mois avec les PAC permet d'atteindre des résultats non seulement durant la crise, mais que les capacités développées pourront être utiles par la suite lors

du rétablissement et de manière plus générale au développement de la résilience communautaire.

## Conditions de pérennisation du modèle

Un des leviers anticipés pour la pérennisation est l'expérience collaborative acquise par les acteurs locaux se traduisant par le développement de nouvelles relations, le tissage de liens et l'augmentation du niveau de confiance entre eux. De plus, les autorités publiques locales municipales et sanitaires ainsi que les organismes communautaires estiment que le modèle des PAC est un acquis et qu'il est pertinent de le mobiliser à nouveau en cas de crises. Ainsi, la volonté des acteurs à poursuivre la mise en œuvre de ce modèle peut agir comme levier. Pour certains PAC étudiés, la pérennisation du modèle passe par son ancrage dans des politiques publiques existantes, telles que la politique régionale de développement social sous la responsabilité d'acteurs municipaux ou dans des plans institutionnels de rétablissement.

Un autre levier provient des apprentissages collectifs réalisés et consignés dans divers

rapports (ex. rapports de mi-parcours et finaux des PAC).

Finalement, la mise sur pied d'une instance de concertation qui réunit des bailleurs de fonds publics et philanthropiques soutenant l'action sociale (développement de programmes de financement et de procédures de reddition compte cohérents et harmonisés) s'avère être un levier pour la pérennisation du modèle des PAC.

Concernant les obstacles à la pérennisation, l'un d'entre eux est lié à la fin du financement des PAC engendrant le non-renouvellement des contrats des personnes embauchées pour leur réalisation ce qui risque d'accentuer l'épuisement professionnel et la précarité des conditions de travail. De plus, en l'absence de financement, la mise en œuvre d'actions ou de projets s'avère plus difficile. Enfin, cette situation a également pu entraîner l'effritement des liens de collaboration et la diminution du réflexe collaboratif, du moins en matière de gestion de crise sanitaire.

## **Huit constats sur la mise en œuvre des PAC**

### *1. Une infrastructure sociale mature augmente la résilience multiniveau*

Les résultats de l'étude montrent qu'une infrastructure sociale mature à l'échelle locale (tableau 1) accroît la résilience multiniveau, soit la résilience des organisations, des réseaux de collaborations et des communautés. La résilience permet de mieux faire face aux crises. Plus l'infrastructure sociale préexistante est mature, plus les acteurs locaux peuvent réagir rapidement et de manière concertée pour répondre aux problématiques posées ou exacerbées par les crises.

Dans le contexte mondial d'une augmentation du nombre et des conséquences des crises, le développement d'une infrastructure sociale mature permettrait de mieux faire face aux chocs et aux stress.

### *2. L'approche communautaire accroît la résilience communautaire*

L'arrimage entre l'approche des autorités publiques municipales et sanitaires à l'échelle locale et l'approche communautaire des PAC mobilisant les organismes communautaires traditionnellement exclus des mécanismes de gestion de crise a contribué à :

- mieux faire face aux problématiques sociales générées ou exacerbées par la pandémie;
- développer des interventions plus adaptées aux différentes populations, par exemple pour le dépistage et la vaccination.

De plus, par leur proximité et leurs liens de confiance avec la population, les organisations communautaires détiennent des capacités complémentaires aux organismes publics. Par exemple, elles sont davantage en mesure de joindre les personnes vulnérables et connaissent mieux leurs besoins.

Enfin, inviter les organisations communautaires à participer aux mécanismes de gestion de crise sanitaire aux côtés des autorités publiques a permis d'accroître la capacité de coordination afin d'accroître la résilience communautaire.

### *3. Un modèle de gouvernance collaborative à l'échelle locale accroît la résilience inter-organisationnelle*

Les résultats montrent qu'un modèle de gouvernance collaborative à l'échelle locale permet de développer et de renforcer la résilience inter-organisationnelle, ce qui favorise une gestion de crise de proximité, concertée et coordonnée.

Au cœur de ce modèle, on retrouve le processus collaboratif dont le bon déroulement dépend de :

- la qualité de la communication entre les acteurs,
- la confiance qu'ils s'accordent mutuellement,
- leur niveau d'engagement,
- l'établissement d'une compréhension commune et partagée des problématiques,

- leur capacité à déterminer collectivement des pistes d'action,
- leur capacité à collaborer pour les mettre à œuvre, et
- l'atteinte de résultats intermédiaires rapides (*quick win*).

#### 4. *L'exercice d'un leadership collaboratif est déterminant pour opérer ce modèle*

Le leadership collaboratif, qui correspond au leadership de facilitation (gardien du processus collaboratif et de son bon déroulement) et au leadership distribué (distribution et coordination des rôles parmi les acteurs dudit processus), s'est révélé un facteur déterminant pour opérationnaliser et mettre en œuvre les PAC. Le leadership collaboratif permet de favoriser :

- une participation large et active,
- des dynamiques de groupe productives,
- une compréhension commune et partagée,
- l'établissement de priorités d'action,
- l'atteinte de résultats,
- la résolution de conflits,
- la mise en place du processus collaboratif,
- la mobilisation et l'*empowerment* des parties prenantes,
- la confiance mutuelle, et la complémentarité des rôles des divers acteurs.

#### 5. *Le financement a contribué à accroître la résilience intra-organisationnelle et inter-organisationnelle*

Les PAC ont contribué au développement de capacités intra-organisationnelles clés grâce à l'obtention de nouvelles ressources :

- humaines : embauche de personnel permettant de bonifier l'offre de service et de développer de nouveaux savoirs.
- matérielles : acquisition d'équipements informatiques et de protection individuelle.
- informationnelles : la formation, l'accompagnement et le soutien de la Croix-Rouge canadienne, du programme CoVivre

et de la communauté de pratique de la FGM et de Fondations philanthropiques Canada, accroissement des capacités organisationnelles en matière de coordination en situation d'urgence et formation sur l'hésitation vaccinale.

Les PAC ont aussi favorisé le développement de cinq catégories de capacités inter-organisationnelles :

1. Capacité de réactivité collective
2. Capacité de réponse et d'intervention
3. Capacité d'anticipation
4. Capacité d'innovation
5. Capacité collective d'agir

#### 6. *Le manque de ressources des organisations communautaires limite leur résilience interne*

Les pratiques actuelles de financement par projet sont critiquées pour plusieurs raisons. D'abord, elles empêchent de conserver les ressources humaines formées une fois le projet terminé. Ensuite, ces pratiques sur le court terme ont un impact sur le recrutement et la rétention du personnel. De plus, le contexte de pénurie de main-d'œuvre vient complexifier ces aspects.

Concernant les ressources matérielles et informationnelles, la pandémie a révélé l'importance du matériel informatique et de l'accès à des systèmes informationnels pour prendre des décisions éclairées.

Pour se préparer à d'autres crises et développer la résilience organisationnelle des acteurs communautaires, certains recommandent des programmes de financement publics et philanthropiques soutenant leur transformation numérique, l'achat d'équipement informatique et la formation de leur personnel.

### *7. La poursuite de l'approche communautaire au-delà de la crise permettrait de consolider la résilience multiniveau*

Les écrits scientifiques soulignent la tendance des organisations à retourner à une gestion en silo après une crise alors qu'il faut plutôt concevoir et déployer les plans de rétablissement concertés.

Les acteurs publics, communautaires, philanthropiques, académiques et de la Croix-Rouge canadienne manifestent une volonté collective de poursuivre l'approche communautaire et la collaboration inter-organisationnelle. Ils soulignent l'importance de reconstruire des communautés plus fortes et moins vulnérables aux crises en plus de renforcer leur résilience.

Cinq raisons justifient cette volonté :

1. La pandémie n'est pas encore terminée. Des actions concertées doivent encore être menées pour répondre aux conséquences sur les communautés et les personnes vulnérables.
2. La crise a souligné et exacerbé des problématiques sociales existantes souvent complexes et nécessitant des interventions concertées et collaboratives de la part des acteurs locaux. Le travail à accomplir est plus important qu'avant la pandémie.
3. Les territoires locaux sont confrontés à de plus en plus de crises de diverses natures (changements climatiques, actes malveillants, etc.). Cette tendance n'est pas près de s'estomper, au contraire. Cela nécessite le développement de leur résilience.
4. La résilience des territoires s'appuie sur plusieurs leviers, dont la capacité des acteurs à collaborer afin d'agir de manière concertée.
5. L'approche des PAC démontre que celle-ci permet d'atteindre des résultats non seulement durant la crise, mais que les liens

et les capacités développés sont utiles pour le rétablissement des communautés.

### *8. La poursuite de l'approche communautaire appelle à une réflexion quant aux conditions de sa pérennisation*

Au-delà de la volonté des acteurs locaux à poursuivre cette approche, plusieurs enjeux demeurent quant à sa mise en œuvre. Quel design institutionnel préconiser pour ce modèle ? À quelle(s) échelle(s) situer le modèle (quartier, arrondissement, agglomération et/ou ville) ? Est-il souhaitable de rattacher ce modèle à des politiques, programmes et plans existants des institutions publiques ? Quel acteur est appelé à exercer le leadership de facilitation, et en particulier les fonctions d'animation et de coordination du processus collaboratif ? Comment tenir compte de la complexité des dynamiques territoriales, des historiques de collaboration et de conflits et des relations de pouvoir ? À qui revient la responsabilité de financer ce modèle ? Ces questions soulèvent la complexité de la pérennisation du modèle de gouvernance collaborative recourant à l'approche communautaire et la nécessité de le coconstruire avec les acteurs publics, communautaires et philanthropiques de chacun des territoires concernés.

### **Recommandations de l'équipe de recherche**

Sur la base des résultats de notre étude, l'équipe de recherche émet **huit recommandations**.

**(1). Doter les territoires locaux d'un mécanisme permanent** pour opérationnaliser le modèle des PAC dont le mandat serait de coproduire et de coordonner le rétablissement des communautés à la COVID-19 et de renforcer leur résilience communautaire. Ce mécanisme devrait prévoir l'utilisation de ce modèle face à d'autres types de crises (ex. canicules,

inondations, bris d'une infrastructure importante).

- Des structures existantes peuvent déjà exercer ces fonctions. Dans ce cas, elles devraient inclure les organisations communautaires des PAC, qui sont généralement exclues des réflexions en gestion de crise.

**(2). Inviter à participer à ce mécanisme les autorités publiques locales municipales et sanitaires, les organismes communautaires, les acteurs philanthropiques, des acteurs académiques et des représentants de la Croix-Rouge canadienne** évoluant au sein des sphères de la sécurité civile, des mesures d'urgence, du développement social et de la santé publique, car en situation de crise, les populations vulnérables sont toujours les plus durement touchées.

- Concernant celles-ci, et plus largement les citoyens, réfléchir à les inclure dans cette gouvernance et à leur confier un rôle actif pour réfléchir et coconstruire les politiques et interventions.

**(3). Réfléchir à l'ancrage institutionnel de ce mécanisme en vue de favoriser sa pérennisation, à ses échelles d'intervention et à leur arrimage.**

- **À l'échelle méso (ville/agglomération)**, les villes en collaboration avec les CISSS/CIUSSS sont possiblement les mieux placées pour exercer le leadership de facilitation, en particulier les fonctions d'animation et de coordination.
- **À l'échelle micro (quartier ou arrondissement)**, le leadership de facilitation gagne à être exercé par un organisme communautaire reconnu et expérimenté à la condition qu'un financement y soit attaché. Ce leadership doit être exercé en collaboration avec les autorités publiques locales municipales et sanitaires afin que la gouvernance collaborative soit ancrée institutionnellement.

- S'assurer que **les échelles méso et micro** du mécanisme de gouvernance soient arrimées non seulement entre elles, mais également avec **l'échelle macro** correspondant aux autres paliers de gouvernement.

**(4). Fonder le mécanisme opérationnalisant le modèle** sur les **principes** suivants : ouverture au plus grand nombre et à une diversité d'acteurs, participation active de ceux-ci, respect des uns et des autres, pertinence et utilité, transparence du processus collaboratif et reconnaissance de l'interdépendance mutuelle des acteurs et de leur apport respectif.

**(5). Allouer des ressources** (humaines, financières, matérielle et cognitive) au leadership de facilitation (coordination et animation de ce mécanisme) et à la participation des acteurs (en particulier ceux issus du milieu communautaire).

**(6). Laisser au milieu communautaire** le soin de délibérer sur les modalités de leur participation et d'engager une discussion avec les autres acteurs à ce sujet.

**(7).** Considérant que le modèle de gouvernance de collaboration inter-organisationnelle fondé sur l'approche d'engagement communautaire nécessite d'opérer des changements sur le plan du management public où l'apport stratégique de l'ensemble des parties prenantes concernées par une problématique complexe est reconnu et favorisé, **accompagner les administrateurs publics des secteurs municipal et du système de santé à développer des mécanismes de mise en œuvre** et faire précéder ceci d'une phase de sensibilisation et de formation.

Voici quelques exemples de mécanismes de mise œuvre :

1. **Établir une entente formelle de collaboration inter-organisationnelle** entre des acteurs publics, communautaires, philanthropiques et académiques.

2. **Mettre sur pied une communauté de pratique** afin de diffuser les meilleures pratiques en matière de gouvernance de collaboration inter-organisationnelle et de discuter des problématiques rencontrées dans le cadre de sa mise en œuvre.
3. **Recourir à l'approche fondée sur les données probantes, *evidence-based practice***, pour identifier des pistes de solution innovante aux problématiques rencontrées sur le terrain par les acteurs.

(8) Afin de mieux documenter les impacts et de créer une image commune et partagée entre les organisations, **créer un tableau de bord** et une plateforme commune aux organismes communautaires, aux CISSS, CIUSSS, à la santé publique et aux acteurs municipaux ayant pour objectifs de:

- rassembler les données concernant les interventions, les indicateurs de santé publique et les déterminants de la santé;
- permettre la création d'une image partagée concernant la situation et les interventions déployées sur le terrain;
- soutenir l'élaboration d'une planification stratégique territoriale sur les enjeux populationnels;
- permettre le suivi, l'évaluation et l'ajustement des interventions sur la base de données probantes;
- servir lors de crise ou en dehors de celles-ci.

### **Auteurs de l'étude**

Ce rapport porte sur les objectifs 1 et 2 du mandat confié par la Fondation du Grand Montréal. Les auteurs sont : Geneviève Baril, Joris Arnaud, Julie-Maude Normandin, Myriam Bernet, Loïc Dumouchel, Claude Pilon, Ra-Ma St-Amand et Marie-Christine Therrien. Pour l'objectif 3 du mandat, la recherche a été réalisée par l'équipe du Cité-ID et des chercheurs de la Direction régionale de la santé publique de Montréal et du Département d'épidémiologie de McGill. Les résultats sont présentés dans un second rapport. Les auteurs sont : Siriac Seboka, Joris Arnaud, Marie-Christine Therrien, Félix Lamothe, Marie-Andrée Authier, David Kaiser, Arijit Nandi, Sam Harper et Holly Aurora Nazar.

# 1. Introduction

Dans le contexte de la pandémie de COVID-19 au Québec, un vaste ensemble d'organisations publiques, privées et associatives se sont mobilisées afin de participer aux efforts collectifs. Le modèle des plans d'action communautaires (PAC) financé par le Fonds COVID Québec constitue un exemple d'effort collaboratif visant à intervenir en contexte de crise et à répondre aux problématiques sociales qui en découlent en mobilisant des acteurs à l'échelle de territoires locaux du Grand Montréal, soit des organisations communautaires, municipales et du réseau de la santé et de la santé publique.

Ce rapport présente les résultats de l'étude réalisée par le Cité-ID LivingLab visant à répondre à la question suivante : en quoi les PAC ont eu des effets leviers (ou non) renforçant les capacités organisationnelles et inter-organisationnelles en vue d'intervenir et de répondre aux problématiques sociales découlant de la pandémie ? Dans cette première partie, nous expliquons les différentes raisons justifiant la pertinence d'analyser le modèle des PAC et d'en tirer des apprentissages. Ensuite, nous effectuons une mise en contexte du mandat. Enfin, nous résumons les principales sections du rapport.

## 1.1 Pertinence de s'intéresser au PAC

La pandémie de COVID-19 est survenue alors que le nombre et les conséquences des crises augmentent depuis plusieurs décennies (Garschagen et coll., 2016; Kunreuther et Michel-Kerjan, 2009, OCDE, 2003). Cette double tendance s'explique par l'accroissement de la vulnérabilité des sociétés, l'émergence de nouveaux risques ainsi que l'amplification de dangers connus (Boin, 2019; Lagadec, 2009; OCDE, 2003). Ce phénomène repose notamment sur les transformations démographiques comme le vieillissement de la population et l'urbanisation, les interconnexions croissantes de nos sociétés, comme la mondialisation des transports, ainsi que l'accroissement des dangers comme les changements climatiques (Boin, 2019; Lagadec, 2009; Quarantelli et coll., 2007; OCDE, 2003). Dans ce contexte, les organisations et les sociétés ont intérêt à tirer des apprentissages et à les institutionnaliser afin d'augmenter leurs capacités de résilience face à de prochaines pandémies et d'autres types de crises.

De plus, les crises constituent des moments propices pour s'adapter et innover en raison des pressions particulières créées par son contexte déstabilisant. Il est ainsi avantageux pour les organisations de mettre à l'échelle ces innovations et enseignements afin de mieux réaliser leurs missions courantes. Dans cette perspective, les organisations communautaires et publiques ainsi que les fondations sont susceptibles d'avoir expérimenté durant la pandémie de COVID-19 de nouvelles approches ou collaborations leur permettant de mieux accomplir leurs missions à l'avenir.

Enfin, la gestion de la pandémie de COVID-19 et de ses conséquences se poursuivra au cours des années à venir. D'une part, il est possible que les sociétés doivent apprendre à vivre avec le virus (Telenti et coll., 2021). D'autre part, elles devront se rétablir en diminuant leurs vulnérabilités et en augmentant leurs capacités de résilience. Le rétablissement post-crise correspond à l'« ensemble

des décisions et des actions prises à la suite d'un sinistre pour restaurer les conditions sociales, économiques, physiques et environnementales de la collectivité et réduire les risques » (Québec, 2014 : 85). La dimension du rétablissement, fréquemment négligée en gestion de crise, n'en est pas moins stratégique, car une société mal rétablie sera plus vulnérable face à de prochaines perturbations (McEntire, 2001). La pandémie de COVID-19 a mis en évidence et exacerbé des vulnérabilités sociales, structurelles et organisationnelles. Ce rapport discute de l'enjeu du rétablissement en identifiant les apprentissages à maintenir pour cette prochaine étape ainsi que les besoins et aspirations des organisations face à ce défi et pour la construction d'une infrastructure sociale forte.

Cette analyse des plans d'action communautaires souhaite répondre à ces multiples impératifs d'apprentissage en documentant et en identifiant les leçons à retenir pour les organisations ayant participé à ces initiatives en vue de les pérenniser et de les transférer à d'autres communautés désirant reproduire ce modèle d'intervention.

## **1.2 Mise en contexte du mandat**

Le mandat d'étude de compréhension<sup>1</sup> confié par la Fondation du Grand Montréal (FGM) au Cité-ID LivingLab de l'École nationale d'administration publique (ENAP) poursuit deux objectifs. D'une part, examiner de manière quantitative et qualitative l'impact des plans d'action communautaires (PAC) de lutte à la COVID-19 déployés dans 26 territoires (quartier, arrondissement, agglomération ou municipalité) du Grand Montréal au cours de la seconde phase de financement s'étant échelonnée de janvier à la fin de l'été ou au début de l'automne 2021<sup>2</sup>. D'autre part, étudier la possibilité de pérennisation de ce modèle d'intervention par les autorités publiques locales municipales et sanitaires et les organismes communautaires de ces territoires. Pour réaliser ces objectifs, cette étude se décline en trois volets.

Le premier volet correspond à l'examen quantitatif de l'impact des activités des PAC sur les principaux indicateurs de suivi de la pandémie de COVID-19. Réalisé en collaboration avec la Direction régionale de santé publique (DRSP) de Montréal et le Département d'épidémiologie de l'Université McGill, il fera l'objet d'un rapport distinct.

Le second volet du mandat concerne l'impact qualitatif des PAC sur les organisations communautaires et publiques participant à la mise en œuvre des actions en déterminant en quoi le

---

<sup>1</sup> Dans l'appel à proposition pour la réalisation de la présente étude, la Fondation du Grand Montréal employait la désignation suivante pour qualifier le mandat, soit un « mandat d'évaluation ». À la suite d'entretiens exploratoires avec des représentants de parties prenantes des plans d'action communautaires (PAC) étudiés, l'équipe de recherche a décidé de remplacer cette désignation par « mandat d'étude de compréhension », et ce, pour deux raisons. D'une part, la nouvelle désignation est davantage conforme à la méthodologie de recherche initialement proposée et retenue pour réaliser la présente étude. D'autre part, le terme « évaluation » suscitait des appréhensions de la part de représentants de parties prenantes des PAC étudiés. S'il avait été conservé, l'équipe de recherche estime que la collecte de données terrain aurait été affectée.

<sup>2</sup> Une première phase a eu lieu entre juillet 2020 et décembre 2020 au cours de laquelle neuf territoires ont été financés. Le modèle des plans d'action communautaires est présentée plus en détail dans la section 3.

programme de financement du Fonds COVID Québec a permis d'accroître (ou non) les capacités organisationnelles et inter-organisationnelles de ces acteurs et territoires locaux concernés. Dans une moindre mesure, il sera également question de l'impact qualitatif des PAC sur les personnes rejointes. Pour des raisons méthodologiques et éthiques explicitées dans la section se rapportant à la méthodologie, il ne nous a cependant pas été possible d'approfondir ce second angle d'analyse de manière à déterminer si l'assistance fournie a permis de combler leurs besoins et si celle-ci a conduit à des changements de comportements et d'attitudes.

Alors que les deux premiers volets se situent dans un mode appréciatif rétroactif, le troisième se situe davantage dans mode prospectif. Il poursuit trois objectifs spécifiques : (1) déterminer si le modèle d'intervention des PAC est adapté pour répondre aux urgences ; (2) le cas échéant, identifier les ajustements nécessaires et (3) identifier les conditions favorisant (leviers) ou freinant (blocages) sa pérennisation par les autorités publiques locales et le milieu communautaire.

\*\*\*

À la lumière des objectifs poursuivis par le mandat d'étude confié par la FGM au Cité-ID de l'ENAP, la question générale de recherche est formulée dans les termes suivants : en quoi les PAC ont eu des effets leviers (ou non) renforçant les capacités organisationnelles et inter-organisationnelles en vue d'intervenir et de répondre aux problématiques sociales découlant de la pandémie ?

### **1.3 Présentation des sections du rapport**

Outre la présente première section, le présent rapport de recherche se décline en sept autres sections. La deuxième section contextualise le modèle d'intervention des PAC au sein des écrits scientifiques en vue de dégager des clés d'analyse pour mieux le comprendre (volet 2) et identifier des pistes pour sa pérennisation potentielle (volet 3). On y explique d'abord que ce modèle s'inscrit dans les théories associées à la gestion de crise conçue comme un processus non linéaire comportant quatre dimensions interdépendantes (prévention, préparation, intervention et rétablissement). Les études récentes démontrent que la gestion de crise fait appel à deux approches, soit la *whole-of-society approach* et la gestion de crise en réseau, mobilisant notamment des organismes communautaires qui ne sont pas traditionnellement invités à participer aux mécanismes d'intervention des autorités publiques locales. L'opérationnalisation de ces approches est fortement influencée par deux facteurs : (1) la résilience multiniveau préexistante des communautés locales concernées, c'est-à-dire la résilience communautaire, inter-organisationnelle et intra-organisationnelle ainsi que (2) les modes de gouvernance collaborative préexistants et ceux se mettant en place au cours d'une crise. Enfin, trois clés pour une gestion de crise sanitaire à la fois résiliente et collaborative sont formulées : (1) la construction d'un modèle de gouvernance collaborative considérant les conditions de succès d'un processus collaboratif et les principaux facteurs contextuels et stratégiques susceptibles de l'influencer, (2) le développement et le renforcement de la résilience multiniveau et, enfin, (3) la mobilisation et l'engagement des parties prenantes.

La troisième section du rapport de recherche procède à une description de l'étude de cas, soit les PAC soutenus financièrement par le Fonds COVID Québec à l'initiative d'un consortium philanthropique regroupant La Fondation Jarislowsky, la Fondation Molson, la Fondation Mirella et Lino Saputo et la Fondation Familiale Trottier.<sup>3</sup> Inspirés par les expériences internationales antérieures de gestion de crise sanitaire, les PAC reposent sur une approche d'engagement communautaire mobilisant minimalement les autorités publiques locales municipales (arrondissement ou ville) et sanitaires (Centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS) et Centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS) et Directions régionales de santé publique (DRSP)) ainsi que des instances de concertation communautaires et des organismes communautaires. Se déployant à l'échelle locale (quartier, arrondissement, ville ou agglomération) au sein des territoires montréalais, lavallois et longueuillois, 26 PAC ont été financés dans la seconde phase de financement (de janvier à la fin de l'été ou au début de l'automne 2021).

La quatrième section du rapport de recherche présente la méthodologie sous-tendant la réalisation du mandat d'étude de compréhension des PAC pour les volets 2 (compréhension des PAC) et 3 (conditions de pérennisation de ceux-ci). Cette méthodologie vise à répondre à la question générale de recherche suivante : en quoi les PAC ont eu des effets leviers (ou non) renforçant les capacités organisationnelles et inter-organisationnelles en vue d'intervenir et de répondre aux problématiques sociales découlant de la pandémie ? Sur la base de la recension des écrits et de la description du cas à l'étude, les questions spécifiques de recherche sont les suivantes. Quel était l'état de situation de la résilience intra-organisationnelle et de la résilience inter-organisationnelle avant et pendant la mise en œuvre des PAC ? En quoi ce modèle de gouvernance collaborative a-t-il favorisé une gestion de crise sanitaire résiliente ? Enfin, quel est l'avenir de ce modèle ?

Pour répondre à ces questions de recherche, la stratégie de recherche préconisée est la méthodologie qualitative de l'étude de cas multiples. Une telle méthodologie favorise une compréhension intérieure et holistique du phénomène à l'étude (les PAC) afin, d'une part, de comprendre le contexte et les dynamiques à l'œuvre tant à l'échelle organisationnelle qu'inter-organisationnelle et, d'autre part, d'identifier les mécanismes qui facilitent et ceux qui entravent leur mise en œuvre et leur pérennisation. Puisque l'objectif d'une étude de cas n'est pas la généralisation des résultats, mais leur transférabilité, un échantillon de huit PAC a été constitué représentant une diversité d'échelles territoriales (quartier, arrondissement, agglomération et ville), de CIUSSS et de CISSS, d'organismes communautaires fiduciaires et de phases de financement (phases 1 et 2 ou phase 2 uniquement). La collecte de données s'est échelonnée sur huit mois, soit d'avril à novembre 2021, et elle a reposé sur six sources principales : (1) dix groupes de discussions de type exploratoire avec des intervenants clés, (2) 36 observations non participantes de rencontres, (3) 73 entretiens individuels semi-structurés auprès de représentants d'organismes communautaires et publics partenaires des PAC, (4) trois groupes de discussion de type prospectif, (5) un atelier miroir ayant réuni une cinquantaine de représentants de parties prenantes des huit PAC étudiés et (6) des documents produits par les bailleurs de fonds et les acteurs des PAC étudiés. Une fois les données recueillies, l'équipe de recherche a procédé au codage des données à l'aide du logiciel NVivo ce qui a permis d'effectuer une analyse thématique descriptive par PAC.

---

<sup>3</sup> D'autres fondations se sont ajoutées en cours de route pour appuyer financièrement les PAC, soit la Fondation J. Armand Bombardier, la Fondation Echo, la Fondation Azrieli et la Fondation communautaire juive de Montréal.

La cinquième section présente les résultats se rapportant au volet 2 de l'étude de compréhension des PAC. L'analyse vise à déterminer en quoi les PAC étudiés ont eu des effets leviers (ou non) renforçant les capacités intra-organisationnelles et inter-organisationnelles en vue d'intervenir et de répondre aux problématiques sociales découlant de la pandémie. Puisque ces capacités sont largement influencées par l'état de la résilience multiniveau de la communauté, nous avons distingué deux niveaux temporels d'analyse : l'état des capacités et de la résilience multiniveau, en particulier la résilience organisationnelle et inter-organisationnelle, (1) avant la pandémie et (2) pendant la mise en œuvre des PAC étudiés. De cette analyse, des facteurs facilitant et freinant celle-ci ont été identifiés. Les impacts des PAC sur les organisations partenaires et leurs missions respectives ainsi que leurs principales réalisations ont également été relevés. Voici quelques faits saillants de cette analyse. Celle-ci démontre le rôle déterminant des facteurs suivants : (1) les dynamiques de collaboration préexistantes entre les acteurs publics, communautaires et philanthropiques et celles au cours de la crise, (2) le niveau de confiance et d'engagement de ces acteurs dans le cadre de la mise en œuvre du PAC et (3) le rôle stratégique de l'acteur appelé à exercer le leadership de facilitation sous-tendant celle-ci et en particulier les fonctions de coordination des interventions des acteurs, de création et d'animation d'espaces collaboratifs et de résolution des tensions et des conflits. En outre, en dépit du financement octroyé par le Fonds COVID Québec, un manque chronique de ressources financières, matérielles, informationnelles et humaines se dégage de l'analyse des résultats. Au sujet des ressources humaines, divers obstacles associés au recrutement et à la rétention du personnel des organismes sont relevés : contexte de crise sanitaire, pénurie de main-d'œuvre, conditions d'emploi précaires dans le milieu communautaire et épuisement professionnel des employés.

La sixième section s'intéresse aux PAC comme modèle d'intervention en contexte de crise en examinant la gouvernance collaborative des PAC étudiés. Une analyse comparée est proposée en recourant au modèle de gouvernance collaborative (Ansell et Gash, 2007). De l'analyse comparée des résultats pour le volet 2, deux constats se dégagent. Premièrement, à une exception près, la dimension structurelle des PAC étudiés est relativement similaire d'un PAC à l'autre et cela est dû probablement au fait qu'il s'agissait d'une condition de financement ou que la plupart des PAC s'appuyaient sur des « cellules de crise » déjà en place sur le territoire et regroupant des acteurs du milieu communautaire, municipal et de la santé. Deuxièmement, leur trajectoire respective a toutefois varié selon deux facteurs : (1) leurs conditions respectives de départ correspondant à la résilience intra-organisationnelle et inter-organisationnelle préexistante que nous désignerons sous le vocable d'infrastructures sociales et (2) le leadership de facilitation exercé durant la conception et la mise en œuvre du PAC étudié. De l'analyse comparée du modèle de gouvernance collaborative de ceux-ci, nous proposons une typologie composée de quatre configurations de PAC.

La septième section présente les résultats se rapportant au volet 3 de l'étude. Après avoir déterminé en quoi ce modèle d'intervention est adapté aux urgences, celui-ci est caractérisé : influencé par des facteurs contextuels, il s'agit d'un modèle de gouvernance de collaboration inter-organisationnelle se déclinant à une échelle locale et permettant d'accroître les capacités intra-organisationnelles et inter-organisationnelles. S'il était poursuivi, celui-ci serait susceptible de favoriser le rétablissement à la COVID-19 des communautés, de réduire leurs vulnérabilités et

d'accroître leur résilience selon une majorité de parties prenantes rencontrées. Dans une perspective de transférabilité, il importe toutefois de tenir compte de certains apprentissages : certains éléments sont à reproduire alors que d'autres nécessitent des ajustements. Enfin, il est question des conditions de pérennisation du modèle d'intervention des PAC. Les principaux leviers et obstacles anticipés y sont présentés ainsi que certaines grandes aspirations.

La huitième et dernière section présente les huit grands constats de l'étude pouvant se résumer comme suit. Le programme de financement des PAC du Fonds COVID Québec a contribué à accroître la résilience intra-organisationnelle et inter-organisationnelle des territoires locaux étudiés en développant les capacités d'intervention des acteurs communautaires et publics grâce à l'octroi de nouvelles ressources (financières, humaines, matérielles et informationnelles) et en favorisant une gestion de crise de proximité concertée et coordonnée opérant selon un modèle de gouvernance collaborative fondé sur l'approche d'engagement communautaire. L'étude révèle que deux facteurs ont joué un rôle déterminant dans la mise en œuvre de ce modèle d'intervention, soit (1) l'existence d'une infrastructure sociale pré-crise mature sur laquelle l'appuyer et (2) la capacité d'un acteur communautaire ou public à exercer un leadership de facilitation favorisant la coordination des actions de ses parties prenantes. En dépit du financement octroyé par le Fonds COVID Québec, force est de constater le manque chronique de ressources des acteurs locaux, en particulier ceux issus du milieu communautaire, ce qui constitue un obstacle au développement de leur résilience intra-organisationnelle. Enfin, la vaste majorité des acteurs communautaires et publics des PAC étudiés manifestent une volonté forte de poursuivre l'approche d'engagement communautaire dans une perspective de gouvernance de collaboration inter-organisationnelle au-delà de la crise en vue de travailler ensemble à rétablir les communautés et à renforcer leur résilience multiniveau. Toutefois, la poursuite de cette approche appelle à une réflexion quant aux conditions de sa pérennisation, en particulier celles associées à son financement, à sa structuration et à sa coordination. À cet égard, l'équipe de recherche formule des questions et des pistes de réflexion.

## **2. Contextualisation du modèle d'intervention des PAC au sein des écrits scientifiques : proposition de clés d'analyse**

Cette section vise à situer le modèle d'intervention des PAC au sein des écrits scientifiques afin d'identifier un ensemble d'outils théoriques pour mieux le comprendre, procéder à son analyse et répondre aux questions générales et spécifiques de recherche. Dans ce qui suit, le modèle d'intervention des PAC est d'abord situé au sein des théories associées à la gestion de crise et, plus spécifiquement, à celles se rapportant à la gestion des interventions en contexte de crise sanitaire. Ensuite, puisque ce type de crise correspond à un phénomène complexe dont la résolution implique une diversité d'acteurs interdépendants, leur gestion appelle à développer la résilience multiniveau des territoires locaux (soit les formes de résilience communautaire, inter-organisationnelle et intra-organisationnelle) et de nouvelles formes de gouvernance et de collaboration. Enfin, la présente section se conclut par la formulation de trois clés pour une gestion de crise sanitaire à la fois résiliente et collaborative à partir desquelles s'effectuera l'analyse du modèle d'intervention des PAC.

### **2.1 Gestion de crise**

Une crise survient lorsqu'un événement déclencheur ou un « choc » se conjugue avec des vulnérabilités préexistantes (Cutter et coll., 2003). Quelle que soit la nature du choc, les différentes sociétés et organisations ne réagiront pas de la même manière face à celui-ci en fonction de leurs vulnérabilités et de leurs capacités de résilience. Ceci soulève certains enjeux liés à la présente étude. Les vulnérabilités ancrées dans certains quartiers, le sous-financement du système communautaire ou encore certaines faiblesses en termes de liens inter-organisationnels sont des exemples de vulnérabilités qui se sont conjuguées au choc créé par la pandémie de COVID-19 dans le Grand Montréal. Il est toutefois possible d'atténuer les conséquences des chocs.

Le cycle de gestion de crise est un processus composé de quatre dimensions visant à réduire les probabilités et les conséquences des risques, à préparer les divers acteurs à gérer les événements, à y faire face, puis à se rétablir (Lagadec, 2009; National Governors' Association, 1979; Normandin, 2019, Québec, 2008). Quatre dimensions de la gestion de crise sont distinguées dans la littérature, soit la prévention, la préparation, l'intervention et le rétablissement.

La première dimension, soit la phase de prévention (ou de mitigation), vise à réduire les probabilités des chocs ainsi que les conséquences qui y sont liées. Celle-ci s'intègre dans le processus de gestion de crise « où les acteurs tentent de mettre en place des mesures appropriées basées sur les connaissances scientifiques et techniques existantes, des estimations des probabilités et des conséquences, et en fonction des ressources disponibles » (Normandin, 2019 : 35). La phase de prévention entend également réduire les vulnérabilités des communautés en renforçant leurs capacités à long terme aux niveaux social, économique et politique, permettant ainsi de répondre à un large éventail de types de crises. La réduction des vulnérabilités des organisations et des réseaux inter-organisationnels avant les crises s'inscrit également dans cette logique.

La seconde dimension de la gestion de crise entend pour sa part préparer les différents acteurs aux situations d'urgence pouvant survenir afin de « créer les conditions nécessaires à une réponse efficace et coordonnée lors de l'intervention » (Normandin, 2019 : 36). Les processus de planification concertés sont ici essentiels (Quarantelli, 1997), et pourront notamment servir au renforcement des réseaux d'acteurs (Mohammadfam et coll., 2015) lors de l'intervention. Sont inclus dans cette dimension des outils de préparation et d'apprentissage comme les plans d'urgence, les simulations entre les organisations partenaires, les systèmes de monitoring et d'alerte, les ententes de collaboration ou encore la création de réserves matérielles ou financières (Normandin, 2019).

La troisième dimension est celle de l'intervention lors d'une disruption. En constante évolution, les situations de crise entraînent de nombreux imprévus nécessitant de la part des différents acteurs une capacité d'adaptation accrue. En effet, la prise de décision pour répondre à une crise soulève différents enjeux, dont le niveau de confiance entre les acteurs ou le partage de l'autorité ou des pouvoirs entre ces derniers (Normandin, 2019). En somme, une gestion de crise réussie repose davantage sur les capacités de coordination inter-organisationnelle et d'opérationnalisation qu'à la prise de décision des hauts dirigeants (Boin et coll., 2016).

La quatrième dimension du cycle de gestion de crise est le rétablissement, soit « les différents processus de restauration, de reconstruction et de remodelage de l'environnement physique, social, économique et naturel grâce à une planification pré-événement et à des actions post-événement » [traduction libre] (Smith et Wenger, 2007: 237). Prenant sa source dans les apprentissages réalisés pendant les trois dimensions précédentes, les stratégies de rétablissement entendent favoriser l'adaptation des communautés (Normandin, 2019). Depuis une quinzaine d'années, le principe de « mieux reconstruire » (*build back better*) oriente le processus de rétablissement. Mieux reconstruire se définit comme « the use of the recovery, rehabilitation and reconstruction phases after a disaster to increase the resilience of nations and communities through integrating disaster risk reduction measures into the restoration of physical infrastructure and societal systems, and into the revitalization of livelihoods, economies, and the environment » (United Nations International Strategy for Disaster Reduction, 2017).

Dans le cycle de gestion de crise, le modèle des PAC de lutte à la COVID-19 s'inscrit dans la phase d'intervention. Pour cette raison, nous proposons dans ce qui suit d'analyser les études récentes qui se sont intéressées à la gestion des interventions en contexte de crise sanitaire.

### **2.1.1 La gestion des interventions en contexte de crise sanitaire**

Dans les écrits scientifiques récents en matière de gestion des interventions en contexte de crise sanitaire, deux approches se dégagent : (1) la *whole-of-society approach* et (2) la gestion de crise en réseau. Selon les expériences internationales analysées, le recours à celles-ci en situation d'urgence favorise des interventions plus efficaces en ce qu'elles sont mieux coordonnées entre les divers acteurs publics, communautaires, philanthropiques et académiques et plus adaptées aux populations, en particulier envers celles en situation de vulnérabilité qui sont les plus durement touchées lors d'une crise. Dans ce qui suit, nous présentons chacune de ces approches.

### 2.1.1.1 La *whole-of-society approach* en gestion de crise

Depuis une quinzaine d'années, l'opérationnalisation du modèle de l'infrastructure sociale critique correspond à l'adoption d'une approche sociétale d'ensemble, la *whole-of-society approach*, visant à la fois une réponse adaptative et une réduction des risques de catastrophes (O'Sullivan et Philips, 2019). Celle-ci a pour objectif d'inclure l'ensemble des acteurs organisationnels concernés ainsi que la prise en compte des personnes en situation de vulnérabilité et elle préconise l'adoption d'un langage respectueux et inclusif. Dix groupes vulnérables sont identifiés : les personnes âgées, les personnes à faible revenu, les enfants et les jeunes, les personnes analphabètes, les autochtones, les personnes en situation de handicap, les mères monoparentales, les personnes ayant des dépendances médicales, les personnes immigrantes et les minorités visibles. La *whole-of-society approach* comprend également la *whole-of-government approach*. En administration publique, cette dernière approche vise à mieux intégrer les organisations publiques afin qu'elles travaillent de concert au-delà de leurs missions initiales, de façon formelle et informelle, dans le but d'atteindre un objectif commun et une réponse gouvernementale appropriée à des problématiques spécifiques, le tout dans une approche politique cohérente (Christensen et Laegreid, 2007). Ainsi, la *whole-of-society-approach* conjugue les rôles des secteurs publics, privés, politiques et de l'ensemble de la société afin de renforcer la résilience des communautés pour mieux faire face aux risques au niveau de la santé et de la sécurité (World Health Organization, 2019).

Selon O'Sullivan et Philips (2019), il est impératif que des espaces institutionnels soient créés afin que les populations à haut risque d'infection dans un contexte pandémique puissent être incluses dans le processus de planification stratégique. Pour ce faire, des stratégies de consultations innovantes sont nécessaires afin de garantir que la planification s'adapte à l'évolution du tissu social. C'est dans ce type de cadre qu'intervient la *whole-of-society approach* qui reconnaît l'apport essentiel des groupes citoyens, des organismes communautaires et des réseaux inter-organisationnels. Cette approche inclusive de gestion pandémique doit être complétée par la participation sociétale à la planification et à la gouvernance. Il s'agit d'un changement de paradigme qui peut se révéler complexe et demande des changements de perceptions.

Dans l'ensemble du secteur de la santé, comme en santé publique, plusieurs éléments sont essentiels à la mise en œuvre de la *whole-of-society approach* : la confiance, la convergence des objectifs et l'importance de prendre en compte les approches de plusieurs parties prenantes, notamment celles des organismes communautaires (Addy et coll., 2014). On soulève également l'importance stratégique d'exercer un leadership continu de la part des autorités gouvernementales en partenariat avec les acteurs de la société civile et le secteur privé dans le cadre de la *whole-of-society approach* ainsi qu'avec des chercheurs pour soutenir l'expérimentation, la documentation et l'évaluation du processus collaboratif en vue de développer une gouvernance polycentrique (Addy et coll., 2014). Cette dernière désigne une forme complexe de gouvernance qui comporte de multiples centres de décision semi-autonomes tenant compte des uns et des autres dans un but de coopération et ayant recours à des mécanismes de résolution des conflits (Carlisle et Gruby, 2019).

Dans un contexte de crise sanitaire, le cadre pour une infrastructure sociale promouvant la santé et la résilience de la population (O'Sullivan et coll., 2013) met en évidence, comme le montre la figure 1, l'interdépendance des diverses composantes des « systèmes durs et mous » dans une communauté et le fait que la culture fournit la base du tissu social dans les deux cas. Les systèmes « durs » correspondent au capital matériel comme les installations, les fournitures (ex. : vaccins), les technologies et les équipements alors que les systèmes « mous » correspondent au capital immatériel que sont les personnes et les connaissances (O'Sullivan et coll., 2013). Le modèle illustre la manière dont les réseaux dynamiques opèrent en situation de gestion de crise. Il souligne l'importance de l'interconnexion des systèmes matériels (*hard*) et immatériels (*soft*) au niveau micro, aussi bien formels qu'informels, avec la culture comme toile de fond pour chaque communauté. Fondé sur les principes de la théorie de la complexité, le modèle génère à un niveau macro quatre catégories d'extrants, soit un contexte dynamique, une *situational awareness*, de la connectivité et de la collaboration, lesquelles concourent à développer une réponse appropriée à la situation de crise. Dans chacun des cas, ces extrants correspondent à des facteurs de résilience inter-organisationnelle qui seront discutés plus loin.

Ce modèle souligne la nature dynamique du système, alors que la résilience peut s'accroître ou diminuer en fonction des facteurs et des interactions. Dans cet ordre d'idées, O'Sullivan et ses collaborateurs (2013) préconisent la nécessité de passer d'un modèle de commandement et de contrôle à un modèle de collaboration. Ce modèle d'infrastructure sociale essentielle peut être utilisé non seulement en situation de catastrophe pour venir en aide aux personnes et communautés vulnérables, mais également pour identifier les leviers d'intervention visant à promouvoir la résilience communautaire et la santé de la population en situation régulière. Au cœur de celle-ci, figure la reconnaissance des interdépendances entre les soins de santé et les systèmes sociaux plus larges et la façon dont ils se croisent pour promouvoir la santé et la résilience avant, pendant et après une crise. Bien que la littérature récente ait élargi la compréhension de la complexité des catastrophes, peu d'études semblent avoir examiné empiriquement comment les éléments dynamiques de l'infrastructure sociale essentielle au niveau micro influencent la capacité de la communauté (O'Sullivan et coll., 2013).

## Figure 1 - Cadre pour une infrastructure sociale essentielle promouvant la santé et la résilience de la population

T.L. O'Sullivan et al. / Social Science & Medicine 93 (2013) 238–246

241

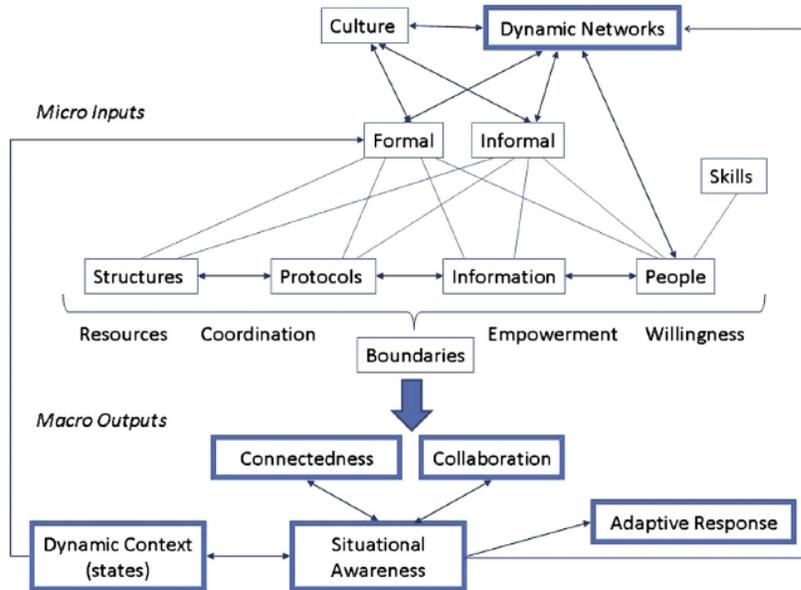


Fig. 1. Framework for critical social infrastructure to promote population health and resilience.

La pandémie de COVID-19 a mis en lumière la plus grande vulnérabilité de certaines personnes et communautés face aux conséquences d'une crise sanitaire. Dans un rapport de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), les scientifiques préconisent notamment l'application de la *whole-of-society approach* dans une perspective mondiale qui appelle un leadership, une coordination multiniveau et multisectorielle, ainsi qu'un engagement communautaire (2020). Autrement dit, la *whole-of-society approach* appelle à une gestion de crise en réseau.

### 2.1.1.2 La gestion de crise en réseau

Les situations d'urgence nécessitent une interaction multiorganisationnelle et multisectorielle pour des solutions politiques et des mises en œuvre réussies. L'organisation de la coopération est presque aussi complexe que le traitement de la crise pour lequel la coopération est demandée. Il est alors recommandé d'investir davantage dans le renforcement des capacités communautaires aux niveaux local et étatique pour établir des partenariats fructueux et efficaces dans la réponse aux catastrophes naturelles (Kapucu et coll., 2010). De plus, les administrateurs publics doivent développer leurs capacités à résoudre des problèmes à l'intérieur des cadres culturels, structurels et politiques des réseaux, des partenariats et des collaborations, tout en gérant les limites de leur propre organisation (Kapucu et coll., 2010). Le recours à une collaboration à la fois multiorganisationnelle, multisectorielle et multiniveau qui exige organisation et coopération entre plusieurs acteurs s'applique à plusieurs types de crises, surtout dans le cadre de crises transfrontalières (Lagadeç, 2009; Blondin et Boin, 2020) comme la pandémie de COVID-19.

Pour opérer, les réseaux se fondent sur « des valeurs partagées, la confiance, la solidarité ou le consensus » (Wollmann, 2003 : 595 dans Kapucu et coll., 2010 : 225) ainsi que sur une communication et une négociation inter-organisationnelles continues (Agranoff, 2004 ; Mandell, 2001 dans Kapucu et coll., 2010). En dépit de leur caractère parfois temporaire répondant à des besoins précis, un autre élément important au fonctionnement des réseaux est la formation d'un esprit collectif (Weick, 1993). S'agissant d'une connexion intentionnelle d'acteurs, cet esprit collectif se développe et se renforce au fur et à mesure de la collaboration (Morgan et coll., 1994 ; Ostrom, 1990 dans Kapucu et coll., 2010).

Applied to intergovernmental and interorganizational relations in response to disasters, the creation of new groups with little familiarity of one another does not necessarily doom the outcome of the group nor limit its productivity until the group has had time to adjust. Instead, if a developed collective mind exists then collaborations of less formalized groups can successfully create new products by relying on mutual respect, coordination of action, trust, and strategic communication (Kapucu et Van Wart, 2006, 2008). In addition to group processes such as respect, trust, and regular interaction, organizations must have the capacity to collaborate in order to be successful (Kapucu, Arslan et Collins, 2010: 226).

Pour pouvoir collaborer et participer à l'effort collectif, une organisation doit avoir les ressources appropriées, c'est-à-dire les ressources financières, technologiques et humaines nécessaires (Kapucu et coll., 2010). Selon Bardach (1998), une collaboration inter-organisationnelle réussie est comparable à la construction d'une maison. Elle nécessite non seulement les outils, mais aussi les connaissances, c'est une :

function of the skill and purposiveness of craftsman interacting with the quality of available materials and the craftsmen's ability to fashion protections against potentially destructive environmental forces such as personnel turnover and the erosion of political alliances (Bardach, 1998 : 49 dans Kapucu et coll., 2010 : 226).

Aux États-Unis, la participation financière des acteurs philanthropiques dans le cadre de la COVID-19 s'est avérée essentielle aux organisations à but non lucratif (Finchum-Mason et coll., 2020). Une analyse des 500 grandes fondations privées aux États-Unis démontre que plus des deux tiers d'entre elles ont mobilisé des fonds pour résoudre les problèmes liés à COVID-19. Ces fondations ont changé leurs priorités de financement, sollicité la communauté pour développer des stratégies et plaidé en faveur d'un changement dans les politiques publiques. Il semble que les plans d'action diffèrent selon les fondations, les missions, les domaines et les stratégies. Cette étude soulève des questions sur la façon dont la nature d'une crise façonne les réponses à celle-ci ainsi que des apprentissages à tirer. En d'autres mots, cela pose l'enjeu de leur transférabilité à d'autres crises. De plus, la croissance spectaculaire des fondations et de leurs donations au cours des dernières décennies soulève des questions quant à leur rôle par rapport à l'intérêt public, leur pouvoir, leur privilège et leurs intérêts (Finchum-Mason et coll., 2020).

En situation de crise, le milieu de la recherche académique devrait être interpellé pour réaliser des recherches documentant et appuyant la gestion de crise pandémique. Toutefois, dans le contexte de crise actuelle, on remarque une course à la publication pouvant conduire à la production de connaissances scientifiques erronées, à la diffusion de fausses informations auprès de la population et à de mauvaises prises de décision par les autorités publiques et les professionnels de la santé (Dinis-Oliveira, 2020).

Face à la COVID-19, des chercheurs recommandent une gouvernance multiniveau favorisant l'engagement des communautés, ainsi que des mesures organisationnelles et logistiques (Burgess, Osborne et coll., 2021). Cette gouvernance se structure autour de trois niveaux : (1) le niveau local (arrondissement, quartiers, villages), (2) le niveau régional (municipalités, régions) et (3) le niveau national (état provincial et/ou fédéral). Sur la base d'expériences internationales, le tableau 1 présente ce qui caractérise chacun de ces niveaux de gouvernance en termes d'objectifs poursuivis, d'acteurs clés impliqués, de responsabilités et de mécanismes de mise en œuvre (Burgess, Osborne et coll., 2021).

Concernant la gestion des interventions en réseau, des chercheurs constatent une disparité entre les modèles de coordination prévus dans les plans formels et les réseaux terrain qui se déploient dans le cadre de services d'urgence au niveau du gouvernement local (Choi et Brower, 2006). La création de « solutions de contournements » survient pour répondre à des besoins comme une meilleure circulation des informations entre les acteurs, la prise en charge des responsabilités non prévues dans les plans, ou une meilleure adéquation du plan avec les capacités des organisations et des individus (Choi et Brower, 2006).

En matière de structure, Choi et Brower (2006) notent l'importance d'avoir un acteur central référent dans un contexte d'urgence, ce qui permet aux acteurs impliqués de savoir où transmettre les informations stratégiques et les demandes urgentes et de prendre des décisions rapides et éclairées. L'efficacité potentielle des réseaux de gestion des urgences dépend de la densité, de la centralisation et de la précision des données partagées ainsi que d'un leadership sur le plan de la coordination clairement défini. Les réseaux dont la communication est ambiguë ou mal comprise sont des modèles qui sont le plus susceptibles d'échouer dans une situation d'urgence (Choi et Brower, 2006).

**Tableau 1- Une voie pour permettre l'engagement de la communauté dans la riposte à la COVID-19 et le déploiement du vaccin**

	Niveau local	Niveau régional	Niveau national
<b>Objectif principal</b>	Mettre en place des groupes de travail communautaires sur la vaccination.	Coordonner et faciliter les actions des groupes de travail communautaires sur la vaccination.	Coordonner et débloquent des fonds et coordonner et communiquer des messages à l'échelle nationale.
<b>Acteurs clés</b>	Les dirigeants communautaires de plusieurs catégories (ex. : les groupes confessionnels, ethniques ou culturels, les enseignants, les réseaux familiaux, les groupes de patients experts), les organisations du tiers secteur travaillant localement et les cliniques de médecine générale et communautaire.	Fiducies ou consortiums d'hôpitaux régionaux et de santé publique et réseaux de soins primaires de santé.	Départements et ministères liés à la santé, au gouvernement local, à la communauté et à la société civile.
<b>Responsabilités</b>	Cartographier les réseaux de relations, de confiance et de pouvoir ; Identifier les groupes à risque ; Cartographier les influenceurs locaux ; Identifier les canaux de communication de confiance ; Définir le contenu des campagnes de communication au niveau local ; Travailler avec les services régionaux de santé publique et communautaire pour mettre en œuvre et suivre les programmes de vaccination permettant une expertise et des processus pilotés localement.	Travailler avec les leaders communautaires pour mettre en œuvre des stratégies de communication locales ; Développer et renforcer les réseaux régionaux pour accéder aux ressources des groupes à risque ; Partager l'information et l'expérience transférable dans d'autres régions ; Fournir un suivi des données et un soutien logistique en assurant la liaison avec les fiducies locales et les secteurs de services pour assurer un accès facile aux communautés locales.	Fournir un financement et un soutien en matière d'infrastructure pour permettre un travail conjoint entre les systèmes et les structures ; Financer et diffuser les expériences positives des individus, groupes ou communautés qui ont reçu le vaccin, et ce, sur plusieurs plateformes (dont les médias de masse).
<b>Mécanismes de mise en œuvre</b>	Discussions dans des groupes de discussion, forums communautaires, sondages en ligne, sensibilisation directe (en ligne, par téléphone, face à face), engagement entre pairs, campagnes sur les réseaux sociaux.	Organiser des forums publics (y compris la diffusion en ligne) ; Produire du matériel pédagogique ; Coordonner la livraison des vaccins ; Organiser des <i>knowledge fairs</i> où les dirigeants communautaires et les coordonnateurs locaux de la santé peuvent échanger ; Créer de nouveaux postes rémunérés pour maintenir l'implication de la communauté au niveau local.	Octroyer des subventions aux équipes et groupes communautaires (dont les jeunes) pour promouvoir les vaccins et les programmes de vaccination de manière significative.

Source : Burgess, Osborne et coll., 2021 : 9 [traduction libre]

Les organismes publics de gestion des catastrophes investissent différents niveaux de ressources pour aider les communautés à se préparer aux crises, et se tournent de plus en plus vers l'engagement communautaire comme moyen d'améliorer la préparation (Ryan et coll., 2020). Les auteurs affirment que les conséquences humaines et financières des risques naturels ont incité à une meilleure préparation des individus et des communautés. De plus, la gestion des urgences et la résilience sont devenues une priorité pour les gouvernements et les communautés. Le fait d'être « préparé » représente un avantage. Les efforts des organismes pour impliquer les communautés dans la préparation doivent inclure un large éventail de stratégies y compris l'engagement communautaire (Ryan et coll., 2020).

\*\*\*

Dans cette section, nous avons cherché à situer le modèle des PAC dans le cadre des théories se rapportant à la gestion de crise conçue comme un processus non linéaire comportant quatre dimensions interdépendantes (prévention, préparation, intervention et rétablissement). Puisque les plans d'action communautaires de lutte à la COVID-19 peuvent être considérés comme des approches d'intervention en fonction du cycle de gestion de crise, nous avons examiné de plus près les théories de gestion des interventions en contexte de crise sanitaire émanant d'écrits scientifiques empiriques récents fondés sur des expériences internationales. Ceux-ci démontrent l'intérêt et la pertinence de mobiliser deux approches, soit la *whole-of-society approach* et la gestion de crise en réseau. L'opérationnalisation de ces deux approches nécessite une résilience multiniveau préexistante des communautés locales concernées, c'est-à-dire la résilience communautaire, inter-organisationnelle et intra-organisationnelle. Une telle résilience se construit en tenant compte des vulnérabilités et des différentes capacités préexistantes à tous niveaux au sein desdites communautés.

## 2.2 Résilience multiniveau

Le concept de résilience est mobilisé dans divers champs comme la psychologie, l'écologie, les sciences de la gestion ou encore l'ingénierie. Appliquée aux études organisationnelles, la résilience se lie notamment à la gestion de crise, des désastres et de disruptions. Elle repose sur la capacité des communautés, des organisations ou des groupes à s'adapter à des chocs liés par exemple aux catastrophes naturelles, aux attaques terroristes ou à des événements imprévus (Kantur et Iseri-Say, 2012).

Les chercheurs ont proposé plusieurs définitions de la résilience. Selon la théorie des systèmes de Holling (1973), la résilience est définie comme étant « une mesure de la persistance des systèmes et de leur capacité à absorber le changement et les perturbations tout en maintenant les mêmes relations entre les populations ou les variables d'état » [traduction libre] (Holling, 1973 :14). Appliqué aux situations de gestion de risque et de crise, Wildavsky (1988) définit la résilience comme étant « la capacité de faire face à des dangers imprévus une fois qu'ils se sont manifestés et à apprendre à rebondir » [traduction libre] (Wildavsky, 1988 : 77). La résilience est donc l'habilité de préparer, de gérer (absorption, adaptation et transformation) et d'apprendre des chocs (Thomas et coll., 2020). Généralement, la résilience consiste en « la capacité d'un système social (ex.: une organisation, une ville, une société) de s'adapter de manière proactive ou de se rétablir de perturbations qui ne sont pas considérées par le système comme des perturbations normales et prévues » [Traduction libre] (Boin et coll., 2010 : 9).

Le concept de résilience est donc intrinsèque au concept de choc : la nature de la réponse stratégique face à la crise sera déterminée par la sévérité et le type de choc, le niveau de vulnérabilités préexistant et les capacités. Le renforcement de la résilience s'avère donc un élément inhérent à une gestion de crise réussie (Habersaat et coll., 2020).

Lors d'une crise de grande ampleur comme la pandémie de COVID-19, la résilience se décline à trois niveaux. En premier lieu, la résilience communautaire se rapporte à la résilience des communautés ou des populations sur un territoire donné, influencée notamment par les vulnérabilités préalables, le capital social ainsi que les actions des gouvernements locaux, des institutions et des organisations de proximité (ex. association citoyenne, organisations communautaires, etc.). Le second niveau se rapporte à la résilience des réseaux ou la résilience inter-organisationnelle : ce niveau concerne l'enjeu des collaborations existantes entre organisations avant la crise qui ont dû s'adapter autour d'un objectif commun, ou encore des nouveaux partenariats créés pour faire face au choc. La résilience inter-organisationnelle repose également sur la gouvernance des actions concertées entre les organisations et la gestion des interdépendances. Enfin, la résilience organisationnelle réfère à celle de chacune des unités composant les réseaux qui seront éprouvés et souvent mobilisés par la crise. Ce niveau est notamment influencé par la capacité des organisations à s'adapter, à improviser, à avoir accès à des ressources (financières, matérielles, humaines) et à se mettre en réseaux afin de participer à la résilience communautaire. La résilience multiniveau correspond à l'intégration de ces trois types de résilience permettant de faire face collectivement à une crise.

Ces trois formes de résilience en gestion de crise seront ici abordées afin de mieux comprendre les interdépendances entre ces trois niveaux de résilience. Il est à noter que ces niveaux ne sont pas mutuellement exclusifs, et s'influencent dans une logique dynamique. Ces trois niveaux de résilience permettent également de conceptualiser les différentes échelles mobilisées par les PAC. Les prochaines sous-sections définiront chacune de ces formes.

### **2.2.1 Résilience communautaire**

La résilience communautaire, aussi appelée collective, sociale ou populationnelle, est définie par Aldrich et Meyer (2015) comme étant l'habilité ou la capacité d'une communauté à gérer un facteur de stress et à se relever à travers la coopération (Aldrich et Meyer, 2015). Chandra et ses collaborateurs (2011 : 9) définissent la résilience communautaire comme suit :

Community resilience entails the ongoing and developing capacity of the community to account for its vulnerabilities and develop capabilities that aid that community in (1) preventing, withstanding, and mitigating the stress of a health incident ; (2) recovering in a way that restores the community to a state of self-sufficiency and at least the same level of health and social functioning after a health incident; and (3) using knowledge from past response to strengthen the community's ability to withstand the next health incident.

Le concept de *community resilience* est présenté comme un impératif aux réponses nationales face aux crises, en particulier de nature sanitaire (Chandra et coll., 2011). Malgré l'absence de consensus dans les écrits scientifiques quant à la définition de la résilience ou encore aux moyens de renforcer la résilience d'une communauté, les experts s'entendent pour affirmer que cette approche demeure essentielle pour gérer une crise au niveau local (Cohen et coll., 2017).

Pour Chandra et ses collaborateurs (2011), cinq composantes principales sont au cœur du concept de résilience communautaire pour la sécurité sanitaire (*health security*) : la santé physique et psychologique de la population, le bien-être social et économique de la communauté, une communication effective des risques, l'intégration et l'implication des organisations gouvernementales et non gouvernementales, ainsi que la connectivité sociale (Chandra et coll., 2011). Pour leur part, Cohen et ses collaborateurs (2017) mettent l'accent sur le rôle du leadership au niveau local ou municipal pour la résilience communautaire. Les ressources gouvernementales étant limitées, l'engagement des communautés locales devient inévitable pour faire face à une crise (Coles et Buckle, 2004).

Plusieurs facteurs sont nécessaires pour optimiser la résilience communautaire, et ce, dans les quatre dimensions de la gestion de crise. D'abord, plusieurs facteurs et mécanismes s'avèrent primordiaux à celle-ci avant même l'intervention. La réduction préalable des vulnérabilités peut en effet renforcer la résilience communautaire, notamment au niveau des conditions socio-économiques et les inégalités qui affectent la capacité des individus à faire face aux urgences (South et coll., 2020). La préparation doit aussi tenir compte du contexte socio-économique, mais également celui ethnoculturel afin de concevoir des interventions sensibles aux vulnérabilités, et qui tendent à favoriser les processus associés à la résilience (Ungar, 2011). La mise sur pied d'activités de prévention ou de sensibilisation peut également minimiser les conséquences négatives de la crise une fois celle-ci enclenchée (Chandra et coll., 2011). Cet effort implique notamment un besoin en termes d'état de situation, *situational awareness*, et de connectivité sociale (O'Sullivan et coll., 2013). Comme nous pouvons le voir, la résilience des individus est intimement liée à la résilience des communautés dans lesquelles ils vivent, mais la résilience communautaire est également influencée par les dynamiques sociales, économiques et politiques. Le niveau de capital social préexistant à la crise est également un facteur de résilience, alors que « les réseaux de capital social individuels et communautaires donnent accès à diverses ressources en cas de catastrophes, notamment de l'information, de l'aide, des ressources financières, des services de garde pour les enfants ainsi qu'un soutien émotionnel et psychologique » [Traduction libre] (Aldrich et Meyer, 2015 : 3). La disponibilité préalable des ressources au sein d'une communauté contribue à mieux faire face à une situation d'urgence. Finalement, les structures de gouvernance et les rôles des gouvernements locaux dans les deux premières dimensions du cycle de la gestion de crise sont déterminants du niveau de résilience communautaire qui sera observé (Normandin et Therrien, 2016).

L'intervention, soit la troisième dimension du cycle de la gestion de crise, est au cœur des actions directes permettant le renforcement de la résilience communautaire. Selon une analyse de la pandémie de COVID-19 à Singapour (Yip et coll., 2021), la connectivité sociale, le développement des réseaux ainsi que l'implication active des organisations au niveau local au cours de la crise font partie de ses composantes essentielles. Concrètement, cela peut prendre la forme de distribution de matériel sanitaire ou d'efforts concertés de sensibilisation de la population (Yip et coll., 2021). L'inclusion des organisations communautaires, qui ne sont pas traditionnellement mobilisées dans les mécanismes de gestion de crise, peut constituer un levier à la résilience des communautés (Chandra et coll., 2011 ; O'Sullivan et coll., 2013). Celles-ci ont un rôle de santé publique à jouer en temps de pandémie, en particulier les organisations de terrain qui sont en contact direct avec des personnes ou des communautés à risque ou en situation de vulnérabilité (South et coll. 2020). De forts partenariats entre les organisations communautaires de terrain et les instances

gouvernementales sont un facteur clé pour assister les communautés en temps de crise. Les organisations communautaires ou locales bénéficient en effet d'informations sociodémographiques ou de liens privilégiés avec les populations d'un quartier. Elles sont en mesure d'identifier rapidement les facteurs de vulnérabilité afin d'y remédier ou de partager des stratégies pour y faire face. Parallèlement, les collaborations inter-organisationnelles entre acteurs communautaires et publics facilitent le partage et la transmission d'informations des autorités de santé ou gouvernementales aux populations (Yip et coll., 2021). La résilience de ces organisations (au niveau intra-organisationnel et inter-organisationnel) est toutefois de mise, comme nous le verrons plus tard.

Finalement, la résilience communautaire doit se consolider lors du processus de rétablissement, sans quoi des vulnérabilités peuvent s'accroître. En se basant notamment sur des apprentissages, les communautés doivent être en mesure de développer leurs capacités afin d'accroître leur résilience. Celles-ci correspondent notamment à la conception et au déploiement de plans d'après-crise concertés (ou de plans de rétablissement) pour répondre aux conséquences physiques et/ou psychologiques des individus ou pour renforcer les systèmes sociaux et/ou de santé qui ont été touchés par la crise (Chandra et coll., 2011). Rappelons enfin que le principe de *mieux reconstruire* (*build back better*) souligne l'intérêt de concevoir l'après-crise comme une période d'opportunité pour restaurer et améliorer les systèmes sociaux en plus de favoriser de meilleures conditions de vie, notamment pour les populations en situation de vulnérabilité.

En somme, la résilience communautaire englobe une pluralité de facteurs et de mécanismes individuels et collectifs qui peuvent se lier au cycle de gestion de crise:

Expanding knowledge and skills, social networks, emergent opportunities for collaboration, evolving relationships, lessons from previous disasters, and changing attitudes with increased awareness, all contribute to the dynamic context of a community and the complexity of the inputs that lead to an adaptive response (O'Sullivan et coll., 2013: 241).

## 2.2.2 Résilience organisationnelle

Le concept de résilience organisationnelle prend source dans les études sur la gestion de crise et les organisations à haute fiabilité. Il traite des « mécanismes qui rendent le groupe moins vulnérable aux ruptures de *sensemaking* » (Weick, 1993 : 628). Le concept fait ainsi référence à la capacité d'une organisation à « absorber, à répondre et à capitaliser » (Bégin et Chabaud, 2010 : 129) sur des changements ou des perturbations externes. Trois dimensions relèvent de la résilience organisationnelle : (1) une capacité d'absorption, (2) une capacité de renouvellement et (3) une capacité d'appropriation (Weick et Sutcliffe, 2007). Ces trois dimensions, fortement imbriquées, seront ici détaillées.

L'absorption fait référence à la capacité d'une organisation de faire face à des chocs tout en évitant l'effondrement (Bégin et Chabaud, 2010). Ceci implique notamment que l'organisation soit en mesure d'identifier les problèmes, l'évolution de la crise et de se positionner vis-à-vis celle-ci (*situation awareness*), d'établir les priorités et de mobiliser des ressources internes (excédents) ou externes afin d'atteindre ses buts (Tierney, 2003). La volonté des dirigeants ou des décideurs est primordiale afin d'assurer une coordination efficace.

La capacité de renouvellement d'une organisation est essentielle à sa résilience, puisque cette dernière doit être en mesure d'agir rapidement et de faire preuve de créativité pour mettre sur pied des solutions inédites face à des conjonctures exceptionnelles. Les organisations doivent avoir une capacité d'improvisation ou de « bricolage » (Weick, 1993) leur permettant d'être flexibles et de répondre aux conditions changeantes de leur environnement (Kantur et Iseri-Say, 2012). Ceci implique par exemple l'élaboration de nouvelles activités ou l'adaptation des activités existantes afin de répondre aux besoins de la crise (Bégin et Chabaud, 2010).

Finalement, la capacité d'appropriation correspond à la capacité d'apprentissage d'une organisation, ou à sa capacité de tirer des leçons des chocs qu'elle a dû affronter pendant la crise. Permettant à l'organisation de mieux préparer l'avenir ou de mieux faire face à des crises subséquentes, « la prise de conscience de la crise et de ses impacts est essentielle pour remettre en perspective les pratiques et routines » (Bégin et Chabaud, 2010 : 131) organisationnelles. L'appropriation est toutefois un processus nécessitant du temps et un certain recul afin d'optimiser la résilience organisationnelle.

Certains facteurs soutiennent la résilience au sein d'une organisation (voir synthèse dans Normandin et Therrien, 2016). La qualité des relations de travail au sein des organisations (ex. : confiance, respect) est un facteur important de même que la versatilité du personnel et l'accès à des travailleurs qualifiés. Voici d'autres facteurs facilitants la résilience organisationnelle : les modèles de prise de décision et de communication des organisations, le leadership distribué, la gouvernance interne de type collaboratif, la mobilisation de connaissances variées, la capacité de considérer et d'arrimer des perspectives diversifiées ainsi que les communications bidirectionnelles. La diversité et la redondance des ressources humaines, matérielles et financières sont associées à une meilleure résilience organisationnelle. La culture organisationnelle joue aussi un rôle, notamment lorsque les employés reconnaissent l'impact social de l'organisation dans la société. Enfin, la préparation et la formation des organisations à gérer des crises (ex. : plan de gestion de crise, simulation) contribuent à leur résilience, mais n'apparaissent pas comme des mesures suffisantes (Boin et McConnell, 2007).

Enfin, même si la résilience organisationnelle est entourée d'une connotation positive, la résilience face aux crises s'accompagne de stress et de sacrifices dans les organisations qui réussissent à répondre à la situation aux prix de nombreux efforts. Ainsi, la résilience ne se compose pas uniquement d'aspects positifs (Williams et coll., 2017).

### **2.2.3 Résilience inter-organisationnelle**

Les réseaux de collaboration et les partenariats entre les différentes organisations d'une même société constituent une forme de capital social collectif, « c'est-à-dire, une ressource prenant la forme de réseaux sociaux intégrant confiance et normes de réciprocité facilitant l'action collective » (Beaudry et coll., 2018 : 752 dans Jourdan-Lonescu, C. et coll., 2001)). Les facteurs de résilience inter-organisationnelle incluent notamment la coordination entre les organisations, les facteurs contextuels, le contexte économique et le rôle joué par les différents acteurs inclus dans un système (Normandin et Therrien, 2016), et s'ancrent, tout comme la résilience communautaire et organisationnelle, dans les quatre phases du cycle de la gestion de crise (prévention, préparation, intervention et rétablissement).

La résilience inter-organisationnelle est primordiale dans le cas des systèmes essentiels que sont les « systèmes assurant la production ou la fourniture de services ou des ressources nécessaires à la vie et aux fonctionnements des collectivités » (Québec, 2014 : 87) comme le système de la santé et des services sociaux. Dans le cas de réseaux inter-organisationnels hautement interdépendants, la défaillance d'une seule organisation est susceptible de nuire à la résilience du réseau et d'entraîner un effet domino nuisant aux autres organisations (Egan, 2007), ce qui intervient dans un contexte où paradoxalement, les systèmes essentiels deviennent de plus en plus fragmentés d'un point de vue institutionnel (De Bruijne et van Eeten, 2007).

Les facteurs facilitants ou contraignants la coordination inter-organisationnelle peuvent être liés aux caractéristiques de l'organisation en elle-même (attitudes, diversité du personnel, culture organisationnelle, etc.), aux coûts et bénéfices de la coordination ainsi qu'aux potentiels d'interaction (Therrien, 2010). Les potentiels d'interaction incluent :

les attitudes et les relations des organisations d'un système, l'accessibilité des autres organisations (formation du personnel, socialisation, approches), la présence ou l'absence de valeurs ou d'un langage commun, l'historique relationnel avec les autres organisations, les ressources ou les besoins en présence, la présence ou l'absence de contacts informels et d'échange d'information/ressources, la présence de rôles de liaison, la similarité et la complémentarité des tâches ou des opérations, la similitude des ressources, des besoins, des services, des buts, des opérations ou des tâches, le consensus de domaines et le consensus sur la valeur de la coordination, les caractéristiques du problème ou de l'enjeu qui rassemble les organisations, le temps, la proximité géographique, la volatilité, la fragmentation, la turbulence et l'incertitude de l'environnement (Therrien, 2010 : 164-165).

Le renforcement de la résilience inter-organisationnelle est un facteur déterminant pour une gestion de crise réussie qui s'inscrit dans une nouvelle approche de gestion dans les théories de l'administration publique appelée la nouvelle gouvernance publique.

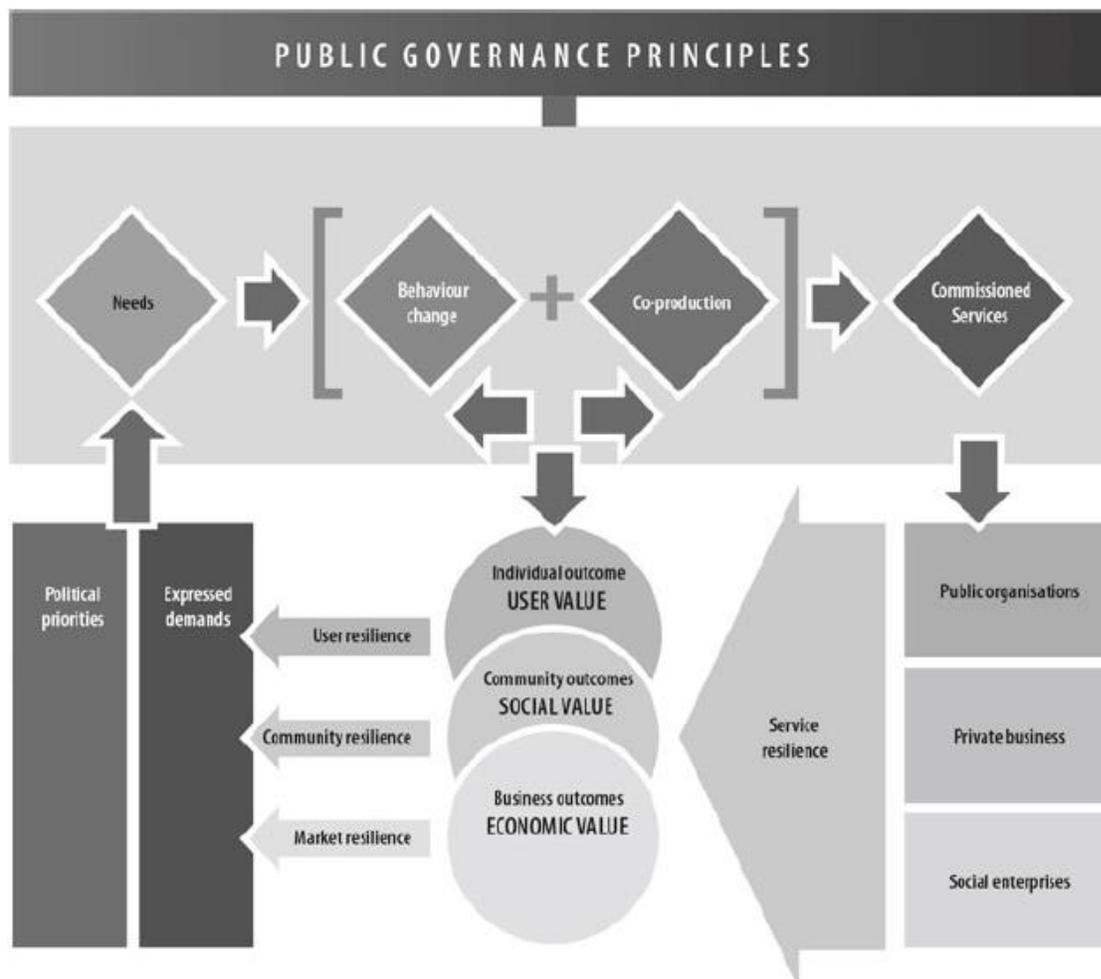
## **2.3 Nouvelle gouvernance publique**

La nouvelle gouvernance publique est une approche de management public de plus en plus prégnante autant chez les praticiens que chez les théoriciens. Ayant succédé aux paradigmes du nouveau management public (années 1990) et du nouveau service public (début des années 2000), elle propose une forme de synthèse de ceux-ci tout en visant à s'en distinguer. Aux grandes fonctions de pilotage (*steering*) et de service (*servicing*) des organisations publiques, la nouvelle gouvernance publique ajoute celle de partenariat (*partnering*) (Bryson et coll., 2014). Selon cette perspective, le gouvernement est appelé à assumer de nouveaux rôles, soient ceux d'organisateur, de facilitateur, de collaborateur, de coordonnateur, de bailleur de fonds, de mobilisateur, de contrôleur et de fournisseur de services de dernier recours (Bryson et coll. 2014; Linders, 2012). L'objectif est non seulement d'accroître la représentation et la participation des citoyens et des acteurs de la société civile dans le cycle des politiques publiques, (1) émergence et formulation, (2) conception, (3) mise en œuvre et (4) évaluation, mais également de les associer étroitement au développement et à la mise en œuvre de celles-ci à titre de coproducteurs (Osborne et coll., 2013) et de partenaires (Ansell et Gash, 2008). Cela a donné lieu à l'émergence de deux approches de management : la coproduction des services publics et la gouvernance collaborative de ceux-ci. Ensemble, ces approches appellent à repenser l'exercice du leadership en ne le concevant plus uniquement selon une perspective à la fois formelle, hiérarchique et individuelle, mais également dans une perspective informelle, ascendante et collective.

### 2.3.1 Coproduction des services publics

La coproduction des services publics est perçue comme un moyen d'améliorer les processus des organisations publiques de création de la valeur publique et de réalisation des valeurs publiques (objectifs publics). Le concept de valeur publique propose aux gouvernements de valoriser les innovations publiques allant au-delà des frontières sectorielles et juridiques ainsi que des barrières bureaucratiques afin d'atteindre des objectifs prioritaires pour les citoyens (Crosby et coll., 2017). La valeur publique est créée grâce (1) à la production de services par et pour les citoyens et les acteurs de la société civile, (2) ayant obtenu la légitimité et le soutien politique de la société et (3) dont l'opérationnalisation revient à l'administration publique (Moore, 1995). Loeffler et Bovaird (2021) proposent un modèle actualisant ce cadre en reconnaissant aux utilisateurs de services publics et aux communautés un rôle de coproducteurs.

Figure 2 – Modèle de gouvernance de la valeur publique



Source : Loeffler et Bovaird, 2021, p. 43

Dans ce modèle, les décideurs publics co-priorisent et co-élaborent les politiques publiques avec les parties prenantes afin d’assurer une prise de décision recueillant l’adhésion et allant dans le sens de l’intérêt public. Les organisations (publiques, privées et communautaires) responsables de fournir les services publics découlant de ces politiques mobilisent les citoyens et les communautés afin de co-formuler, co-concevoir, co-implanter et co-évaluer ceux-ci. Contrairement au nouveau management public, il ne s’agit plus seulement d’orienter et de contrôler, mais de gouverner au sens large (Bryson et Crosby, 2014).

Comme approche de management public, la coproduction se caractérise par la reconnaissance de l’apport de deux grandes catégories d’acteurs à la production des services publics : (1) les producteurs-réguliers, soit l’administration publique, le troisième secteur (comme les organismes communautaires) et des organisations privées fournissant des services professionnels, et (2) les producteurs-utilisateurs, soit des individus, des groupes et des communautés (Bovaird, 2007; Alford, 2014; Brudney, 2021). Initialement, la coproduction ne référerait qu’à la phase de mise en œuvre des services publics. Cependant, puisque celle-ci est imbriquée à celles qui la précède (formulation et conception) et à celle qui la succède (évaluation) et que l’ensemble de ces phases du cycle de production des services publics ne surviennent pas de manière linéaire, des théoriciens dont Bovaird et Loeffler (2012, 2013, 2021) ont proposé de distinguer différentes variantes de coproduction (voir Tableau 2).

**Tableau 2 - Quatre variantes de la coproduction des services publics et leurs définitions**

<b>Variante de la coproduction</b>	<b>Éléments de définition</b>
<b>Co-formulation (co-commissioning)</b>	Cette phase inclut la co-planification des politiques (assemblées citoyennes), la co-priorisation des services (ex. budget participatif) et le co-financement (financement participatif).
<b>Co-conception (co-design)</b>	Cette phase correspond aux forums d’utilisateurs et aux laboratoires de design de services, par exemple.
<b>Co-prestation (co-delivery)</b>	Cette phase inclut le co-management des services (ex. les centres communautaires et les maisons de jeunes) et la co-implantation (ex. groupes d’entraide et les voisinages de surveillance).
<b>Co-évaluation (co-assessment)</b>	Cette phase inclut la co-surveillance ( <i>co-monitoring</i> ) et la co-évaluation (ex. les évaluations d’utilisateurs en ligne).

Source : Loeffler et Bovaird, 2021, p. 47 [Traduction libre]

### 2.3.2 Gouvernance collaborative

Le paradigme de la nouvelle gouvernance publique se caractérise non seulement par l’approche de coproduction des services publics, mais également par celle de gouvernance collaborative. Ansell et Gash (2008) la définissent ainsi :

Un arrangement de gouvernance dans lequel une ou plusieurs agences [organisations] publiques engagent directement des parties prenantes non étatiques dans un processus de prise de décision collective qui est formel, axé sur le consensus et la délibération et qui vise à élaborer ou à mettre en œuvre une politique publique ou à gérer des programmes ou des biens publics. [Traduction libre] (Ansell et Gash, 2008 : 544)

Cet arrangement de gouvernance peut inclure des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux de différentes échelles, comme des acteurs locaux, régionaux ou nationaux (Agranoff et coll., 2014). Plusieurs raisons motivent les autorités publiques à s'engager sur cette voie, dont la reconnaissance, qu'une seule organisation ne peut pas à elle seule résoudre les grands problèmes sociaux (ex. pandémie, changements climatiques, pauvreté, etc.) en raison de leur complexité et du manque de ressources financières, humaines, cognitives et matérielles (Geuijen et coll., 2017; Agranoff et coll., 2014). L'adoption d'une approche de collaboration inter-organisationnelle devient ainsi nécessaire. Une telle approche suppose la constitution d'un réseau d'acteurs appelés à (1) coopérer notamment par des relations informelles, (2) à se coordonner avec un échange de ressources et le maintien d'une autorité indépendante et/ou (3) à collaborer avec une planification et une structure de gouvernance (Sedgwick, 2017) au-delà des limites de leur organisme dans le but d'atteindre un objectif commun (Emerson et Nabatchi, 2012).

### 2.3.3 Leadership distribué

L'opérationnalisation de la coproduction des services publics et de la gouvernance collaborative, en particulier celle se rapportant à des réseaux d'acteurs, appellent à des changements de gestion intra-organisationnelle et inter-organisationnelle, notamment au chapitre du leadership.

Dans les théories des organisations, la perspective du leadership individuel a longtemps dominé. Celle-ci renvoie au paradigme de la gestion bureaucratique de type descendante, *top-down*, c'est-à-dire à la conception du contrôle exercé par des leaders formels (occupant à la fois une position et une autorité formelles) à travers une structure organisationnelle et des processus déterminés en vue de résoudre des problèmes de nature technique, d'éviter l'incertitude, d'atteindre la stabilité et de gérer de manière efficace et efficiente l'atteinte des objectifs. Le rôle des leaders formels en est un à la fois de contrôle, de surveillance, de planification et de coordination. Ce type de leadership s'adapte difficilement à la complexité grandissante des contextes intra-organisationnels et inter-organisationnels actuels ainsi qu'aux besoins d'apprentissage, d'innovation, d'adaptation et de collaboration qui leur sont connexes (Uhl-Bien, Marion et McKelvey, 2007). Ce type de leadership sied mal à une réponse adaptative en contexte de crise sanitaire (O'Sullivan et coll., 2013).

Depuis plus d'une dizaine d'années, une seconde perspective du leadership a émergé, soit celle collective (Gronn, 2002; Denis, Langley et Rouleau, 2010). Celle-ci conçoit l'exercice du leadership non pas comme étant le produit d'un seul individu, mais plutôt comme étant celui d'un processus collectif interpellant un ensemble d'individus ou d'acteurs. Dans les écrits scientifiques, on désigne cette nouvelle perspective sous le vocable de « leadership distribué » (Gronn, 2002). Celui-ci se caractérise d'abord par la reconnaissance que les acteurs sont interdépendants, c'est-à-dire que leurs actions sont susceptibles à la fois de se compléter et de se chevaucher ce qui appelle à une nécessaire coordination. Ensuite, l'interdépendance et la coordination des acteurs peuvent s'observer dans trois types d'actions concertées : des collaborations spontanées, des relations de travail intuitives et des pratiques institutionnalisées.

Denis, Langley et Rouleau (2010) estiment toutefois que pour bien saisir le leadership distribué, il importe de le considérer comme une pratique non seulement collective, mais également dynamique, située et dialectique. Premièrement, en tant que processus collectif, le leadership

distribué peut être conçu comme une constellation de leaders. Pour que celle-ci soit la plus effective possible, trois caractéristiques doivent être présentes : la spécialisation (expertise et légitimité distincte des leaders), la différenciation (division du travail entre les leaders pour éviter la compétition et les chevauchements inutiles) et la complémentarité (alignement des ressources nécessaires pour faire face aux enjeux). Deuxièmement, le caractère dynamique du leadership prend en considération la dimension évolutive de celui-ci à travers le temps selon le contexte, les leaders et les autres acteurs engagés dans le processus collaboratif ainsi que les décisions prises et leurs conséquences. Troisièmement, le caractère ancré (*situated*) du leadership correspond au fait qu'il s'agit d'une pratique qui se dévoile dans des contextes spécifiques. Enfin, le caractère dialectique du leadership réfère au fait que chaque pratique de leadership génère ses propres résistances. Dit autrement, une force d'une pratique de leadership peut à la longue devenir une faiblesse en raison de ses dimensions collective, dynamique et ancrée.

L'exercice d'un leadership distribué apparaît comme une condition stratégique dans l'opérationnalisation du modèle d'infrastructure sociale critique visant à promouvoir la santé de la population et la résilience communautaire, en particulier l'approche sur lequel il se fonde : la *whole-of-society approach*. Le leadership distribué est également cohérent avec les pratiques de gestion de crise en réseau qui remettent en question le mythe du leadership individuel en période d'intervention (Boin et coll., 2016).

## 2.4 Des clés pour une gestion de crise réussie

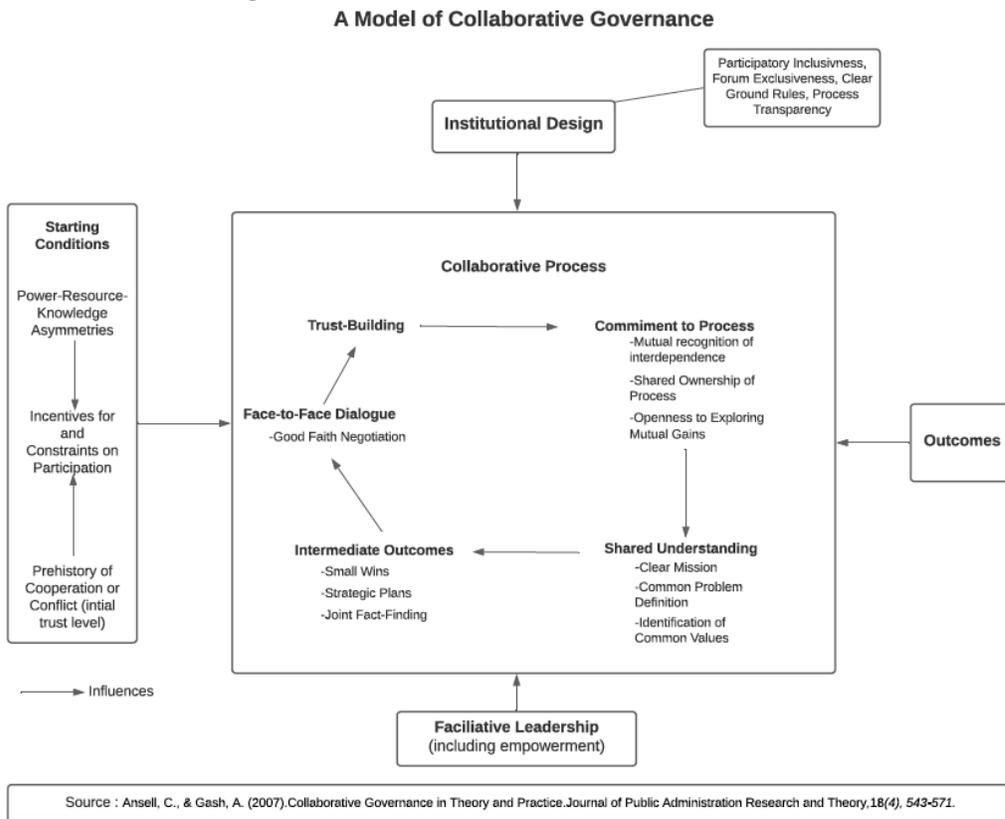
L'étude des PAC de lutte à la COVID-19, comme modèle d'intervention en situation de crise, mobilise trois concepts clés décrits dans les sous-sections précédentes : la gestion de crise, la résilience et la gouvernance. Premièrement, les PAC apparaissent, dans une gestion de crise, comme un instrument correspondant à la dimension de l'*intervention* au sein du processus de gestion de crise comportant quatre dimensions (la prévention, la préparation, l'intervention et le rétablissement). Deuxièmement, la gestion de crise appelle à une plus grande résilience, c'est-à-dire au développement et au renforcement de la capacité des acteurs à se préparer, à gérer (absorber, s'adapter et se transformer) et à apprendre des chocs, et ce, à l'échelle communautaire, intra-organisationnelle et inter-organisationnelle. Troisièmement, le développement et le renforcement de la résilience appellent à une gouvernance à la fois collaborative (entre acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux) et en réseau (*whole-of-society approach*) opérée par un leadership distribué, considéré à la fois comme une pratique collective, dynamique, située et dialectique, qui reconnaît l'interdépendance des acteurs et leur nécessaire coordination.

Nous appuyant sur ce cadre théorique, nous identifions ci-dessous trois clés pour une gestion de crise sanitaire à la fois collaborative et résiliente : la construction d'un modèle de gouvernance collaborative considérant les conditions de succès d'un processus collaboratif et les principaux facteurs contextuels et stratégiques susceptibles de l'influencer, le développement et le renforcement de la résilience multiniveau et intégrée, et, enfin, la mobilisation et l'engagement des parties prenantes. Ces trois clés pour une gestion de crise sanitaire réussie permettront de renforcer l'analyse des plans d'action communautaire.

### 2.4.1 Un modèle de gouvernance collaborative

Alors que les PAC visaient l'adoption d'une approche collective de lutte à la pandémie de COVID-19 avec une participation accrue et coordonnée des organisations communautaires avec les organisations publiques municipales et du système de santé, les PAC apparaissent comme une approche de gouvernance collaborative visant à répondre à un problème public. Ansell et Gash (2007) proposent un modèle de gouvernance collaborative dont le cœur est le processus collaboratif en lui-même, lequel est influencé par trois ensembles de considération, soit ses conditions de départ, sa structure (*institutional design*) et l'exercice d'un leadership de facilitation. La figure 3 ci-dessous présente ce modèle.

Figure 3 - Modèle de gouvernance collaborative



Ce modèle de gouvernance collaborative a été utilisé dans le cadre de cette recherche pour mieux comprendre les dynamiques de mise en œuvre des PAC, notamment quant aux particularités de chacun et des aspects convergeant. Ce modèle d'analyse se compose de quatre types de facteurs. Premièrement, les conditions de départ du processus collaboratif réfèrent (1) aux déséquilibres de pouvoir, de ressources et d'asymétrie d'information entre les parties prenantes (2) ainsi qu'à leur historique de coopération et de conflits, qui influencent tous deux (3) les motivations et les contraintes de la participation des parties prenantes. Ces facteurs préexistants avant l'intervention influencent le processus collaboratif qui se déploie pour résoudre un problème public.

Deuxièmement, la structure du processus collaboratif (design institutionnel) correspond aux 1) critères d'inclusion et d'exclusion concernant les acteurs invités à y participer ou non et 2) à la clarté de ses règles de fonctionnement et à la transparence de celui-ci. Un des enjeux déterminants

repose sur 3) le degré d'ouverture du processus collaboratif à l'ensemble des parties prenantes susceptibles d'être affectées par les enjeux traités, sans quoi la légitimité même de celui-ci pourrait être affectée. Par ailleurs, 4) des règles de fonctionnement claires et appliquées de manière cohérente favorisent le développement de la confiance des partenaires envers le processus collaboratif lequel est susceptible d'être perçu comme étant juste, équitable et ouvert.

Troisièmement, l'exercice d'un leadership de facilitation est déterminant dans l'opérationnalisation du processus collaboratif. Les acteurs individuels ou organisationnels appelés à jouer ce rôle sont les gardiens du processus et ils assurent son bon déroulement de façon continue : mise en place et suivi des règles de fonctionnement, mobilisation et *empowerment* des parties prenantes, construction de la confiance, facilitation du dialogue et exploration de gains mutuels. Les leaders de facilitation veillent également à la crédibilité et à la pertinence du processus collaboratif ainsi qu'à l'atteinte des résultats (*outcomes*). Ansell et Gash (2007) identifient deux conditions de succès d'un processus collaboratif se rapportant au leadership de facilitation. D'abord, il est exercé par plus d'un acteur ce qui rejoint la perspective du leadership distribué vu précédemment. Ensuite, ces leaders détiennent des compétences clés permettant de favoriser une participation large et active, des dynamiques de groupe productives, la résolution des conflits, une synthèse signifiante des différentes perspectives exprimées, l'identification de nouvelles idées et l'*empowerment* des parties prenantes détentrices d'un pouvoir moindre.

Enfin, le processus collectif en lui-même est composé de cinq ingrédients : (1) la communication (négociation), (2) le développement de la confiance, (3) l'engagement entre les acteurs sur la base de la reconnaissance des interdépendances et des bénéfices de la collaboration, (4) la compréhension commune de la mission, des problèmes et des valeurs et (5) les résultats intermédiaires, comme les « petites victoires », l'adoption d'outils communs (ex. plan d'action et plan stratégique) et la mise en commun des réussites. Bien qu'il puisse évoluer par étapes (Madden, 2018), de nombreux auteurs soutiennent que le processus collaboratif est plutôt cyclique (Huxham, 2003; Ansell et Gash, 2007; Emerson et Nabatchi, 2015; Chandler, 2019) ou itératif. L'une des visées principales d'un tel processus est de créer les conditions permettant d'atteindre un cercle vertueux grâce à la combinaison des cinq ingrédients.

Au-delà des composantes de ce modèle, trois contingences exercent une influence déterminante sur le succès ou l'échec d'un processus collaboratif, soit le temps, la confiance et l'interdépendance entre les acteurs.

Par leur approche, les PAC cherchaient à contribuer aux efforts collectifs de lutte contre la pandémie de COVID-19. L'objectif général consiste à participer à la résilience des communautés sur un territoire. Pour ce faire, les organisations partenaires des PAC doivent faire preuve de résilience intra-organisationnelle et inter-organisationnelle dans un contexte où la pandémie affecte aussi leurs capacités. Afin de tenir compte de cette situation, le cadre d'analyse de cette recherche intègre également le concept de résilience.

#### **2.4.2 La résilience intégrée et multiniveau**

En tant qu'initiative de lutte à la COVID-19, les plans d'action communautaires (PAC) représentent une intervention inter-organisationnelle visant à augmenter la résilience communautaire de quartiers par la mobilisation et la coordination de nombreuses organisations, devant chacune faire

preuve de résilience organisationnelle. Du fait de leur nature, les PAC mobilisent trois niveaux de résilience : la résilience intra-organisationnelle avec la résilience de chaque organisation face au choc de la pandémie, la résilience inter-organisationnelle par la création et la coordination d'un réseau d'organisations et la résilience communautaire visée par les PAC. Le succès de ce modèle repose sur l'intégration de ces trois types de résilience à travers une collaboration multiniveau et multisectorielle sur chaque territoire d'intervention.

Premièrement, la capacité interne des organisations à participer aux efforts collectifs de gestion de crise dépend de leur résilience intra-organisationnelle. Cette forme de résilience repose sur des capacités, des approches et des valeurs qui s'inscrivent dans le fonctionnement régulier de l'organisation, ainsi que par le déploiement de capacités d'innovation et d'improvisation lors de l'intervention. Conséquemment, les forces et les vulnérabilités organisationnelles pré-crise influencent la résilience intra-organisationnelle. Avant les crises, la résilience organisationnelle repose sur des facteurs liés à (1) la qualité des relations de travail, (2) la qualité et l'accessibilité de ressources de tous types (humaines, financières, matérielles, informationnelles, etc.), (3) les modèles de gouvernance en matière de prise de décision, de leadership et de communication, (4) la culture organisationnelle et (5) la préparation des organisations à vivre des crises (synthèse dans Normandin et Therrien, 2016). Lors de crises, ces facteurs de résilience permettent aux organisations d'absorber le choc, de maintenir leurs activités en plus d'innover et de s'adapter afin de répondre aux particularités de la situation (Weick, 1993, Weick et Sutcliffe, 2007). À l'opposé, une organisation peu résiliente aura de la difficulté à remplir sa mission, à maintenir certaines de ses activités et à survivre.

Deuxièmement, la résilience inter-organisationnelle, ou en réseau, correspond aux capacités d'un ensemble d'organisations interdépendantes de faire collectivement face à une crise de manière coordonnée en absorbant le choc (ex. répondre efficacement), en s'adaptant de manière proactive (ex. maintenir les activités, minimiser les impacts), et en se rétablissant durablement (ex. : apprentissage, réduction des vulnérabilités) (Therrien, 2010). Deux types de capacités s'avèrent centrales.

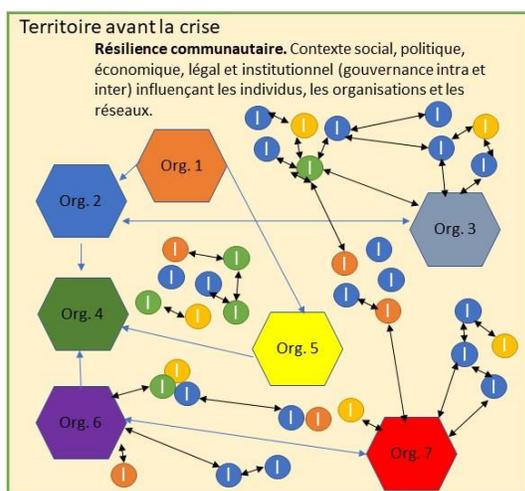
D'abord, la résilience des réseaux repose sur *leurs capacités de coordination et de collaboration* influencées par des *facteurs contextuels* propres aux organisations entre elles (niveau micro) et influencée par le contexte social et national (niveau macro) (Therrien, 2010; Valiquette et Therrien, 2013). En termes de *micro-contexte*, la résilience en réseau est influencée par cinq types de facteurs : (1) l'historique relationnel des organisations, (2) la compatibilité des valeurs et des cultures organisationnelles, (3) la gestion des dynamiques politiques et des relations de pouvoir, (4) l'accès et le partage des ressources humaines, financières et informationnelles, et (5) l'accord général sur la nature de la relation et les objectifs à atteindre. Quant aux *facteurs macro-contextuels*, ceux-ci correspondent (1) au contexte politique et économique, comme les lois et les incitatifs économiques influençant les relations, (2) le contexte socioculturel quant aux normes et pressions informelles influençant les relations, (3) la complexité du problème à gérer et la reconnaissance d'un intérêt commun à collaborer entre les organisations pour y répondre, et (4) la présence et la reconnaissance des interdépendances entre les organisations. Même s'ils comportent certaines particularités propres à la gestion des risques, des vulnérabilités et des crises, ces facteurs influençant les capacités de coordination et de collaboration s'apparentent grandement au modèle de la gouvernance collaborative (Ansell et Gash, 2007) présenté dans la sous-section précédente.

La résilience inter-organisationnelle est facilitée lorsque ces facteurs sont préalablement développés, car lors de crises, les réseaux doivent mobiliser des ressources et des capacités de manière exceptionnelle pour répondre à la situation. Ensuite, les *capacités d'adaptation et d'improvisation collectives* (Frykmer et coll., 2018) favorisent la résilience des réseaux face à une crise. Ces capacités reposent sur l'adoption de modèles de prise de décision, de coordination et de communication collectives pour gérer les crises (ex. plan coordonné, cellule de crise collective). Ces modèles peuvent préexister avant la crise et remplir d'autres fonctions en temps régulier, mais en situation de crise, ils doivent permettre de dégager une compréhension commune et une capacité de coordination. Pour ce faire, l'utilisation d'outils de partage de connaissance et d'information (ex. indicateurs, tableau de bord) pour développer une interprétation conjointe de la crise, de ses dynamiques et de son évolution (*shared situational awareness*) (Wolbers et Boersma, 2013).

Troisièmement, la résilience communautaire s'apparente aux objectifs généraux visés par les PAC, avec la réduction de la transmission du virus de la COVID-19, le soutien à la campagne de vaccination et l'aide aux personnes en situation de vulnérabilité. La résilience communautaire des territoires mobilisés est influencée non seulement par la résilience intra-organisationnelle et inter-organisationnelle des organisations, mais également par le contexte de chaque territoire quant aux aspects sociaux (ex. inégalités, exclusion, capital social des citoyens, culture citoyenne), politiques (ex. confiance envers les autorités publiques, accessibilité aux lieux de décision), économiques (ex. pauvreté, précarité) et institutionnels (ex. confiance inter-organisationnelle, capacité de coordination). En situation de crise, ces aspects sociaux, politiques, économiques et institutionnels peuvent agir comme vulnérabilités ou, au contraire comme leviers, pour la résilience communautaire. La figure 4 illustre l'interdépendance entre les trois niveaux de résilience que sont la résilience intra-organisationnelle, la résilience en réseau ou inter-organisationnelle et la résilience communautaire avant et durant la crise pour le développement d'une résilience multiniveau et intégrée.

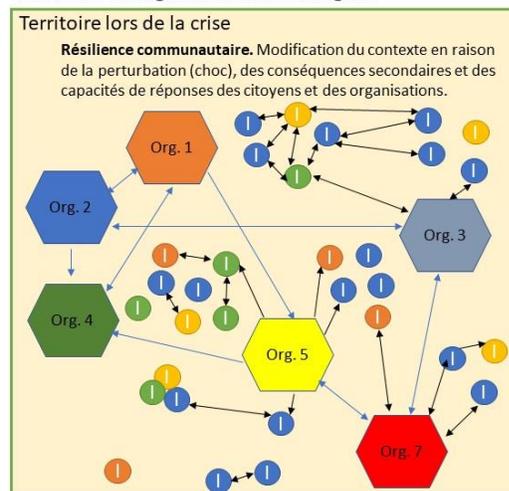
**Figure 4 - Représentation de la résilience intra-organisationnelle, en réseau et communautaire avant et durant une crise**

Période pré-crise – Construction et incubation des vulnérabilités et des capacités de résilience



**Légende** Org. = Organisation, les couleurs représentent la variété organisationnelle  
 I = Individu, les couleurs représentent la variété des individus

Période post-crise – Exacerbation des interdépendances et des vulnérabilités, déploiement des capacités de résilience et augmentation de la fragilité



Impacts: Augmentation des interactions inter-organisationnelles, mais disparition d'une organisation, réorganisation des liens sociaux (intensification et dislocation)

\*\*\*

Dans la section 2, nous avons cherché à contextualiser le modèle d'intervention des PAC au sein des écrits scientifiques afin de proposer des clés d'analyse pour mieux le comprendre (volet 2) et identifier des pistes pour sa pérennisation (volet 3). De cet exercice, nous retenons ceci. Le modèle d'intervention des PAC se situe au sein des théories associées à la gestion de crise conçue comme un processus non linéaire comportant quatre dimensions interdépendantes (prévention, préparation, intervention et rétablissement). D'une manière plus spécifique, ce modèle se rapporte aux théories de la gestion des interventions en contexte de crise sanitaire. À ce sujet, les études récentes nous apprennent qu'une telle gestion mobilise deux approches, soit la *whole-of-society approach* et la gestion de crise en réseau. L'opérationnalisation de celles-ci en situation de crise dépendent de deux facteurs : (1) la résilience multiniveau préexistante des communautés locales concernées, c'est-à-dire la résilience communautaire, inter-organisationnelle et organisationnelle et (2) les modes de gouvernance collaborative préexistants à la crise et ceux se mettant en place au cours de celle-ci. Enfin, au terme de l'exercice de contextualisation du modèle d'intervention des PAC, nous formulons trois clés pour une gestion de crise sanitaire à la fois résiliente et collaborative : la construction d'un modèle de gouvernance collaborative considérant les conditions de succès d'un processus collaboratif et les principaux facteurs contextuels et stratégiques susceptibles de l'influencer, le développement et le renforcement de la résilience multiniveau et intégrée, et, enfin, la mobilisation et l'engagement des parties prenantes. Ces trois clés pour une gestion de crise sanitaire réussie permettront de renforcer l'analyse du modèle d'intervention des PAC.

### **3. Origine et modèle des plans d'action communautaires**

Nous présentons dans cette section le contexte entourant les plans d'action communautaires (PAC) de lutte à la COVID-19 financés par le Fonds COVID Québec dans la région métropolitaine de Montréal. Ce fonds est une initiative d'un consortium philanthropique composé de La Fondation Jarislowsky, la Fondation Molson, la Fondation Mirella et Lino Saputo et la Fondation Familiale Trottier.<sup>4</sup> Ce consortium a confié la gestion dudit fonds à Fondations philanthropiques Canada (FPC) pour la première phase de financement et à la Fondation du Grand Montréal (FGM) pour la deuxième phase. FPC a été partenaire de la FGM dans le suivi des plans d'action et l'accompagnement de leur mise en œuvre. Dans un premier temps, nous donnons un aperçu de l'origine théorique du modèle d'intervention des PAC sur laquelle se sont appuyées les fondations pour développer leur programme de financement. Dans un deuxième temps, nous présentons la genèse et l'évolution des PAC à travers les deux phases de financement sur la base d'une analyse documentaire. Enfin, nous évoquons les structures de concertation en place dans le Grand Montréal avant la pandémie et sur lesquelles ont pu s'appuyer les PAC, ainsi que les acteurs partis prenants de ceux-ci. Cette section permet de contextualiser les résultats de l'analyse présentée dans les sections 5, 6 et 7 du rapport.

#### **3.1 Approche communautaire en gestion de crise : origine théorique des plans d'action communautaires**

L'approche communautaire a précédemment été déployée dans le cadre de crises de santé publique, notamment face à des épidémies du virus Ebola, du coronavirus du syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) et du virus de l'immunodéficience humaine (VIH). Ces expériences passées et les études réalisées sur ces dernières ont influencé la mise en place des PAC financés par le Fonds COVID Québec. En effet, les PAC mis en place dans les différents territoires du Grand Montréal ont pour prémices le postulat que l'approche communautaire peut être bénéfique dans le cadre de crises, et notamment dans le cadre de crises de santé publique.

De façon générale, les communautés sont peu impliquées dans la planification et la mise en œuvre des interventions en contexte d'urgence sanitaire ou de santé publique comme lors de la pandémie de COVID-19. Leur implication s'est toutefois révélée fondamentale pour le contrôle des éclosions passées. Avant la pandémie de COVID-19, les leçons apprises des éclosions d'Ebola en Afrique de l'Ouest et en République Démocratique du Congo ont démontré que la co-construction de solutions socioculturelles a amplifié l'implication des communautés affectées et a renforcé l'engagement communautaire dans les réponses aux crises (Anoko et coll., 2020). L'engagement communautaire et la co-construction sont deux notions complémentaires : « la première étant la fin d'un processus, et la seconde étant la méthode ou les étapes pour atteindre un objectif souhaité » [Traduction libre] (Anoko et coll., 2020 : 2). Quand les communautés ont été impliquées dans l'analyse du problème et dans la co-construction des solutions, ces dernières ont pris possession de la réponse et des interventions, et ont davantage coopéré pour endiguer l'épidémie (Anoko et coll., 2020). Les expériences apprises avec Ebola, SRAS et Zika mettent en lumière les besoins d'adapter les stratégies en posant les communautés en tant que pilier, en impliquant les leaders et les groupes

---

<sup>4</sup> D'autres fondations se sont ajoutées en cours de route pour appuyer financièrement les PAC, soit la Fondation J. Armand Bombardier, la Fondation Echo, la Fondation Azrieli et la Fondation communautaire juive de Montréal.

locaux, en adaptant les interventions et en s'assurant d'une communication bidirectionnelle (Bhattacharyya et coll., 2020). À la suite de la gestion de crise pandémique de l'épidémie d'Ebola 2014-2015, l'approche *bottom-up* est recommandée afin de réaliser un meilleur contrôle des éclosions et à une plus grande résilience du système de santé (Bhattacharyya, et coll., 2020).

C'est dans ce cadre qu'intervient l'engagement communautaire (EC) qui est défini comme l'implication et la participation d'individus, de groupes et de structures dans une communauté pour la prise de décision, la planification, la conception, la gouvernance et la prestation de services (Cyril et coll., 2015). L'EC implique un lien multisectoriel des structures et des réseaux existants qui comprend le leadership communautaire, les groupes communautaires, les réseaux sociaux et les organisations confessionnelles (Bhattacharyya et coll., 2020). Cette approche d'engagement communautaire correspond plus largement au nouveau paradigme de la nouvelle gouvernance publique prôné dans l'ensemble des secteurs de l'administration publique, ainsi que la coproduction des services publics.

Cependant, ceci demande que les groupes communautaires détiennent déjà des capacités pour pouvoir contribuer à l'intervention en contexte de crise (Chan et coll., 2004), ainsi que la mise en place de mécanismes de communication inter-organisationnelle afin de permettre une bonne coordination et de garder la participation active des acteurs (Tan, 2004). Ces facteurs de succès sont associés à la résilience intra-organisationnelle et inter-organisationnelle.

L'intégration et l'implication des communautés dans la prévention et le contrôle de la COVID-19 sont des stratégies recommandées par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) (Bhattacharyya et coll., 2020). Les mesures sanitaires exigent une compréhension des dynamiques sociales des communautés afin de minimiser les impacts de l'épidémie. L'engagement communautaire doit ainsi être perçu comme étant complémentaire aux interventions des autorités publiques, en particulier celles sanitaires (Bhattacharyya et coll., 2020).

De plus, les décideurs politiques ont avantage à favoriser une approche locale pour donner une voix aux communautés, en plus d'accélérer le dialogue et le support au développement des réseaux communautaires en investissant dans les structures : « L'engagement communautaire participatif est rentable, augmente l'utilisation des vaccins et réduit considérablement les ressources de soins de santé nécessaires pour atteindre une couverture vaccinale élevée. » [Traduction libre] (Burgess et coll., 2021 : 10).

L'engagement communautaire en général est identifié dans la littérature scientifique comme une stratégie pouvant permettre de mieux atteindre une partie de la population, notamment par la contribution active des organisations communautaires (Ali et coll., 2016, Alonge et coll., 2019). Dans le cadre de l'épidémie d'Ebola au Liberia, il a en effet été identifié que des liens forts à l'intérieur des communautés et les relations de confiance, notamment envers les sources d'information, étaient nécessaires pour lutter contre l'épidémie (Alonge et coll., 2019). Ainsi, des leaders communautaires locaux bénéficiant d'un accès à des informations justes sont un bon véhicule pour les messages de santé publique (Alonge et coll., 2019). Les écrits soulignent également l'apport des organismes communautaires et locaux afin d'identifier des problèmes et des solutions pour les populations locales, d'adapter la réponse au contexte des communautés locales et de faire le lien entre celles-ci et les autorités médicales (Ali et coll., 2016; Alonge et coll.,

2019). Ce rôle de l'approche communautaire avec le soutien des organismes communautaires et, plus largement, de la cohésion sociale a également été souligné dans le cadre de la réponse au SRAS (Chan et coll., 2004).

Les organisations communautaires peuvent jouer plusieurs rôles lors de crises sanitaires. Ainsi, lors de l'épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest, les organismes communautaires, les leaders locaux et les leaders religieux ont contribué au traçage des cas et des contacts, à la sensibilisation et à la prévention (Moon et coll., 2015, Petherick, 2015). À Singapour, dans le cadre de l'épidémie de SRAS, le milieu communautaire a aidé les hôpitaux et les personnes en quarantaine, en faisant de la livraison de nourriture, par exemple (Tan, 2004). Enfin, dans le cadre du VIH, des organismes communautaires se sont mobilisés pour faire de la prévention auprès de travailleuses du sexe (Kuhlmann et coll., 2014).

Cette approche communautaire a mené à des résultats concrets au point de faire de la mobilisation communautaire un élément incontournable du succès des interventions dans le cadre de crises de santé publique (Tan, 2004; Ali et coll., 2016). Dans le cadre d'Ebola, les initiatives locales ont pu augmenter les chances de succès des interventions (Ali et coll., 2016). Cette approche aurait également participé à la prévention de la transmission de la COVID-19 au début de l'épidémie (Alonge et coll., 2019) et les activités de porte-à-porte au Libéria ont pu permettre de détecter plus rapidement les cas, d'améliorer la prise en charge des patients et ainsi diminuer les risques de complication (Petherick, 2015). Enfin, dans le cadre du VIH, les effets positifs de la mobilisation communautaire et des interventions se sont fait sentir en matière de prévention auprès de populations marginalisées (Blanchard et coll., 2013; Cornish et coll., 2014; Kuhlmann et coll., 2014; Muriuki et coll., 2013).

Fawcett et ses collaborateurs (2016) relèvent l'importance de la collaboration inter-organisationnelle pour améliorer la santé communautaire. Ils constatent l'importance d'associer avec d'autres personnes et organismes aux institutions publiques, aussi bien au niveau intracommunautaire qu'extra-communautaire, sachant que ces partenariats nécessitent un travail de longue haleine. Trois groupes d'acteurs clés que sont identifiés : (1) l'État et les autorités publiques locales, (2) les organisations communautaires et les acteurs académiques et (3) les acteurs philanthropiques. Le tableau 3 présente les tâches de ces différents partenaires. Pour favoriser leur collaboration, Fawcett et ses collaborateurs (2016) identifient sept conditions clés : (1) une vision et une mission clairement définies, (2) une planification concertée des actions, (3) des ressources financières pour soutenir la participation des organismes, (4) la documentation du processus collaboratif et de ses impacts tant au plan intra-organisationnel qu'inter-organisationnel, (5) une assistance technique adaptée aux besoins des parties prenantes, (6) la reconnaissance et la mise en valeur du travail des organismes ainsi que (7) un leadership fort (Fawcett et coll., 2016).

**Tableau 3 - Les sept étapes du processus collaboratif de la santé communautaire et les fonctions des trois catégories d'acteurs appelés à y prendre part**

<b>Tâches des partenaires</b>	<b>État, autorités publiques locales</b>	<b>Organismes communautaires et acteurs académiques</b>	<b>Acteurs philanthropiques</b>
<b>Développer la vision, la mission et les objectifs</b>	Développer une vision Sélectionner un objectif et des objectifs généraux	Encadrer leurs objectifs ; identifier les indicateurs au niveau communautaire	Aider les candidats à trouver des bailleurs de fonds appropriés Offrir un soutien à long terme. Offrir des investissements moins catégoriques et plus holistiques
<b>Élaborer un plan d'action</b>	Identifier des changements spécifiques Développer un processus de planification inclusif Organiser des comités pour chaque objectif	Suggérer des étapes d'action Sensibiliser les partenariats aux « pratiques prometteuses » Soutenir les premières étapes de la planification des actions	Aider les groupes communautaires à entrer en contact avec d'autres sur le terrain Aider à apporter des changements plus larges
<b>Développer et soutenir le leadership</b>	Améliorer et soutenir le leadership Mettre en place de nouvelles directions de coordination	Formation professionnelle à l'aide d'une assistance personnelle, de groupes de soutien et de ressources	Acquérir des ressources pour le développement du leadership
<b>Documenter et faire des retours</b>	Recueillir des informations sur les changements Obtenir d'autres informations Examiner les données	Établir et maintenir un système de documentation axé sur le suivi des résultats intermédiaires liés à la mission	Demander des informations sur les progrès réalisés Collaborer avec d'autres bailleurs de fonds pour accepter les mêmes données Documenter leurs propres contributions
<b>Sécuriser et fournir une assistance technique</b>	Chercher de l'aide auprès d'organisations ayant des connaissances spécialisées Développer leur propre capacité d'assistance technique	Fournir une assistance dans la mise en œuvre et la documentation de leur travail Fournir du matériel de formation et/ou des ateliers	Financer les organismes de soutien Favoriser les relations entre les organismes de soutien et les partenariats communautaires
<b>Sécuriser et fournir des ressources financières</b>	Fournir des informations quantitatives et qualitatives sur les investissements communautaires	Assister les documentalistes dans l'analyse, l'interprétation et la communication des données	Demander des propositions complètes à long terme Relations de courtage avec d'autres bailleurs de fonds
<b>Prendre en compte l'importance des résultats</b>	Soumettre à un rapport annuel	Aider les documentalistes à analyser, interpréter et communiquer les données	Renouvellement basé sur des preuves de progrès Primes accordées Dividendes sur les résultats

Source : Fawcett et coll., (2016) [Traduction libre]

Au début de la pandémie de COVID-19, des appels se sont rapidement fait entendre pour recourir à la participation des organismes communautaires afin de rejoindre et sensibiliser la population pour lutter contre la propagation du virus (Marston et coll., 2020; Bavel et coll., 2020; Gilmore et coll., 2020). Ces appels se basaient sur les données scientifiques portant sur le rôle de l'approche communautaire dans la modification des comportements (Yah et Cox, 2020). Le rôle proposé pour

les organismes locaux portait sur l'identification des solutions grâce à leur connaissance du terrain et de la population et suggérait de créer des partenariats entre les autorités de santé publique et les organisations communautaires pour rejoindre des populations marginalisées (Marston et coll., 2020).

La recension des écrits de Bhattacharyya et de ses collaborateurs (2020) explore l'engagement communautaire pour la prévention et le contrôle des épidémies afin de tirer des leçons pour la COVID-19 et face à de prochaines pandémies. Selon les auteurs, l'intégration et l'implication des communautés dans la prévention et le contrôle de la COVID-19 est une stratégie ayant fait ses preuves pour faire face à la pandémie. L'article propose plusieurs pistes en ce qui concerne les facteurs facilitants et les obstacles à sa mise en œuvre. Les facteurs facilitants sont les suivants : un engagement précoce, des processus réévalués et modifiés en cours de projet, un engagement multisectoriel, une gouvernance décentralisée, des rôles et des responsabilités clairs pour toutes les parties prenantes, un lien étroit avec les efforts de réponse au niveau communautaire, un engagement préexistant d'acteurs et, enfin, une communication ouverte avec des canaux de communication clairs et bidirectionnels. Sur le plan des obstacles, on mentionne les suivants : (1) un manque de compréhension commune et partagée, (2) un engagement des acteurs qui ne répond pas aux besoins, (3) un manque de confiance envers les institutions publiques, les médias et les organisations, (4) des messages incohérents et ambigus, (5) un manque de clarté dans le partage des responsabilités entre les parties prenantes, (6) des structures de formation et/ou de soutien inadéquates, (7) un manque de ressources ou d'incitation, (8) une infrastructure de soutien sanitaire faible et (9) des facteurs contextuels plus larges tels que des conflits, des niveaux de pauvreté élevés et le manque d'infrastructure de transport (Bhattacharyya et coll., 2020).

### **3.2 Genèse, mise en place et évolution des plans d'action communautaires**

Pour élaborer le projet des plans d'action communautaires (PAC) dans la région du Grand Montréal, le Fonds COVID Québec s'est inspiré des études présentées précédemment, mais également du modèle de « renforcement de la préparation et de l'accompagnement dans la riposte à la COVID-19 » de l'OMS (OMS, 2020). Dans ce modèle, l'OMS présente huit piliers liés à la coordination, la communication, la surveillance des cas et des points d'entrée, la prévention et le contrôle des infections ou encore la prise en charge des cas.

Au terme d'une phase de « diagnostic » au printemps 2020, La Fondation Jarislowky, la Fondation Molson, la Fondation Mirella et Lino Saputo et la Fondation Familiale Trotter réunies au sein du Consortium COVID Québec, ont décidé de s'engager dans la réponse à la pandémie en soutenant des piliers comme la coordination, la communication, la prévention et le contrôle des infections. De plus, les acteurs philanthropiques souhaitaient agir en complémentarité avec l'État et soutenir les actions et interventions en cours, en prenant notamment en compte les enjeux auxquels faisaient face les groupes communautaires (ex. perte des bénévoles âgés). C'est dans ce contexte que sont nés les PAC.

Le Consortium COVID Québec a confié la gestion dudit fonds à FPC pour la première phase de financement. Le modèle des PAC a été mis en place dès le printemps 2020 afin de répondre à la pandémie de COVID-19 en s'appuyant sur les organismes communautaires. Par ce modèle, les PAC mobilisaient des organismes communautaires ayant peu l'habitude d'intervenir en situation de crise sanitaire. Selon le cycle de la gestion de crise (voir section 2), les organismes

communautaires agissent généralement en prévention pour la réduction des vulnérabilités des communautés et des individus et lors du rétablissement post-crise, mais sont généralement moins mobilisés lors de la phase d'intervention.

Un premier projet pilote de PAC a été formulé et mis en place à Montréal-Nord en juillet 2020. Rapidement, d'autres territoires ont également été approchés pour recevoir des financements. Ces financements auprès d'acteurs d'autres territoires ont été octroyés en deux grandes phases. La première phase de financement a démarré, selon les territoires, entre juillet et septembre 2020 et s'est achevée à la fin décembre 2020 (période de quatre à six mois). Lors de la première phase en 2020, neuf territoires ont été financés. La deuxième phase a commencé entre janvier et avril 2021 et s'est achevée entre la fin août et la fin octobre 2021 selon les territoires. Lors de la deuxième phase, vingt-six territoires ont été financés, couvrant presque l'entièreté de l'île de Montréal, de Laval et de l'agglomération de Longueuil. Le tableau 4 présente les différents territoires financés au cours des phases 1 et 2.

**Tableau 4 - Liste des plans d'action communautaires financés par le Fonds COVID Québec**

Plan d'action	Financements 1 = phase 1 et 2 = phase 2	Date début phase 1	Date fin phase 1	Date début phase 2	Date fin Phase 2
Ahuntsic-Cartierville	1	2020-08-01	2020-12-31	2021-02-23	2021-09-30
Anjou	2	S.O	S.O	2021-03-05	2021-09-30
Côte-des-Neiges - Notre-Dame-De-Grâce	1	2020-09-01	2020-12-31	2021-01-01	2021-09-30
La Petite-Patrie	2	S.O	S.O	2021-03-09	2021-08-31
Lachine	2	S.O	S.O	2021-02-22	2021-09-30
LaSalle	2	S.O	S.O	2021-02-26	2021-09-30
Laval	1	2020-10-01	2020-12-31	2021-01-01	2021-09-30
Longueuil	2	S.O	S.O	2021-02-01	2021-09-30
Mercier-Hochelaga-Maisonneuve	1	2020-09-01	2020-12-31	2021-03-01	2021-09-30
Montréal-Nord	1	2020-07-01	2020-12-31	2021-01-01	2021-09-30
Ouest-de-l'île	2	S.O	S.O	2021-04-08	2021-09-30
Outremont	2	S.O	S.O	2021-04-01	2021-09-15
Parc-Extension	1	2020-10-01	2020-12-31	2021-01-01	2021-09-30
Petite-Bourgogne	2	S.O	S.O	2021-04-01	2021-08-31
Plateau Mont - Royal	2	S.O	S.O	2021-04-01	2021-08-30
Pointe-aux-Trembles-Montréal-Est	2	S.O	S.O	2021-03-05	2021-09-30
Rivière-des-Prairies	1	2020-09-01	2020-12-31	2021-03-01	2021-09-30
Rosemont	2	S.O	S.O	2021-03-23	2021-09-30
Saint-Henri	2	S.O	S.O	2021-04-01	2021-09-30
Saint-Laurent	2	S.O	S.O	2021-03-10	2021-09-30
Saint-Léonard	2	S.O	S.O	2021-02-01	2021-08-31
Saint-Michel	1	2020-09-01	2020-12-31	2021-02-01	2021-09-05
Verdun	2	S.O	S.O	2021-04-09	2021-09-30
Ville-Émard/Côte-St-Paul	2	S.O	S.O	2021-03-08	2021-09-30
Ville-Marie	2	S.O	S.O	2021-01-01	2021-09-30
Villeray	1	2020-09-01	2020-12-31	2021-03-24	2021-09-30

Source : Fondations philanthropiques Canada, 2021

Au départ, le programme de financement des PAC du Fonds COVID Québec ne s'adressait qu'aux quartiers, arrondissements et territoires de la région métropolitaine de Montréal les plus durement touchés par la pandémie de COVID-19 et dans la limite des fonds disponibles. La première phase de financement ciblait ces territoires. Une seconde phase de financement s'est ensuite ajoutée. Celle-ci n'était pas prévue à l'origine et elle devait s'échelonner de janvier à juin 2021, mais elle s'est finalement prolongée jusqu'à la fin octobre 2021 pour certains PAC. Les représentants du Fonds COVID Québec ont jugé nécessaire non seulement de prolonger les financements octroyés aux territoires ciblés dans la première phase, mais également d'élargir l'accès au programme à l'ensemble des territoires locaux de la région métropolitaine de Montréal désireux de concevoir et de mettre en œuvre un PAC. Cette décision de prolonger et d'élargir l'accès à ce programme de financement a été prise en raison de la situation sanitaire dans le Grand Montréal, de la forte transmission communautaire, de la deuxième vague de COVID-19 et de l'avènement de la campagne de vaccination. Les territoires financés pour la première phase ont ainsi conçu et réalisé leur PAC sans savoir qu'ils auraient accès à un financement pour une deuxième phase. Les autres territoires financés pour la deuxième phase ont d'abord conçu des PAC pour la période s'échelonnant de février à juin 2021. Ils se sont ensuite réajustés lorsqu'ils ont appris l'opportunité d'obtenir des fonds supplémentaires pour finaliser certaines opérations sur le terrain, dont les campagnes de vaccination.

#### **Échelle territoriale des plans d'action communautaires**

Les territoires ayant bénéficié de financements pour la mise en place de PAC ne correspondent pas généralement au découpage administratif municipal existant sur l'île de Montréal, comme les arrondissements ou les villes liées. La plupart des PAC financés suivent le découpage territorial des tables de quartier, mais ce n'est pas toujours le cas. Par exemple, certains territoires financés ont plutôt regroupé plusieurs tables de quartier (exemple de Ville-Marie ou de Côte-des-Neiges – Notre-Dame-de-Grâce) à l'échelle d'un arrondissement, ou encore une partie d'un arrondissement et une Ville liée (exemple du plan d'action de Pointe-aux-Trembles – Montréal-Est). Dans le cas de Laval, le plan d'action couvrait tout le territoire de la Ville. À Longueuil, le territoire financé couvrait l'agglomération.

Les objectifs et le contenu des plans d'action ont évolué entre la phase 1 et la phase 2, notamment en fonction de la situation sanitaire dans la région du Grand Montréal. En effet, le principal objectif de la phase 1 était de « stopper la transmission de la COVID-19 dans le Grand Montréal » (Fonds COVID Québec, 2020a :1). Lors de la phase 2 en 2021, les objectifs ont évolué. Outre « freiner la transmission communautaire de la COVID-19 », les objectifs étaient de « protéger les personnes dans la communauté qui sont à risque élevé de mortalité face à la COVID-19 », ainsi que de « soutenir la campagne de vaccination du gouvernement du Québec » (Fonds COVID Québec, 2020b :1).

Les actions soutenues par les fonds FPC ont ainsi également évolué. Lors de la phase 1 en 2020, le financement soutenait à la fois la mise en œuvre d'un plan d'action ainsi que la concertation à l'échelle d'un territoire dans le Grand Montréal. Cette concertation devait regrouper minimalement des représentants de l'arrondissement, du CIUSSS ou du CISSS et de la table de quartier ou de la corporation de développement communautaire (CDC). La durée du PAC était de 4 mois maximum. Le budget dépendait des actions prévues au plan en fonction de cinq axes ou catégories d'action :

1) la coordination des actions, 2) la prévention et le contrôle des infections, 3) la détection des cas, 4) l'appui au traitement des cas positifs et de leurs effets collatéraux (sur la sécurité alimentaire, l'isolement et la santé mentale) et 5) la recherche et l'innovation. Les actions au sein de ces catégories n'étaient pas limitées.

Lors de la phase 2 en 2021, les catégories d'action financées en priorité ont évolué afin de répondre à l'évolution des objectifs et de la situation sanitaire. Les actions se divisaient en quatre catégories : 1) la coordination, 2) la sensibilisation, la communication et la mobilisation, 3) l'appui au dépistage et à la vaccination et 4) le soutien aux aînés, aux personnes à risque et aux malades de la COVID-19. Cette deuxième phase devait à l'origine durer 6 mois jusqu'au 30 juin 2021 maximum, et les montants par territoire étaient moins élevés que ceux octroyés lors de la première phase. Le tableau 5 présente des exemples d'actions pour chaque catégorie.

**Tableau 5- Exemples d'actions financées par les PAC selon les catégories**

Phase 1		Phase 2	
Catégories	Actions	Catégories	Actions
<b>Coordination</b>	Appui à la réalisation du plan d'action, soutien à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation	<b>Coordination</b>	Coordination des actions, soutien à la mise en œuvre et suivi des résultats
<b>Prévention et contrôle des infections</b>	Activités de sensibilisation, distribution de couvre-visage, aide aux personnes en isolement (épiceries, achats et services), fourniture d'équipements de protection aux organismes communautaires	<b>Sensibilisation, communication et mobilisation</b>	Sensibilisation aux gestes barrières, au dépistage et à la vaccination. Sensibilisation auprès de groupes particuliers. Mobilisation de leaders communautaires, campagnes de communication et référencement vers les services communautaires
<b>Détection des cas</b>	Appui au dépistage, mobilisation des citoyens, formation de personnel pour le dépistage, appui au recrutement de personnel pour le traçage	<b>Appui au dépistage et à la vaccination</b>	Transport et accompagnement vers les sites de dépistages et de vaccination, appui à la campagne de vaccination, traduction du matériel de communication
<b>Appui au traitement des cas et de leurs effets collatéraux</b>	Soutien au personnel de santé, initiative de connexion patients-familles pour briser l'isolement, services d'aide en santé mentale	<b>Soutien aux aîné(e)s, aux personnes à risque et aux malades de la COVID-19</b>	Aide et suivi des personnes isolées, activités visant à contrer la fracture numérique, appui psychosocial
<b>Recherche et innovation</b>	Sondages, recherches sur le terrain		

Sources : Fonds COVID Québec, 2020a ; Fonds COVID Québec 2020b

En ce qui concerne l'attribution des financements et la rédaction des plans d'action, les acteurs philanthropiques ont fait parvenir des lignes directrices aux territoires appelés à déposer des PAC. Chaque plan d'action devait identifier le mode de gouvernance, la structure de concertation entre les parties prenantes (comité de pilotage mixte organisations communautaires et institutions

publiques), le détail des actions et les organismes porteurs de chacune d'elles ainsi que le budget. Le document présentant les lignes directrices suggérait également d'organiser des rencontres de la structure de pilotage du plan de manière hebdomadaire ou bimensuelle pour coordonner la mise en œuvre des plans.

En matière de reddition de compte, les lignes directrices énonçaient la nécessité de faire une présentation de mi-parcours du plan d'action, de remettre un rapport final des activités, de réaliser une évaluation pour la première phase, et de participer à la présente évaluation pour la deuxième phase. Un représentant des fondations était assigné à chaque territoire afin de les accompagner dans la mise en œuvre du plan. Ces représentants participaient à des rencontres de coordination des PAC (ex. comité de pilotage dont l'objectif est de faire le suivi des plans d'action, de veiller à leur arrimage et d'effectuer la reddition de compte) ainsi qu'à des rencontres de concertation (ex. cellules de crise dont l'objectif est de partager l'information entre les acteurs parties prenantes ou non du PAC et de faire émerger les besoins du terrain). Les représentants des fondations ont également mis sur pied une communauté de pratique rassemblant les coordonnateurs des plans d'action afin de partager de l'information entre les territoires. Cette communauté a été active d'octobre 2020 à septembre 2021.

Au début de la pandémie de COVID-19, d'autres instances de concertations se sont déployées. Dans certains territoires, des cellules de crise ont été mises en place afin de rassembler les organisations communautaires et publiques dans l'objectif d'intervenir auprès des populations. Ce sont ces cellules de crise qui, dans la plupart des cas, ont été utilisées comme instance de collaboration pour l'élaboration et la mise en œuvre de PAC.

De nombreuses organisations ont pris part aux PAC. Outre les tables de quartier, les PAC ont rassemblés un grand nombre d'organismes communautaires dans les différents territoires. Ces organismes ont fréquemment contribué à la mise en œuvre des actions en agissant comme porteurs d'actions ou partenaires. De plus, la mise en œuvre des PAC a rassemblé des acteurs des arrondissements (ou les villes dans le cadre de la Ville de Laval et de la Ville de Longueuil) ainsi que des acteurs des différents Centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS) et Centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS). L'implication de ces institutions publiques a varié d'un territoire à l'autre. De manière plus transversale et ponctuelle, les directions régionales de santé publique de Montréal, Laval et de la Montérégie ont également participé à la mise en œuvre, notamment en contribuant au partage d'information au sein des plans d'action communautaires. Enfin, les fondations (par l'entremise de FGM et FPC), la Croix-Rouge canadienne et le programme CoVivre ont également participé, notamment par un appui concret aux actions en matière de coordination, de gestion de crise et d'hésitation vaccinale ou en contribuant à la diffusion d'informations entre les différents territoires.

En tant qu'instrument visant notamment à soutenir la collaboration inter-organisationnelle, les PAC se sont déployés à l'échelle de territoires déjà influencés par des historiques, des mécanismes, des pratiques et des outils inter-organisationnels de différentes natures. Afin de tenir compte de ce contexte inter-organisationnel préexistant, la prochaine section brosse un rapide portrait des formes de collaboration pré-pandémie en place dans le Grand Montréal.

### 3.3 Les formes de collaboration déjà en place dans le Grand Montréal

Alors que la mise en place de structure collaborative était un prérequis pour obtenir un financement des fondations, les PAC ont pu s'appuyer sur des formes de concertation existantes et un historique de collaboration à l'échelle des territoires.

En effet, des formes de collaboration sont en place à l'échelle des quartiers, des arrondissements, des villes ou des agglomérations. Ces formes de collaboration regroupent différents acteurs communautaires et publics et peuvent être de nature sectorielle (ex. jeunes, âgés, personnes issues de l'immigration, itinérance) ou intersectorielle (ex. promotion de la santé, violence conjugale).

Le principal mécanisme de collaboration intersectorielle à l'échelle des quartiers ou arrondissements de Montréal est la table de quartier. Les tables de quartiers sont des « instances locales de concertations intersectorielles et multi-réseaux » et regroupent les organismes communautaires, les CLSC, les écoles, l'arrondissement ou encore la police et les citoyens (CMTQ, 2021a). Ces tables sont des instances non seulement de concertation, mais également de collaboration. Elles ont notamment pour objectif d'établir le portrait du quartier, de déterminer des priorités d'action et de mener des actions concertées et coordonnées sur le terrain. Ces mécanismes de collaboration locale ne portent toutefois pas toujours le nom de « table de quartier », et des organismes sont parfois mandatés pour jouer le rôle de table de quartier. C'est le cas par exemple des Corporations de développement communautaire (CDC), des regroupements multisectoriels d'organismes communautaires, qui, à Montréal, jouent également le rôle de tables de quartier. Depuis 2006, les tables de quartier reçoivent un financement de 100 000\$ par année, par un programme conjoint de Centraide du Grand Montréal, de la Ville de Montréal et de la DRSP de Montréal dans le cadre de l'*Initiative montréalaise de développement social* (CMTQ, 2021b), garantissant ainsi leur permanence. Il existe actuellement une trentaine de tables de quartier à Montréal, regroupées au sein de la Coalition montréalaise des Tables de quartier (CMTQ). À la Ville de Laval et à la Ville de Longueuil, bien qu'il n'y ait pas d'entente comme l'Initiative montréalaise de développement social, des tables de concertation existent à l'échelle des secteurs ou de la ville jouant un rôle semblable aux tables de quartier et disposant de financement de Centraide. De plus, il existe des tables de concertation sectorielle à l'échelle locale, c'est-à-dire des regroupements d'organisations œuvrant dans un secteur particulier (auprès des âgés, des jeunes, des personnes issues de l'immigration, etc.) au sein d'un territoire donné. Ces tables de concertation sectorielle locale font généralement partie des tables de quartier et participent à la concertation intersectorielle locale.

Il existe également des formes de concertation régionale (à l'échelle des villes ou des agglomérations) sectorielle et intersectorielle. On retrouve des regroupements d'organismes intersectoriels comme le regroupement intersectoriel des organismes communautaires de Montréal (RIOCM) ou les CDC à la Ville de Laval et dans l'agglomération de Longueuil. On retrouve également à l'échelle régionale des tables de concertation sectorielle concernant par exemple le logement, l'itinérance, les jeunes ou les âgés.

En conclusion, cette section du rapport a d'abord présenté les approches et initiatives internationales ayant inspiré le développement des PAC à l'échelle du Grand Montréal. Il fut ensuite question de leurs axes d'intervention, de leurs parties prenantes, de leur fonctionnement général, de leur financement et de leur évolution entre les phases 1 et 2. Enfin, le contexte de

collaboration inter-organisationnelle au sein duquel les PAC ont pris place a été décrit. L'objectif a donc consisté à situer les PAC sur les plans théorique et pratique. La prochaine section présente la méthodologie employée pour réaliser le mandat d'étude de compréhension des PAC confié par la FGM à Cité-ID de l'ENAP.

## 4. Méthodologie

Dans cette section, la méthodologie de recherche se rapportant aux volets 2 et 3 de l'étude de compréhension des PAC est présentée. Celle-ci a été conçue pour répondre à la question générale de recherche suivante : en quoi les PAC ont-ils eu des effets leviers (ou non) renforçant les capacités organisationnelles et inter-organisationnelles en vue d'intervenir et de répondre aux problématiques sociales découlant de la pandémie ? Sur la base de la recension des écrits et de la description du cas à l'étude présentés précédemment, les questions spécifiques de recherche sont les suivantes. Quel était l'état de situation de la résilience intra-organisationnelle et de la résilience inter-organisationnelle avant et pendant la mise en œuvre des PAC ? En quoi ce modèle de gouvernance collaborative a-t-il favorisé une gestion de crise sanitaire résiliente ? Enfin, quel est l'avenir de ce modèle ?

### 4.1 Stratégie de recherche : la méthodologie qualitative de l'étude de cas

Pour répondre à ces questions, notre stratégie privilégie les méthodes de recherche qualitatives et inductives, car elles favorisent une compréhension intérieure (contact direct et personnel avec le phénomène étudié) et holistique (ensemble de la réalité comprise selon les termes employés sur le terrain). Notre objectif est de comprendre le contexte et les dynamiques à l'œuvre tant à l'échelle organisationnelle qu'inter-organisationnelle en vue d'identifier les mécanismes qui facilitent et ceux qui entravent la mise en œuvre et la pérennisation du modèle d'intervention qui constituent les plans d'action communautaires (PAC) de lutte à la COVID-19.

L'approche méthodologique retenue est celle de l'étude de cas. Dans ce qui suit, nous présenterons d'abord en quoi consiste cette approche. Nous expliquerons ensuite pourquoi celle-ci est appropriée pour répondre au mandat d'étude qui nous a été confié. Enfin, nous décrirons de quelle manière elle s'appliquera dans le cadre de la présente étude.

#### 4.1.1 L'approche méthodologique de l'étude de cas

En premier lieu, il s'agit d'une méthodologie de recherche qualitative consistant à appréhender un ou des cas en conditions réelles. L'objectif est de développer une compréhension profonde grâce à une collecte de données reposant sur une diversité de sources d'information (observations non participantes, entretiens individuels semi-structurés, groupes de discussion, documents, rapports, etc.). L'unité d'analyse dans une étude de cas peut être constituée d'un seul cas (*within-site study*) ou de plusieurs cas (*multisite study*). Le chercheur identifie des thèmes, des enjeux ou des situations spécifiques qu'il souhaite documenter. S'il opte pour une étude de cas comportant plusieurs cas, le chercheur en sélectionne un certain nombre, au plus quatre ou cinq selon Creswell (2013a). Plus le nombre est élevé, moins la compréhension profonde de chacun des cas est possible. De plus, l'objectif d'une étude de cas, à l'instar de la plupart des études qualitatives, ne vise pas la généralisabilité des résultats (Creswell, 2013a), mais plutôt leur transférabilité (Lincoln et Guba, 1985). Pour cette raison, il n'est pas nécessaire d'étudier tous les cas d'un phénomène donné. Toutefois, le chercheur doit justifier sa stratégie d'échantillonnage des cas sélectionnés et déterminer clairement leurs frontières (ex. en termes de temporalité). Une fois les cas sélectionnés, le chercheur élabore ses outils de collecte de données (ex. grille d'observation non participante, guides d'entretiens individuels semi-structurés, etc.). Après avoir recueilli les données, le chercheur les analyse (ex. analyse thématique à l'aide du logiciel NVivo) et il rédige ensuite une

description détaillée de chacun des cas étudiés. L'étape suivante consiste à effectuer une analyse comparée des cas en vue de dégager des similarités et des différences et de présenter un modèle théorique. Une étude de cas se conclut par l'identification de leçons et d'apprentissages pouvant être transférés ou appliqués dans des contextes similaires (Creswell, 2013a).

#### **4.1.2 Pertinence de l'étude de cas multiples pour l'évaluation qualitative des PAC**

En deuxième lieu, l'approche méthodologique de l'étude de cas dont l'unité d'analyse est constituée de plusieurs cas apparaît appropriée pour atteindre les objectifs poursuivis par les volets 2 et 3 du mandat de compréhension des PAC octroyé par la Fondation du Grand Montréal (FGM) à Cité-ID de l'ENAP. Cette approche favorise une compréhension profonde de chacun des cas étudiés, une analyse comparée et l'identification de pistes pour une éventuelle transférabilité du modèle d'intervention que constituent les PAC.

#### **4.1.3 Application de l'étude de cas multiples à l'évaluation qualitative des PAC**

En troisième lieu, voyons comment l'approche méthodologique de l'étude de cas dont l'unité d'analyse est constituée de plusieurs cas est appliquée dans le cadre du présent projet. L'étude de cas correspond au modèle d'intervention que constituent les PAC dans leur ensemble alors que l'unité d'analyse correspond aux PAC financés dans le cadre de la phase 2 du Fonds COVID Québec se déroulant entre janvier à octobre 2021 et mis en œuvre dans l'un ou l'autre des vingt-six territoires de la grande région métropolitaine de Montréal. Dans la section décrivant le cas, nous référons à un tableau (voir l'annexe 1) présentant tous les territoires soutenus financièrement. Puisque l'approche méthodologique de l'étude de cas reposant sur un design de recherche de cas multiples ne peut s'appliquer qu'à un nombre relativement restreint de cas pour les raisons évoquées précédemment, une sélection de PAC doit être effectuée.

##### **4.1.3.1 Quatre critères de sélection préétablis**

Lors d'une rencontre de travail réunissant des membres de l'équipe de recherche et des représentants des principaux utilisateurs de la recherche, une première série de critères de sélection ont été identifiés pour déterminer les PAC étudiés dans le cadre de la deuxième phase de financement.

1. Identifier huit PAC dont obligatoirement ceux de la Ville de Laval et de l'agglomération de Longueuil (une requête de la FGM annoncée dans l'appel à proposition et réitérée) et six territoires montréalais.
2. Mettre de côté les PAC ne portant que sur certains axes d'intervention, car ils sont considérés par les utilisateurs de la recherche comme étant moins exhaustifs que ceux comptant des actions dans les quatre axes.
3. Au sujet des PAC associés aux six territoires montréalais, veiller à ce que la sélection contienne des PAC financés pour les phases 1 et 2 et d'autres uniquement financés pour la phase 2.
4. Dans la mesure du possible, veiller à ce que la sélection des six PAC montréalais reflète à la fois une diversité de territoires de CIUSSS, de types de mandataire (table de quartier vs organisme communautaire) et une diversité d'échelles territoriales (quartier vs arrondissement).

#### **4.1.3.2 Stratégie d'échantillonnage des cas extrêmes**

Ayant ces critères en tête, le raisonnement sous-tendant la sélection des cas peut s'effectuer selon deux logiques : (1) une logique où l'on prédit des résultats similaires (*a literal replication*) ou (2) une logique où l'on prédit des résultats contrastés pour des raisons anticipées (*a theoretical replication*). La première situation est employée lorsque peu de cas sont étudiés (2 ou 3) alors que la seconde situation survient lorsqu'un plus grand nombre de cas sont retenus (6 à 10) (Yin, 2014).

Dans le cadre du présent projet, l'équipe de recherche dispose des ressources suffisantes pour étudier huit cas (PAC) ce qui la conduit à privilégier la logique des résultats contrastés pour la construction de l'échantillon. Plus spécifiquement », l'équipe de recherche opte pour la stratégie d'échantillonnage des cas extrêmes (Patton, 2002). Cette stratégie consiste à sélectionner des cas riches en informations en raison de leur caractère inhabituel : « in essence, the logic of extreme group sampling is that extreme cases may be information-rich cases precisely because, by being unusual, they can illuminate both the unusual and the typical » (Patton, 2002, p. 234). De tels cas fournissent des apprentissages clés en vue d'ajuster ou d'améliorer un modèle d'intervention tel que celui des PAC : « with limited resources and limited time, an evaluator might learn more by intensively studying one or more examples of really poor programs and one or more examples of really excellent programs » (Patton, 2002, p. 232).

##### **4.1.3.2.1 Les conditions « leviers » et « obstacles » à la mise en œuvre des PAC**

La question qui se pose ensuite est celle des conditions sous lesquelles un programme fonctionne bien ou pas. L'identification de ces conditions et des cas susceptibles de les illustrer le mieux est effectuée par l'équipe de recherche et les principaux utilisateurs de celle-ci (Patton, 2002). Après avoir pris connaissance des rapports d'évaluation et des rapports finaux des PAC soutenus financièrement lors de la phase 1 et après avoir conduit des entretiens individuels exploratoires auprès d'utilisateurs clés de la recherche, nous avons identifié des conditions susceptibles d'agir comme « leviers » et d'autres comme « obstacles » à la mise en œuvre des PAC. Ces conditions se rapportent au leadership des autorités publiques locales (CIUSSS ou arrondissement) et au leadership communautaire (table de quartier ou organisme communautaire fiduciaire). Ceux-ci peuvent constituer des leviers : les acteurs publics et/ou communautaires participent activement à l'élaboration et à la mise en œuvre du PAC ce qui favorise l'établissement et la réalisation d'actions prioritaires, concertées et coordonnées. À l'inverse, les deux types de leadership peuvent constituer des obstacles : si ces conditions ne sont pas réunies, il apparaît alors plus difficile d'atteindre ces résultats.

##### **4.1.3.2.2 Les PAC composant l'échantillon de l'étude de cas multiples**

Pour identifier les six PAC montréalais composant notre échantillon, nous avons classé tous ceux qui ont obtenu du financement pour les phases 1 et 2 selon les conditions « leviers » et « obstacles » présentées précédemment. Nous avons procédé à ce même exercice pour les PAC financés uniquement en phase 2. Enfin, à la lumière de ces deux exercices, une sélection de six PAC associés à autant de territoires montréalais tenant compte des quatre critères de sélection a ensuite été établie. Le tableau 6 présente les huit PAC composant l'échantillon de l'étude de cas multiples.

**Tableau 6 - Les huit PAC composant l'échantillon de l'étude de cas multiples**

Conditions		PAC illustrant le mieux les conditions tout en tenant compte des quatre critères préétablis	
		Phases 1 et 2	Phase 2
<b>Conditions « leviers »</b>	Leadership institutionnel (CIUSSS et/ou Arrondissement) et leadership communautaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PAC 1                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ CIUSSS</li> <li>○ Arrondissement</li> <li>○ Organisme</li> </ul> </li> <li>• PAC 2                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ CIUSSS</li> <li>○ Quartier</li> <li>○ Table de quartier</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PAC 5                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ CIUSSS</li> <li>○ Arrondissement</li> <li>○ Table de quartier</li> </ul> </li> </ul>
<b>Conditions « obstacles »</b>	Leadership institutionnel (CIUSSS et/ou arrondissement) et leadership communautaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PAC 3                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ CIUSSS</li> <li>○ Quartier</li> <li>○ Organisme</li> </ul> </li> <li>• PAC 4                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ CIUSSS</li> <li>○ Arrondissement</li> <li>○ Table de quartier</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PAC 6                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ CIUSSS</li> <li>○ Arrondissement</li> <li>○ Table de quartier</li> </ul> </li> </ul>
<b>PAC devant être obligatoirement retenus à la demande de la FGM</b>			
		Phases 1 et 2	Phase 2
<b>N/A</b>	• N/A	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PAC 7                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ CISSS</li> <li>○ Ville</li> <li>○ Organisme</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PAC 8                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ CISSS</li> <li>○ Agglomération</li> <li>○ Corporation de développement communautaire</li> </ul> </li> </ul>

## 4.2 Collecte de données

La collecte de données a été réalisée par une équipe de recherche se composant de sept membres : une chercheuse principale agissant à titre de directrice scientifique, deux professionnels de recherche agissant à titre de coordonnateurs et de quatre assistants de recherche. La collecte de données s'est échelonnée sur une période de huit mois, soit d'avril à novembre 2021. Pour assurer une représentation des multiples constructions possibles du phénomène étudié et développer une compréhension complète et une description suffisamment riche de celui-ci, la collecte de données repose sur six sources principales : (1) des groupes de discussions de type exploratoire, (2) des observations non participantes de rencontres inter-organisationnelles, (3) des entretiens individuels semi-structurés, (4) un atelier miroir, (5) des groupes de discussion de type prospectif et (6) des documents produits par les acteurs des PAC étudiés et des bailleurs de fonds.

Premièrement, dix groupes de discussions de type exploratoires ont été réalisés avec les représentants des bailleurs de fonds intervenant directement auprès des PAC étudiés ainsi qu'avec le représentant de l'organisme fiduciaire et la personne en charge de la coordination de chaque PAC. Réalisés entre la fin avril et la mi-mai 2021, ces groupes de discussion poursuivaient trois objectifs : (1) permettre aux praticiens et aux chercheurs de faire connaissance, (2) permettre aux seconds de présenter aux premiers la démarche de recherche et d'échanger à ce sujet et (3) recueillir des données préliminaires quant à l'historique, au fonctionnement et aux principaux leviers et

obstacles à la mise en œuvre des PAC étudiés en vue d'appuyer le processus d'élaboration des outils de collecte de données pour les observations non participantes et les entretiens individuels semi-structurés.

Deuxièmement, trente-six observations non participantes de rencontres inter-organisationnelles ont été réalisées. La très vaste majorité de ces observations (32/36) ont été effectuées entre la fin avril à la fin juin 2021 et elles se rapportent à des rencontres réunissant des acteurs publics locaux et communautaires à l'échelle de chacun des PAC étudiés (ex. rencontres du comité de pilotage et de la cellule de crise). Ces observations poursuivaient les objectifs suivants : comprendre le mode de gouvernance et de fonctionnement des PAC étudiés, le contexte, les relations et la dynamique de concertation et de coordination entre les acteurs de chacun d'eux ainsi que les leviers et les freins à leur mise en œuvre. Quatre observations se rapportent à des rencontres de la communauté de pratique mise en place et animée par le bailleur de fonds et conviant les coordonnateurs et les acteurs institutionnels et communautaires des vingt-six PAC soutenus financièrement par le Fonds COVID Québec. Ces observations visaient à comprendre en quoi la communauté de pratique peut soutenir (ou non) la mise en œuvre des PAC étudiés.

Troisièmement, soixante-treize entretiens individuels semi-structurés ont été conduits de mai à novembre 2021. Ces entretiens se rapportent à quatre catégories d'acteurs évoluant à l'échelle des PAC étudiés : (1) des représentants de l'organisme fiduciaire en charge de l'axe « coordination », (2) des représentants d'organismes communautaires porteurs d'actions dans le cadre du PAC, (3) des intervenants œuvrant au sein de ces organismes, mandatés pour mettre en œuvre ces actions et interagissant directement avec la population et (4) des représentants des autorités publiques locales municipales et sanitaires (CIUSSS/CISSS) et (5) des représentants de la Croix-Rouge canadienne. Ces entretiens individuels ont cherché à comprendre d'une manière plus approfondie les rôles et les responsabilités des différentes catégories d'acteurs impliqués dans la mise en œuvre des PAC étudiés, les leviers et les obstacles à la réalisation de ceux-ci, leurs perceptions de la dynamique de concertation et de collaboration inter-organisationnelle ainsi que leurs aspirations par rapport à la suite des choses, notamment.

Quatrièmement, trois groupes de discussion de type prospectif se sont tenus à la fin septembre et en octobre 2021. Chacun a réuni entre dix et quinze acteurs publics, communautaires et philanthropiques évoluant à l'échelon « ville » d'un des trois territoires urbains suivants : la Ville de Montréal, l'agglomération de Longueuil et la Ville de Laval. Ces groupes de discussion ont cherché à répondre plus spécifiquement aux questions de recherche associées au volet 3 : comprendre comment chacune des organisations envisage la poursuite (ou non) du modèle d'intervention des PAC et identifier les leviers et les obstacles à la pérennisation de celui-ci. Ces trois groupes de discussion ont remplacé la quinzaine d'entretiens individuels semi-structurés avec des acteurs institutionnels et communautaires intervenant à l'échelon « ville » prévu initialement pour la raison suivante. Les acteurs évoluant à cet échelon se situent dans le contexte des PAC étudiés dans trois territoires municipaux distincts : Ville de Montréal, Ville de Laval et agglomération de Longueuil. Il est ainsi apparu davantage opportun de réunir les acteurs par territoire municipaux. Une telle stratégie comporte plusieurs avantages dont le fait de pouvoir recueillir les points de vue d'un plus grand nombre d'acteurs par territoire et de contribuer à soutenir un exercice de réflexion collective quant à leur volonté à poursuivre (ou non) l'approche de collaboration inter-organisationnelle caractérisant les PAC et aux conditions pouvant agir comme leviers ou obstacles à la pérennisation de celle-ci.

Cinquièmement, la FGM et FPC ont transmis à l'équipe de recherche divers types de documents dont celle-ci a pris connaissance ce qui lui a permis de mieux saisir le contexte propre à chacun des PAC étudiés ainsi que le cadre général du programme de financement leur étant associé : rapports de mi-parcours et finaux des phases 1 et 2 des PAC étudiés, évaluations externes des PAC étudiés produites au terme de la phase 1, compte-rendu des rencontres de la communauté de pratique, présentations PowerPoint produites à l'attention des administrateurs du Fonds COVID Québec rendant compte de la mise en œuvre des PAC, documentation produite par des autorités publiques de santé publique ou par des chercheurs et articles de presse.

### **4.3 Analyse des données**

Le mode d'analyse des données préconisé par l'équipe de recherche cherche non pas à comparer un modèle théorique à la réalité, mais plutôt à construire une explication la plus plausible du phénomène à l'étude (Condriopoulos et coll., 2005), soit le programme de financement des PAC initié et soutenu par le Fonds COVID Québec. Le mode d'analyse des données est également conforme à la stratégie de recherche proposée, soit l'étude de cas multiples, et aux questions de recherche se rapportant au volet 2 (compréhension qualitative des impacts des PAC) et au volet 3 (compréhension des conditions de pérennisation des PAC).

Une fois la collecte de données complétées, l'équipe de recherche a procédé à l'encodage de celles-ci à l'aide du logiciel NVivo, et ce, pour chaque PAC étudié. Cet exercice a permis d'effectuer une analyse thématique (Paillée, 1996; Paillée et Mucchielli, 2003) des propos recueillis à l'occasion des entretiens individuels semi-structurés et des observations non participantes de rencontres. Ce type d'analyse est polyvalente en ce qu'elle permet autant l'identification préalable de thèmes à repérer ce qui correspond à une approche déductive que l'émergence de thèmes émanant du corpus (ex. transcriptions des entretiens individuels, notes de terrain d'observations non participantes, documents, etc.) ce qui correspond à une approche inductive. L'exercice d'encodage des données a donc consisté à repérer des extraits du corpus et à les classer selon l'un ou l'autre des thèmes préalablement identifiés ou émergents de celui-ci en vue de construire une nouvelle structure de sens. Cet exercice suit donc le principe d'analyse de la décontextualisation-recontextualisation d'un corpus donné (Deschenaux, F., S. Bourdon et C. Baribeau, 2003). Le tableau 7 présente l'arbre d'encodage structurant l'analyse thématique des données recueillies sur le terrain.

**Tableau 7- Arbre d'encodage structurant l'analyse thématique des données**

	Avant la mise en œuvre du PAC	Durant la mise en œuvre du PAC	Après la mise en œuvre du PAC
<i>Leviers</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Leviers intra-organisationnels</li> <li>▪ Leviers inter-organisationnels</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Leviers intra-organisationnels</li> <li>▪ Leviers inter-organisationnels</li> </ul>	
<i>Obstacles</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Obstacles intra-organisationnels</li> <li>▪ Obstacles inter-organisationnels</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Obstacles intra-organisationnels</li> <li>▪ Obstacles inter-organisationnels</li> </ul>	
<i>Capacités organisationnelles</i>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aucun changement de capacité</li> <li>▪ Diminution de capacité(s)</li> </ul>	
<i>Réalisations atteintes</i>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Populations desservies</li> <li>▪ Organismes communautaires porteurs d'actions du PAC</li> <li>▪ Concertations locales</li> </ul>	
<i>Réalisations non atteintes</i>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Populations desservies</li> <li>▪ Organismes communautaires porteurs d'actions du PAC</li> <li>▪ Concertations locales</li> </ul>	
<i>Apprentissages</i>			<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Éléments à reproduire</li> <li>▪ Éléments à ne pas reproduire</li> </ul>
<i>Pérennisation des PAC</i>			<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Leviers anticipés</li> <li>▪ Obstacles anticipés</li> <li>▪ Aspirations pour le futur</li> </ul>
<i>Gouvernance collaborative</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conditions de départ : (1) pouvoir, ressources et asymétrie d'information, (2) motivations et contraintes à la participation et (3) historique de coopération, de collaboration et de conflits</li> <li>▪ Design institutionnel : structures et règles de fonctionnement</li> <li>▪ Leadership de facilitation : coordination des actions, création et animation d'espaces de discussion, résolution de conflits</li> <li>▪ Processus collaboratif : dialogue, confiance, engagement, compréhension commune et résultats intermédiaires.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Design institutionnel : structures et règles de fonctionnement</li> <li>▪ Leadership de facilitation : coordination des actions, création et animation d'espaces de discussion, résolution de conflits</li> <li>▪ Processus collaboratif : dialogue, confiance, engagement, compréhension commune et partagée, planification concertée et résultats intermédiaires.</li> </ul>	

L'identification des leviers et des obstacles intra-organisationnels et inter-organisationnels avant la mise en œuvre du PAC permet de déterminer les facteurs préexistants de résilience intra-organisationnelle et inter-organisationnelle. L'identification des leviers et des obstacles intra-organisationnels et inter-organisationnels durant la mise en œuvre du PAC permet de déterminer en quoi les PAC ont renforcé (ou non) les capacités organisationnelles et inter-organisationnelles dans la lutte à la COVID-19 et la résolution des problématiques sociales en découlant. Dans une perspective de transférabilité et de pérennisation du modèle d'intervention des PAC, l'identification des apprentissages, des leviers et des obstacles anticipés ainsi que des aspirations permet de déterminer les ajustements à apporter au modèle d'intervention des PAC et ses conditions de pérennisation. L'analyse des capacités organisationnelles, des réalisations découlant de la mise en œuvre des PAC ainsi que de leurs modèles de gouvernance collaborative, combinée aux éléments précédents, permet de déterminer en quoi le modèle d'intervention des PAC a favorisé une gestion de crise sanitaire résiliente.

Puisque l'équipe de recherche se compose de sept membres, un ensemble de stratégies a été déployé tout au long de l'exercice d'encodage des données pour assurer son homogénéité. Premièrement, une formation NVivo a été donnée auprès des membres de l'équipe de recherche. Deuxièmement, l'arborescence thématique constituant l'arbre d'encodage des données a été élaborée en équipe afin d'avoir un outil de classement commun et une compréhension commune et partagée de la définition de chacun des thèmes et de leurs sous-catégories. Troisièmement, les membres de l'équipe de recherche ont ensuite été invités à encoder une seule et même entrevue en vue de mesurer leur niveau d'accord à l'aide du test Kappa. Les résultats de celui-ci ont révélé un niveau d'accord se situant en dessous de 75%, soit le seuil d'un fort niveau d'accord entre les encodeurs (Fleiss, 1981). Quatrièmement, en vue d'augmenter le niveau d'accord entre les encodeurs et d'augmenter l'homogénéité de l'exercice d'encodage des données, un ensemble de tactiques ont été déployées : (1) une séance de formation a été organisée pour présenter et expliquer les résultats du test Kappa, revenir sur ce qu'est un exercice d'encodage, transmettre des conseils quant à la façon de le réaliser et effectuer un test pratique de groupe, (2) des duos ont été créés (jeune chercheur / chercheur expérimenté) et (3) des rencontres d'équipe aux deux semaines se sont tenues de juillet à la mi-septembre 2021.

L'analyse thématique effectuée à l'aide du logiciel NVivo pour chacun des PAC étudiés a donné lieu à une description détaillée de chacun d'eux. Celle-ci vise à proposer une recontextualisation du corpus amassé pour chaque PAC selon la thématisation (arbre) articulant le processus d'encodage. À partir de celles-ci, l'équipe de recherche a produit une première analyse transversale proposant une synthèse globale s'articulant autour de quatre thèmes : (1) leviers et (2) obstacles à la mise en œuvre des PAC, (3) impacts des PAC sur les organisations et leurs missions et (4) réalisations atteintes et non-atteintes. Pour un thème donné, l'équipe de recherche a rassemblé l'ensemble des éléments figurant dans chacune des huit descriptions détaillées et elle a ensuite procédé à des regroupements d'éléments lui permettant ainsi d'identifier des catégories d'analyse. Les résultats de ce premier niveau d'analyse transversale ont été présentés le 21 octobre 2021 aux représentants d'organismes communautaires, publics et philanthropiques qui ont contribué à la mise en œuvre des PAC étudiés dans le cadre d'un atelier miroir consistant à valider, bonifier ou nuancer lesdits résultats et à identifier de potentiels angles morts. Au terme de l'atelier miroir, l'équipe de recherche a procédé à la rédaction de ce premier niveau d'analyse transversale proposant une synthèse thématique globale lequel constitue la première partie de la section de la présentation des résultats se rapportant au volet 2 (sous-section 5.1). En vertu de la stratégie de

recherche proposée soit l'étude de cas multiple, la seconde et dernière partie de la présentation des résultats se rapportant au volet 2 (sous-section 5.2) consiste à effectuer une analyse comparée des cas étudiés. Celle-ci porte sur les caractéristiques des modèles de gouvernance collaborative des PAC étudiés. La section 6 du rapport présente une analyse globale du modèle d'intervention des PAC comme modèle de gouvernance collaborative fondé sur une approche d'engagement communautaire.

#### **4.4 Limites et considérations éthiques**

Dans les sections précédentes, un ensemble de tactiques pour assurer la qualité de notre étude qualitative a été présenté. Celles-ci visent à s'assurer une représentation des multiples constructions possibles du phénomène étudié, à développer une compréhension complète de celui-ci, à fournir une description suffisamment riche qui permettra au lecteur de juger de l'applicabilité des résultats à d'autres contextes et à rendre le processus de recherche le plus transparent possible de manière à pouvoir le répliquer (Lincoln et Guba, 1985). Toutefois, comme dans toute recherche de nature interprétative s'inscrivant dans le paradigme constructiviste, d'autres chercheurs pourraient tirer des conclusions quelque peu différentes à partir des mêmes données empiriques. Ceci est une limite inhérente à ce type de recherche.

Sur le plan des considérations éthiques, un certificat éthique a été émis par le Comité d'éthique de la recherche de l'ENAP (CER-ENAP). Celui-ci figure en annexe. De prime abord, notre étude ne semble pas poser d'enjeu majeur. L'analyse des dimensions intra-organisationnelles et inter-organisationnelles de la gouvernance collaborative des PAC étudiés ne constitue pas un sujet tabou ou hautement stratégique.

Concernant les participants de notre étude, une première remarque préliminaire s'impose. Au départ, nous avons envisagé rencontrer en entretiens individuels semi-structurés trois catégories d'acteurs : (1) des représentants d'organismes communautaires et institutionnels, (2) des intervenants terrain et (3) des personnes qui bénéficient des services offerts par le biais du PAC. À la suite d'échange avec des représentants d'organismes et l'équipe de recherche, il fut proposé au mandant de ne pas interviewer cette dernière catégorie d'acteurs pour quatre raisons principales. Premièrement, plusieurs des personnes bénéficiant des services sont des personnes en situation de grande vulnérabilité. Les interviewers pourraient leur porter préjudice ou susciter de la méfiance. Deuxièmement, pour plusieurs personnes bénéficiant des services des organismes communautaires, il leur est difficile de distinguer le service obtenu via une action soutenue financièrement par le PAC par rapport à un service obtenu dans le cadre d'un programme régulier de l'organisme. Pour plusieurs d'entre eux, il s'agit d'un continuum de services dont l'impact et la portée ont pu être amplifiés grâce au financement. Dans ce contexte, la mesure qualitative de l'impact des actions du PAC est plus difficile à cerner. Troisièmement, en vertu des points précédents, l'équipe de recherche a perçu un malaise chez certains représentants d'organismes communautaires interviewés à ce que nous interviewons les personnes bénéficiant de leurs services. D'autres ont évoqué la question de la confidentialité pour justifier ce malaise. Enfin, en interviewant des représentants d'organismes communautaires ainsi que des intervenants terrain et en prenant connaissance des rapports de mi-parcours et de fin de parcours de chacun des PAC étudiés, l'équipe de recherche estime être en mesure de recueillir suffisamment d'information pour avoir une idée générale de l'impact des PAC sur les personnes bénéficiaires. Évidemment, en ne

les interrogeant pas directement le portrait n'est pas aussi complet, mais la balance des inconvénients a conduit l'équipe de recherche à formuler cette proposition qui a été acceptée par le mandant.

Cette remarque préliminaire étant posée, revenons aux participants de notre étude, soit des représentants et des intervenants d'organismes communautaires et publics. Ceux-ci sont des personnes majeures qui n'encourent pas de risque ou d'inconvénient apparent en participant à l'étude. Leur participation est volontaire. À l'occasion des entretiens individuels semi-dirigés, un consentement écrit leur a été demandé par le biais d'un formulaire d'information et de consentement (voir en annexe). Lors des observations non participantes, les membres de l'équipe de recherche ont informé verbalement les participants des tenants et aboutissants de l'étude. De plus, un feuillet d'information expliquant celle-ci leur avait été préalablement transmis par courriel avant la rencontre. L'ensemble des données recueillies ont été anonymisées de sorte qu'un commentaire ou son analyse ne puisse pas permettre de reconnaître la personne l'ayant mentionné.

## **5. Résultats sur les leviers et obstacles de mise en œuvre des PAC, leurs réalisations et impacts**

La présente section s'intéresse aux résultats se rapportant au volet 2 de l'étude de compréhension des PAC. L'analyse de ceux-ci vise à déterminer en quoi les PAC étudiés ont eu des effets leviers (ou non) renforçant les capacités intra-organisationnelles et inter-organisationnelles en vue d'intervenir et de répondre aux problématiques sociales découlant de la pandémie. Puisque ces capacités sont largement influencées par l'état de la résilience multiniveau de la communauté, nous avons distingué deux niveaux temporels d'analyse : l'état des capacités et de la résilience multiniveau, en particulier la résilience organisationnelle et inter-organisationnelle, (1) avant la pandémie et (2) pendant la mise en œuvre des PAC étudiés. Cette analyse permettra d'identifier des facteurs facilitant et freinant celle-ci. Seront également examinés les impacts des PAC sur les organisations partenaires et leurs missions respectives ainsi que leurs principales réalisations.

Cette section présente les résultats de l'analyse thématique transversale des huit PAC étudiés. Elle vise à comprendre leur mise en œuvre et leurs effets sur les organisations porteuses d'actions (dimension intra-organisationnelle) ainsi que les dynamiques de collaboration locales (dimension inter-organisationnelle). Cette analyse repose sur quatre grands thèmes : (1) les leviers et les obstacles avant la mise en œuvre des PAC ainsi que (2) ceux pendant celle-ci, (3) les impacts des PAC sur les organisations et leur mission et, enfin, (4) les réalisations ou non-réalisations liées à ceux-ci.

### **5.1 Les leviers et obstacles préexistants à la mise en œuvre des PAC**

La première catégorie d'analyse s'intéresse aux leviers et aux obstacles préexistants à la mise en œuvre des PAC. Deux niveaux de leviers et obstacles sont dégagés de l'analyse, (1) ceux de nature intra-organisationnelle et (2) inter-organisationnelle. Cette analyse des leviers et des obstacles permet de comprendre les facteurs de résilience et de vulnérabilités préexistants la pandémie pour les organisations mobilisées. De plus, cette analyse permet d'apprécier les facteurs ayant influencé les capacités de mise en œuvre des PAC. Dans le modèle de la gouvernance collaborative (Ansell et Gash, 2007), ces facteurs correspondent aux conditions de départ de la collaboration.

#### **5.1.1 Leviers intra-organisationnels préexistants**

Au niveau intra-organisationnel, les principaux leviers identifiés reposent sur l'existence, l'état et la qualité des ressources organisationnelles de nature structurelle, financière, matérielle et humaine ainsi que le niveau de confiance et l'historique de collaboration. Ces leviers sont présentés dans le tableau 8 et détaillés dans cette sous-section.

**Tableau 8- Leviers intra-organisationnels préexistants**

Leviers	Dimensions intra-organisationnelles	
<b>Ressources existantes</b>	<b>Structurelles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisations communautaires : utilisation d’une organisation existante pour répondre à un nouveau besoin, expertise spécifique, flexibilité du personnel, agilité, présence sur les réseaux sociaux, continuum de services, projets préexistants pertinents, approche de proximité (humaine), processus décisionnel facilitant</li> <li>• Organisations publiques : identification d’employés mandatés pour le maillage inter-organisationnel, vision intégrée du développement social</li> </ul>
	<b>Financières</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financement de base des organismes communautaires</li> <li>• Financement supplémentaire des organisations publiques</li> <li>• Capacité des organismes communautaires à aller chercher du financement</li> </ul>
	<b>Matérielles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise à profit de ressources matérielles d’organisations communautaires (ex. matériel de cuisine, informatique, locaux pour cliniques de vaccination éphémères)</li> <li>• Organisations communautaires situées dans un lieu stratégique pour rejoindre certains publics cibles</li> </ul>
	<b>Humaines</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Savoirs : bilinguisme, littératie numérique</li> <li>• Savoir-faire : directions expérimentées, connaissance des enjeux et besoins, expertises au sein du personnel et des bénévoles notamment en matière de brigades de sensibilisation, capacité d’adaptation des services vers le virtuel</li> <li>• Savoir-être : engagement, polyvalence, compétences relationnelles fortes avec usagers, leadership, initiative, flexibilité, capacité à travailler sous pression, sentiment d’appartenance au territoire</li> </ul>
	<b>Cognitives</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise à profit de données administratives spécifiques sur la population</li> </ul>
<b>Niveau de confiance existant</b>	<b>Capital social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liens de <i>bonding</i> avec les citoyens: réputation des organisations auprès de la population, liens de confiance avec elle</li> <li>• Liens de <i>bridging</i> entre organismes: collaboration, entraide, prêt de ressources.</li> <li>• Liens de <i>linking</i> (entre individus, organismes et institutions publiques) : les organisations communautaires ont conscience du rôle complémentaire qu’elles ont en matière de développement de la confiance de la population envers les institutions publiques, historique de collaboration</li> </ul>

### 5.1.1.1 La préexistence de ressources intra-organisationnelles

Cinq types de ressources présentes dans les différentes organisations ont facilité la mise en œuvre des plans d’action : les ressources structurelles, financières, humaines, matérielles et cognitives.

En premier lieu, les ressources structurelles correspondent à la nature et aux pratiques du travail effectué par les organisations. Dans ce domaine, certains organismes communautaires ont su mettre à profit leurs expertises organisationnelles spécifiques pour répondre à de nouveaux besoins liés à la crise. Cette capacité a notamment permis la mise en place de nouveaux projets avant l’adoption des plans d’action. Certains organismes ont pu répondre à une hausse de la demande en matière des services et d’en faire efficacement la promotion grâce aux conditions sociales favorables à l’embauche et à la possibilité pour les employeurs d’offrir de bonnes conditions d’emploi. Parallèlement, les projets préexistants de certaines organisations liés aux besoins exacerbés par la crise, notamment en santé mentale et en aide alimentaire, ont été adaptés afin d’assurer un continuum de services. La flexibilité du personnel et des bénévoles des organismes communautaires concernant la nature du travail à réaliser ou des heures à travailler a permis une

rapidité d'adaptation et d'exécution des projets dans les débuts de la crise, avant la mise en place des PAC. Finalement, l'emploi d'une approche humaine ainsi que la présence sur les réseaux sociaux ont pu favoriser un climat propice à la mise en œuvre des PAC et ont même permis aux organismes, dans certains cas, d'accéder à une forme d'aide de la population. Quant aux organisations publiques, le processus décisionnel de certains organismes a également agi à titre de levier pour l'éventuelle mise en œuvre des PAC. Les organismes publics ont identifié comme leviers des éléments clés liés aux ressources structurelles comme l'approche facilitante de l'arrondissement ou du CIUSSS, l'identification d'employé mandaté pour effectuer le maillage inter-organisationnel, l'utilisation d'un *momentum* de croissance d'un département ou encore le partage, au sein d'une organisation, d'une vision intégrée du développement social.

En deuxième lieu, l'accès suffisant à des ressources financières avant les PAC a pu, dans certains cas, agir comme levier dans la mise en œuvre des actions pour les organisations. Le financement de base des organismes communautaires, ainsi que leur capacité d'obtenir du financement supplémentaire de la part des organisations publiques ou d'autres types de bailleurs de fonds a parfois pu constituer un levier permettant de financer des ressources matérielles ou humaines de qualité qui serviront plus tard à la mise en œuvre des PAC.

Troisièmement, la question des ressources humaines est apparue dans certains cas comme un facteur facilitant la mise en œuvre des plans d'action communautaires. Trois types de compétences liées se sont dégagées de l'analyse: le savoir, le savoir-être et le savoir-faire. En ce qui a trait aux savoirs, certaines organisations ont bénéficié, avant la mise en œuvre des PAC, des compétences de certains membres du personnel bilingue ou multilingue, ou détenant un bon niveau de littératie informatique et numérique. Concernant le savoir-faire intra-organisationnel, la connaissance du personnel des enjeux et des besoins de la population du territoire a facilité la mise en œuvre des actions pour certains organismes. En bénéficiant d'une expertise organisationnelle spécifique et de directions expérimentées, certains organismes communautaires ont pu bénéficier de conditions propices à la réalisation des actions. L'arrivée de bénévoles de milieux professionnels, ayant des congés temporaires dus à la crise, a parfois bonifié les compétences pratiques des organisations, dont certaines avaient déjà du personnel expérimenté dans les domaines de la santé ou de la finance par exemple. Parallèlement, certaines organisations avaient déjà mis sur pieds et formé des équipes de sensibilisation qui ont pu être mobilisées dans le cadre la mise en œuvre des PAC, facilitant ainsi le déploiement des brigades. La capacité d'adaptation des organismes à déployer des services en mode virtuel au début de la pandémie a pu également servir de levier à l'adhésion de la population aux différents projets qui ont été déployés. Finalement, le savoir-être, lié aux capacités relationnelles des organisations avant la mise en œuvre des PAC, semble être un facteur prépondérant dans le bon déroulement des actions. L'engagement, la bienveillance et la polyvalence du personnel des organisations communautaires et publiques, ainsi que la capacité à travailler sous pression et à la prise d'initiatives, se sont avérés être des leviers importants au sein des équipes. Les compétences relationnelles du personnel ont souvent pu s'agencer avec le profil populationnel et les besoins créés par la crise, et ont pu motiver la création de projets en situation d'urgence, où une capacité de leadership s'est avérée essentielle.

En ce qui concerne les ressources matérielles, les ressources détenues avant les PAC comme les équipements de cuisine pour la préparation de repas et de paniers alimentaires, les ordinateurs ou tablettes et le matériel d'équipement de protection individuelle (ÉPI) acquis en début de crise, ont permis de réaliser certains projets plus aisément avec le financement des plans d'action. En plus,

certaines organisations ont utilisé leurs installations et locaux pour répondre aux nouveaux besoins créés par la crise. Par exemple, des locaux ont été utilisés comme cliniques de dépistage et de vaccination, ou encore pour la réalisation d'activités de sensibilisation lorsque les consignes sanitaires le permettaient, surtout lorsque ceux-ci étaient situés dans un lieu stratégique du territoire où la population a pu être rejointe facilement.

Enfin, la contribution de ressources cognitives comme des données administratives spécifiques sur la population a également servi de levier intra-organisationnel pour le déploiement d'actions plus ciblées.

### **5.1.1.2 Niveau de confiance et historique de collaboration**

L'historique de la collaboration entre les organisations ainsi que le niveau de confiance partagé entre la population, les organismes communautaires et les organisations institutionnelles ont agi en tant que levier déterminant dans certains cas. En nous basant sur le concept de capital social, trois types de liens ont pu constituer des leviers à la mise en œuvre des actions des PAC : des liens de *bonding* liant les organismes et la population par des relations de proximité, des liens de *bridging* entre les organismes, ainsi que les liens de *linking* liant les individus, les organismes communautaires et les organisations publiques en situation de pouvoir.

Premièrement, en ce qui a trait aux liens de *bonding*, les liens de confiance entre la population et les organismes communautaires, ainsi que la réputation de ces derniers, ont été facilitants selon certaines organisations dans le déploiement des projets du PAC. Les liens de confiance au sein même de la population ont quant à eux permis de faire connaître les activités, de rejoindre les populations cibles et ainsi soutenir la participation aux activités. La reconnaissance par les organisations de l'hétérogénéité de la population d'un territoire multiculturel a également facilité la construction et le maintien des liens de confiance.

Concernant les liens de *bridging*, certains organismes ont consolidé les liens de confiance qu'ils partageaient avec d'autres organisations avant les PAC en procédant à des prêts de ressources humaines ou en redirigeant des ressources financières à des organismes du même territoire. Certains ont également partagé leurs expertises pour des projets ciblés.

Enfin, au sujet des liens de *linking* entre les citoyens et les autorités publiques, certains organismes communautaires rapportent avoir conscience qu'elles ont un rôle complémentaire à jouer pour le développement de la confiance envers les institutions publiques. De plus, la légitimité des organisations publiques a pu faciliter la mise en œuvre des plans d'action, notamment par la rigueur et le respect des protocoles.

Dans la prochaine partie, nous nous intéressons aux leviers inter-organisationnels préexistants en matière de l'historique de collaboration et le niveau de confiance entre les organisations.

### 5.1.2 Leviers inter-organisationnels préexistants

La mise en œuvre des PAC a été façonnée par plusieurs leviers préalables au niveau inter-organisationnel. Encore une fois, l'historique de collaboration et le niveau de confiance partagé entre les organisations se sont révélés significatifs pour ces dernières. En ce sens, les acteurs, les attitudes, le niveau partagé de compréhension, les outils, les capacités et le niveau de confiance sont des éléments qui ont été soulevés par les participants dans le cadre des entretiens. De plus, les motivations des acteurs ainsi que la présence de ressources existantes, notamment financières, ont également eu une influence sur la mise en œuvre des PAC. Ces éléments sont rassemblés dans le tableau 9 et détaillés plus bas.

**Tableau 9 - Leviers inter-organisationnels préexistants**

Leviers		Dimension inter-organisationnelle
<b>Historique de collaboration</b>	<b>Diversité d'acteurs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversité et proactivité des acteurs impliqués</li> <li>• Des organisations jouent un rôle de facilitation</li> <li>• Présence d'experts au sein des comités</li> <li>• Implication de la sécurité publique dans le développement social (police de concertation)</li> <li>• Liens de partenariat avec les entreprises privées</li> </ul>
	<b>Attitudes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Engagement des organismes dans les tables de concertation locales</li> <li>• Volonté de collaborer et de se coordonner entre organisations communautaires et institutions publiques</li> <li>• Partage de ressources et de savoirs</li> </ul>
	<b>Compréhension commune</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partage d'une vision et d'orientations</li> <li>• Priorisation des objectifs vers les besoins de la crise</li> </ul>
	<b>Outils</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mécanismes de coordination inter-organisationnels existants : tables de concertation et cellules de crise</li> <li>• Mécanismes de partage d'information et de données favorisant une communication constante entre les acteurs à l'échelle locale et métropolitaine (communauté de pratique)</li> </ul>
	<b>Capacités</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En matière d'intervention, car les acteurs connaissent les réalités et les besoins du terrain</li> <li>• Leadership et de mobilisation rapide</li> <li>• Arrimage des structures de concertation et d'adhésion à des objectifs communs</li> <li>• Actions concertées</li> </ul>
	<b>Confiance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconnaissance de l'apport des uns et des autres et de la complémentarité des approches communautaires et des organisations publiques</li> <li>• Capital social : liens de confiance entre individus, organisations communautaires et publiques</li> </ul>
<b>Ressources</b>	<b>Financières</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les multiples financements des tables de quartier</li> </ul>
	<b>Cognitives et structurelles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transversalité des problématiques</li> <li>• Momentum de création des tables de concertation sectorielle, multisectorielle et multi-territoriale</li> </ul>

### **Historique de collaboration et niveau de confiance**

Les résultats soulignent que l'historique de collaboration entre les acteurs a joué un rôle de levier important pour la mise en œuvre des plans d'action communautaires. Cet historique de collaboration se décline par l'entreprise des relations entre une diversité d'acteurs, des attitudes, des outils, des capacités, du niveau de confiance et de la présence d'une compréhension commune et partagée entre les organisations.

En ce qui concerne les acteurs, la préexistence de collaborations avec une multitude d'acteurs de différentes instances a servi de levier dans la mise en œuvre des plans d'action communautaires pour plusieurs territoires. Par exemple, la présence d'experts au sein des instances de concertation avant les PAC a pu faciliter l'élaboration des projets, une compréhension partagée des actions ou encore leur opérationnalisation. La proactivité des acteurs publics, notamment par la mise sur pied anticipée de cellules de crise ou encore par la recherche de matériel sanitaire avant le début des PAC, a également été rapportée par certaines organisations comme étant bénéfique. Dans certains cas, des partenariats avec les entreprises privées, ainsi que l'implication de la police et de la sécurité civile dans les concertations ont pu agir comme vecteurs d'une concertation effective qui sera éprouvée plus tard avec le financement des plans d'action. Finalement, la présence d'organisations qui jouent un rôle de facilitateur ou encore d'entremetteur a contribué à l'efficacité des communications ou des concertations.

Les attitudes des acteurs dans leurs relations inter-organisationnelles ont été un facteur déterminant. Par exemple, les participants rapportent que la volonté de travail collaboratif et de gouvernance partagée dans les différents territoires, l'engagement des organismes dans les tables de concertation ainsi que la disposition des acteurs publics à partager des ressources ou des savoirs ont augmenté la confiance partagée qui sera déterminante pour la mise en œuvre des plans d'action.

Le partage de visions et d'orientations entre les organisations et l'existence d'une compréhension commune préalable des enjeux ont contribué à un meilleur arrimage des projets une fois les plans d'action déployés sur les différents territoires. Dans le contexte de crise, les organisations ont pu démontrer leur capacité collective à prioriser les actions à déployer en fonction des besoins exacerbés par la situation et des leviers financiers disponibles avant les PAC. En somme, la compréhension partagée de la réalité et des objectifs a su faciliter la concertation dans plusieurs territoires.

En ce qui concerne les outils, les mécanismes de coordination inter-organisationnels existants ainsi que les mécanismes de partage d'informations et de communication ont aidé à la collaboration et à la confiance partagée entre les acteurs des PAC. En premier lieu, l'existence préalable de tables de concertation, de cellules de crise ou de cellules regroupant un ensemble d'organisations se coordonnant sur une problématique spécifique (itinérance, soutien alimentaire, soutien social, etc.) a permis à ces organisations de bénéficier de structures établies et éprouvées pouvant être adaptées au contexte de crise. Les liens développés dans ces structures et par des projets antérieurs entre les organismes communautaires et publics ainsi que les élus ont facilité les processus décisionnels et la concertation dans les PAC, surtout lorsque la prise de décision relevait des instances de coordination des PAC. Enfin, le partage d'informations et de données entre les organisations, et

parfois, entre les territoires par le biais des communautés de pratique, a été renforcé par la capacité des organismes à communiquer de manière efficiente avant les plans d'action communautaires.

Quant à la capacité des organisations à collaborer, celle-ci est fortement liée aux outils et mécanismes déjà utilisés. D'une part, la capacité des acteurs à connaître les réalités et les besoins du territoire, liée parfois à la présence d'un acteur détenant un certain leadership, ont pu faciliter l'arrimage des structures de concertation et des actions avant l'arrivée du financement des plans d'action. La capacité à mettre en place rapidement des cellules de crise a ainsi permis l'adhésion des organisations autour d'objectifs communs au début de la pandémie.

Enfin, le niveau de confiance partagé entre les organisations découle également du capital social, c'est-à-dire des liens sociaux et des normes sociales existant avant la mise sur pied des plans d'action. Les collaborations entre les organismes communautaires sur des actions spécifiques ou des projets, ou encore des liens interpersonnels entre certains acteurs ont favorisé la collaboration autour d'actions concertées une fois les PAC déployés sur les territoires. L'historique de référencement des organismes entre eux dans leurs interventions auprès des citoyens ou encore de prêts de ressources humaines entre organismes a également favorisé un travail collectif. De plus, l'historique de concertation entre le milieu communautaire et les institutions publiques a pu, dans certains territoires, solidifier les liens de confiance pour favoriser les collaborations. Finalement, certaines organisations ont fait part de l'importance de la reconnaissance de l'apport des uns et des autres pour motiver les collaborations (par exemple de l'arrondissement vers les tables de quartier ou les organismes communautaires), permettant ainsi une complémentarité de l'apport des organisations publiques une fois les PAC déployés.

### **Les ressources existantes et autres motivations à la participation des acteurs**

En plus de servir de levier intra-organisationnel à la mise en œuvre des plans d'action, l'existence de ressources financières préalables a favorisé le déploiement des PAC. Par exemple, les multiples financements des tables de quartier ou les fonds amassés par l'arrondissement ont permis, pour certains territoires, d'optimiser la concertation locale. De plus, le financement reçu dans le cadre des PAC a parfois incité d'autres organisations privées à investir dans le plan d'action global du territoire. Finalement, la transversalité des problématiques sociales vécues dans les territoires a soutenu la création ou le renforcement des espaces de concertation multisectorielle et multi-territoriale.

En somme, avant même l'adoption, la mise en œuvre des PAC a été soutenue par une combinaison entre 1) la qualité des ressources intra-organisationnelles, 2) les liens de confiance bâtis par les organisations, 3) des ressources inter-organisationnelles, ainsi que 4) la qualité de l'historique de collaboration portée par une diversité d'acteurs, des attitudes, des outils, des capacités, de la confiance et une compréhension commune des enjeux. Ces leviers ont joué un rôle dans les capacités de résilience intra et inter-organisationnelles des organisations, alors que plusieurs ont réussi à se mobiliser au début de la pandémie. De plus, ces facteurs ont participé à la création de conditions de départ facilitatrices pour la gouvernance collaborative. Ces leviers se sont combinés à des obstacles préexistants, comme le démontre la prochaine section.

### 5.1.3 Obstacles intra-organisationnels préexistants

Nous décrivons dans cette section les obstacles intra-organisationnels préalables ayant influencé la mise en œuvre des plans d'action. Contextuellement, la nature de ces obstacles se divise en deux catégories. Premièrement, certains obstacles témoignent de facteurs de vulnérabilité existants avant la pandémie, notamment en matière de financement du milieu communautaire et de surcharge de travail. Deuxièmement, d'autres obstacles sont propres aux difficultés vécues lors de la crise sanitaire. Rappelons que la pandémie a commencé au Québec en mars 2020, alors que les premiers financements pour les PAC ont eu lieu à la fin de l'été/début de l'automne 2020. Ainsi, le contexte de crise occupe une place centrale dans certains obstacles rencontrés au niveau intra-organisationnel avant la mise en place du PAC. Dans l'ensemble, les quatre catégories de défis portent sur les ressources, la gestion organisationnelle, le niveau de confiance et les relations avec les usagers (voir tableau 10).

**Tableau 10 - Obstacles intra-organisationnels préexistants**

Obstacles	Dimension intra-organisationnelle	
<b>Ressources</b>	<b>Structurelles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sursollicitation des organismes</li> </ul>
	<b>Financières</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sous-financement chronique, coûts élevés au début de la crise en ÉPI, attente du financement</li> </ul>
	<b>Matérielles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fermeture des locaux des organismes au début de la crise</li> </ul>
	<b>Humaines</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recrutement et rétention : bénévoles et stagiaires pour réaliser la mission, perte de personnel et de bénévoles en raison de la crise</li> <li>• Manque d'expertise</li> <li>• Épuisement professionnel</li> </ul>
<b>Gestion organisationnelle</b>	<b>Gestion</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difficulté à établir les priorités de travail en contexte d'urgence (confusion dans les directives)</li> <li>• Structure de gestion déficiente</li> <li>• Manque de communication et de cohésion dans les équipes de travail</li> </ul>
<b>Confiance</b>	<b>Capital social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perte de confiance de la population envers le système de santé et de services sociaux</li> <li>• Méfiance envers les fondations</li> </ul>
<b>Usagers</b>	<b>Relation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difficulté à rejoindre certaines catégories d'usagers</li> </ul>

En ce qui concerne les ressources avant la mise en œuvre des PAC, quatre sous-catégories se dégagent : les ressources structurelles, financières, humaines et matérielles. En matière de ressources structurelles, il est nécessaire de souligner que les organismes communautaires sont souvent sursollicités avant même le début de la crise et des PAC. De plus, les organismes font face à un sous-financement chronique compte tenu d'un manque de fonds alloués pour leur fonctionnement régulier. Ce « stress financier » vécu par les organismes avant la crise a pu entraîner des difficultés dans la mise en œuvre des PAC et ne pas leur laisser une marge de manœuvre suffisante quand ils ont fait face à des délais dans l'obtention du financement. Les organismes communautaires ont dans certains cas dû assumer des dépenses non prévues liées notamment au matériel sanitaire et à l'équipement de protection, ce qui a causé un stress supplémentaire. Les ressources matérielles ont parfois pu être un obstacle, notamment avec la fermeture de certains locaux d'organismes.

En ce qui concerne les ressources humaines, trois grands obstacles ont été relevés : le recrutement, la rétention ainsi que la perte de personnel et de bénévoles en raison de la crise. En effet, la plupart des organismes comptent sur les bénévoles et les stagiaires pour pouvoir accomplir certaines tâches, car le sous-financement chronique rend difficile l'embauche de ressources humaines rémunérées permanentes. Parfois, les organismes dépendent des bénévoles pour des services essentiels comme la distribution de denrées alimentaires. Or, ceux-ci sont souvent des personnes âgées. Au début de la pandémie, les organisations ont dû faire face à un manque de bénévoles. Nos données révèlent aussi une dépendance des organisations envers des acteurs ou des personnes en raison de leur expertise singulière dans l'organisation. La perte de ces ressources entraînant donc une perte d'expertise et de savoir-faire. Ainsi, la crise est arrivée dans un contexte d'épuisement du personnel des organismes et de sur sollicitation de ceux-ci, ce qui a pu entraîner des difficultés au niveau des ressources humaines pour mettre en œuvre les plans d'action communautaires.

Au niveau de la gestion organisationnelle, certains organismes éprouvaient des difficultés en matière de structure de gestion parfois déficiente, de communication interne ou de manque de cohésion au sein des équipes. La crise a parfois accentué ces difficultés de gestion dans certaines organisations. De plus, la pandémie a parfois entraîné une difficulté à établir des priorités dans le contexte d'urgence. Dans le contexte de la pandémie, les capacités de changement et d'adaptation représentent un savoir-faire spécifique qui n'était pas détenu par toutes les organisations. Une certaine confusion dans les directives de santé publique, les règles sanitaires et leurs applications ont constitué des difficultés supplémentaires qui ont influencé la mise en œuvre des actions selon certains entretiens.

Une troisième catégorie d'obstacles concerne le faible niveau de confiance entre les acteurs. D'une part, certains organismes ont exprimé de la méfiance envers le financement lié aux fondations privées, ce qui a pu freiner la collaboration dans le cadre d'initiatives financées par les fondations philanthropiques. D'autre part, la perte de confiance de la population envers les systèmes de santé et de services sociaux a pu compliquer le déploiement de certaines interventions menées par des organismes communautaires.

Enfin, les organismes rencontrent parfois des difficultés pour rejoindre les usagers et potentiels bénéficiaires d'action. Il s'agit également d'un obstacle important en vue de la mise en place d'un projet comme un plan d'action communautaire en contexte de crise sanitaire.

#### **5.1.4 Obstacles inter-organisationnels préexistants**

Cette section aborde les obstacles de collaboration inter-organisationnels préalables à la mise en œuvre des PAC. Ils se divisent en cinq catégories portant sur le pouvoir, les ressources, l'asymétrie des informations, les contraintes à la participation et l'historique de collaboration et de conflits. Ces catégories d'obstacles sont présentées dans le tableau 11 et décrites dans cette sous-section.

#### **Rapports de pouvoir**

Dans un premier temps, un des obstacles porte sur l'historique de rapports de pouvoir entre les institutions publiques et les organismes communautaires, ainsi entre les institutions publiques et la communauté. Dans certains cas, ce rapport de pouvoir se traduit par une perte de confiance dans la relation de certaines communautés envers les institutions publiques. Cette perte peut reposer sur

une perception des communautés au sujet d'un manque de volonté politique pour la mise à l'agenda de certaines problématiques ou le refus d'élus de considérer un enjeu comme prioritaire. Les obstacles en matière de relation de pouvoir viennent parfois du développement des PAC et des priorités d'intervention financées par les bailleurs de fonds, ceux-ci ayant refusé de financer certaines actions proposées.

**Tableau 11 - Obstacles inter-organisationnels préexistants**

Obstacles	Dimension inter-organisationnelle	
<b>Pouvoir</b>	<b>Asymétrie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Historique de rapports de pouvoir entre institutions publiques et communautaires</li> <li>• Manque de volonté politique pour la mise à l'agenda de problématiques</li> <li>• Pouvoir décisionnel limité de certains acteurs</li> </ul>
<b>Ressources</b>	<b>Structurelles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manque d'organismes sur le territoire</li> <li>• Tables de quartier affaiblies (poste de dir. vacant, roulement de personnel, etc.)</li> </ul>
	<b>Humaines</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manque de littératie numérique</li> </ul>
<b>Contraintes participation</b>	<b>Structurelles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manque d'agilité des institutions publiques</li> </ul>
<b>Historique de collaboration</b>	<b>Acteurs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Absence d'organismes au sein de la concertation locale</li> <li>• Absence de la table de quartier dans la phase 1 du PAC</li> </ul>
	<b>Engagement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manque d'ouverture au changement</li> <li>• Collaboration difficile entre certains organismes comm. et publics</li> </ul>
	<b>Capacité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manque d'expérience de collaboration inter-organisationnelle</li> </ul>
	<b>Outils</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Non-uniformisation des protocoles d'intervention</li> <li>• Structure de coordination et de communication peu efficiente en phase 1 du PAC</li> </ul>
	<b>Conflits</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflits et tensions entre acteurs au niveau de la concertation locale</li> <li>• Divisions idéologiques et linguistiques entre secteurs d'un même territoire</li> </ul>
<b>Niveau de confiance</b>	<b>Capital social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manque de transparence et de confiance entre les acteurs</li> <li>• Les institutions publiques ont des liens à géométrie variable avec les organismes du territoire</li> </ul>

### Ressources

En ce qui concerne les obstacles inter-organisationnels liés aux ressources, on distingue ceux liés aux ressources financières, structurelles, humaines et matérielles. Tout d'abord, le manque de récurrence des financements ainsi l'inadéquation entre les besoins sur le territoire et ceux créés/exacerbés par la crise et le financement ont pu nuire aux dynamiques inter-organisationnelles. Cette situation a pu complexifier la rédaction du PAC, alors que les organisations cherchaient à tenir compte de cette complexité financière, des réalités et des besoins concrets du territoire tout en répondant aux quatre axes d'intervention de cette approche. Au niveau structurel, le manque d'organismes ou de moyens sur le territoire participe à la sursollicitation des organismes et du personnel. Certains mécanismes concertations et tables de quartier vivent également une vacance au niveau de la direction ou un taux élevé de roulement de personnel. Cette situation est susceptible

de contribuer à fragiliser le tissu inter-organisationnel. En ce qui concerne les ressources humaines, les obstacles reposent sur le manque de connaissances technologiques des bénévoles, le temps nécessaire à la gestion du personnel temporaire ainsi que l'épuisement des gestionnaires. Enfin, au niveau matériel, l'obstacle relevé est celui d'un historique de difficulté d'accès au matériel sanitaire et notamment à la quantité fournie et aux délais par rapport aux besoins exprimés sur le terrain.

### **Asymétrie de l'information et contraintes à la participation**

L'asymétrie de l'information reçue a également pu constituer un obstacle, alors que certaines organisations bénéficiaient d'un meilleur accès que d'autres. Cela est dû à des liens à géométrie variable entre les différents organismes d'un même territoire et notamment avec les institutions publiques. Cette situation est susceptible de nuire à la coordination entre les acteurs.

Des contraintes ont également nui à la participation des organisations aux PAC. Pour les institutions publiques, un manque de capacité à réagir rapidement semble avoir été la cause d'obstacles à la participation au côté d'autres organisations, en raison notamment du pouvoir décisionnel limité de certains acteurs et les délais et la complexité des processus des administrations publiques. L'ampleur du processus de rédaction du plan d'action a également augmenté la charge de travail durant la préparation de la proposition dans un contexte de crise où ce projet s'ajoutait à un horaire surchargé pour les travailleurs.

### **Historique de collaboration**

L'historique de collaboration représente enfin un des thèmes primordiaux en ce qui concerne les obstacles inter-organisationnels. Dans ce domaine, nous distinguons l'historique de collaboration et de coopération, l'historique de conflit et l'historique de confiance.

Au niveau de la collaboration et de la coopération, cet obstacle s'articule en fonction des acteurs, des capacités, des outils et des attitudes. Premièrement, certains obstacles concernent la composition des acteurs mobilisés pour participer au PAC. Par exemple, on peut observer une absence de certains organismes dans la concertation locale, une absence des tables de quartier dans la première phase du PAC, le caractère hétérogène du milieu communautaire et des organisations qui le composent ainsi qu'un historique de tensions entre certains de ces organismes. Deuxièmement, un manque de capacités inter-organisationnelles s'est manifesté entre des organisations ayant peu de liens préalables de coordination pour la réalisation de grands projets collectifs. Cette situation s'est matérialisée par une absence de collaboration entre plusieurs secteurs d'un même arrondissement et des structures de concertation parfois surchargées. Troisièmement, dans les outils, on observe parfois avant le PAC une non-uniformisation des façons de faire ce qui complexifie l'intervention quand vient le temps de la réaliser (ex. la manière d'effectuer le travail de la brigade de sensibilisation). De plus, dans certains cas, on note une coordination et une communication peu efficiente dans les structures de concertation dans la première phase, l'information ne circulant pas bien. En situation de crise, cette situation peut nuire aux capacités d'innovation et d'adaptation visant à résoudre des problèmes complexes en concertation. Un autre enjeu concerne la collaboration parfois difficile entre certains organismes communautaires et les institutions publiques avant le début de la crise, ou entre différentes institutions publiques. Enfin, certains enjeux concernent le processus d'élaboration des PAC. Certaines organisations auraient préféré un accompagnement plus actif par les tables de quartier lors du dépôt des projets pour les PAC, ainsi que les attentes jugées démesurées des fondations en ce qui concerne l'échéancier de réalisation des actions.

Au niveau des conflits, nous remarquons dans certains cas une hétérogénéité de la concertation et un historique de tensions entre certains organismes. Un historique de division de nature linguistique ou sociodémographique entre deux secteurs d'un même territoire a également pu être observé.

Enfin, en ce qui concerne le niveau de confiance, les liens à géométrie variable entre les institutions publiques et les organismes peuvent entraîner des écarts au niveau de la confiance également. De plus, on note un certain manque de transparence et de confiance entre les différents organismes d'un même territoire, ce qui peut avoir une répercussion sur la mise en œuvre d'un plan d'action concerté.

### **5.1.5 Conclusion sur les leviers et obstacles intra et inter organisationnels préexistant à la mise en œuvre des PAC**

L'analyse des leviers et obstacles permet d'apprécier qualitativement les conditions de départ précédant la mise en œuvre des PAC quant aux facteurs de résilience et de vulnérabilités.

Au niveau intra-organisationnel, nous observons que les organisations communautaires perçoivent généralement qu'elles sont dotées de ressources structurelles de qualité leur permettant de remplir leur mission de manière agile et flexible, ainsi que des ressources humaines de grande qualité possédant un savoir-faire et savoir-être nécessaire à la réalisation de projets complexes. Les organisations sont toutefois fragilisées en raison de l'épuisement des ressources humaines, des départs des ressources ainsi que des coûts associés à la gestion des bénévoles et des stagiaires. La situation financière demeure marquée par un sous-financement de ce secteur, malgré une amélioration des soutiens financiers. De plus, les organisations évoluent dans un contexte de sursollicitation qu'elles peuvent répondre à l'ensemble des besoins en raison de ressources limitées. Dans ce contexte, les organisations ont vécu différemment les débuts de la pandémie de COVID-19. L'adaptation des services et l'agilité organisationnelle se sont concrétisées différemment dans les organisations. Certaines structures de gestion ont eu du mal à composer avec l'augmentation des besoins et la transformation des priorités, alors que d'autres organisations ont réussi à s'adapter de façon plus fluide. Cette variabilité dans la capacité d'absorption du choc de la pandémie démontre des écarts quant à ce type de résilience. À plus long terme, cette situation illustre également le besoin de renforcer les capacités des organisations communautaires, surtout en matière de ressources humaines et financières, afin de leur permettre de réduire leurs vulnérabilités, récupérer de cette crise et être en mesure de contribuer aussi durablement à la résilience communautaire. Pour les organisations publiques, elles bénéficient à l'interne d'employés mandatés pour les activités de maillage en plus de bénéficier d'une vision intégrée du développement social en raison de leur positionnement pour le développement des politiques, la gestion de programme et les activités de coordinations. De façon générale, le niveau de confiance entre les organisations communautaires elles-mêmes, avec les autorités publiques, ainsi qu'entre les organisations communautaires et les citoyens constitue un levier important.

Au niveau inter-organisationnel, nous observons la présence de plusieurs facteurs de résilience en raison de l'historique de collaboration, du financement de mécanismes de coordination, des attitudes des acteurs ainsi que du développement d'outils et de capacités de collaboration. Ces aptitudes sont présentes autant chez les organisations communautaires que les autorités publiques. Ces leviers favorisent l'émergence de compréhension commune des besoins et des solutions

envisageables. Ces facteurs ont joué un rôle de levier important pour la mise en œuvre des PAC, même si au départ, ces mécanismes n'ont pas été développés en prévision d'une gestion de crise. Ceci démontre également le niveau d'adaptabilité des leviers inter-organisationnels. Nous observons toutefois que ces leviers stratégiques demeurent fragiles (ex. difficulté de recrutement, asymétrie des informations, perception d'un manque de volonté politique). De plus, certains secteurs de spécialisation et territoires bénéficient de leviers inter-organisationnels mieux développés. Dans une logique de résilience à long terme, il s'avère essentiel de reconnaître le caractère stratégique de ces capacités de coordination, de poursuivre le financement et d'améliorer ces leviers pour les secteurs et les territoires ne bénéficiant pas d'infrastructure et d'une culture de collaboration forte.

Dans la prochaine section, nous analysons les leviers et les obstacles pour la mise en œuvre des PAC.

## **5.2 Les leviers et obstacles observés pendant la mise en œuvre des PAC**

Une deuxième catégorie d'analyse s'intéresse aux leviers et aux obstacles observés pendant la mise en œuvre des PAC. Cette analyse permet de mieux comprendre les capacités de résilience démontrées lors de la pandémie ainsi que les vulnérabilités ayant limité les capacités d'adaptation, d'innovation et d'apprentissage. De plus, cette analyse souligne les dynamiques de gouvernance collaboration déployées pour la mise en œuvre des PAC. Comme pour la section précédente, nous présentons ces leviers et obstacles dans leurs dimensions intra-organisationnelles et inters organisationnels.

### **5.2.1 Leviers intra-organisationnels**

Trois grandes catégories de leviers au sein des organisations ont influencé le déroulement des plans d'action dans les différents territoires (tableau 12). Il s'agit des types de ressources déployés, des caractéristiques de la gestion des organisations, des outils adoptés pour déployer les stratégies de mise en œuvre des PAC, ainsi que la réception des usagers.

Certains de ces leviers ont été expérimentés lors de la première ou de la deuxième phase des PAC. Dans le cas où un levier a été observé à la seconde phase, il est possible que celui-ci résulte d'un apprentissage ou d'une adaptation réalisé(e) lors de la première phase.

**Tableau 12- Leviers intra-organisationnels pendant la mise en œuvre des PAC**

Leviers	Dimension intra-organisationnelle	
<b>Ressources</b>	<b>Financières</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Financement du PAC, prolongation du financement, autres fonds d'urgence et autres financements</li> <li>Augmentation des capacités organisationnelles en RH et aux opérations (augmentation de l'offre de service existante ou diversification de celle-ci)</li> </ul>
	<b>Humaines</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recrutement : accès à un bassin de personnel, rétention, conditions d'emploi</li> <li>Formation des nouveaux employés</li> <li>Savoirs : multilinguisme, littératie numérique, connaissance des enjeux du territoire et des organismes y œuvrant</li> <li>Savoir-faire : organisation d'événements, développement d'outils, intégration de nouvelles expertises</li> <li>Savoir-être : communication, bienveillance, leadership, proximité, adaptation</li> </ul>
	<b>Matérielles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Matériel pour les brigades, matériel informatique, EPI, locaux</li> </ul>
<b>Gestion organisationnelle</b>	<b>Gestion stratégique et gouvernance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inscription du PAC en tant que priorité organisationnelle</li> <li>Allocation de ressources humaines pour la réalisation du PAC et capacité d'adaptation selon l'évolution des besoins</li> </ul>
	<b>Développement des capacités</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacité de collaboration et de communication entre collègues</li> <li>Capacité d'innovation et de transformation pour répondre à de nouveaux besoins</li> </ul>
	<b>Interface politico-administrative</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Intérêt des élus par rapport au PAC</li> <li>Adoption d'une vision intégrée du développement social et d'une approche de mobilisation communautaire</li> </ul>
	<b>Reconnaissance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Activités de reconnaissance de l'apport des employés et des bénévoles</li> </ul>
<b>Stratégies</b>	<b>Prévention</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Assurer la propreté et la salubrité des lieux de travail</li> <li>Fournir du matériel EPI aux employés, bénévoles et bénéficiaires</li> </ul>
	<b>Collecte de données</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Usage du logiciel KoBo et archivage de données anonymisées sur la population desservie</li> </ul>
	<b>Communication et information</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stratégies numériques (réseaux sociaux), téléphoniques (centre d'appel 24h), de rue (affiches, oriflammes, homme-sandwich, bouche-à-oreille, participation de la pop., camion-crieur, porte-à-porte), de médias traditionnels et de multilinguisme (production d'outils)</li> </ul>
	<b>Sensibilisation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Distribution de matériel sanitaire</li> <li>Activités de sensibilisation dans les lieux publics et porte-à-porte</li> </ul>
	<b>Bien-être des usagers</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Distribution de collations lors de cliniques de vaccination éphémères, climat agréable lors des activités, prestation de services variés pour faciliter le contact avec la population</li> </ul>
<b>Usagers</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bonne réceptivité des usagers</li> </ul>	

### Les ressources

Tout d'abord, trois types de ressources ont contribué au bon fonctionnement des plans d'action communautaires dans les différents territoires, soit les ressources financières, humaines et matérielles. En ce qui concerne les ressources financières, le financement obtenu pour la réalisation des plans d'action communautaires a notamment permis aux organisations de bonifier leurs services, d'ajouter des heures de travail rémunérées pour le personnel et d'alléger le stress financier des organismes. La prolongation du financement pour le maintien de certaines actions liées aux

PAC a également servi de levier, selon les organisations. De plus, la capacité des organismes à diversifier leurs sources de financement a su appuyer la réalisation de leurs missions de base ou encore a bonifié leurs offres de service pour s'adapter à la réalité pandémique.

En ce qui concerne les ressources humaines, la qualité du personnel embauché pendant les PAC a, selon une grande majorité des organisations, servi de levier à la réalisation des différentes actions. En effet, l'accès à un bassin de personnel ou de bénévoles suffisant, notamment grâce aux efforts de réseautage, a permis le bon déroulement des actions et a su, dans certains cas, limiter l'épuisement professionnel. Les organismes ont également pu offrir de bonnes conditions salariales. Le recrutement de personnes issues de groupes racisés au sein des organismes a également pu faciliter les actions de sensibilisation auprès de communautés. Finalement, la qualité des formations offertes a permis accroître le développement des capacités et des savoirs au sein des organisations. En effet, plusieurs aspects du savoir, savoir-faire et savoir-être ont agi à titre de leviers intra-organisationnels pendant la mise en œuvre des plans d'action communautaires. En termes de savoirs, les organisations ont pu compter sur du personnel ou des bénévoles détenant une bonne littératie numérique leur permettant d'élaborer des outils pour rejoindre la population en temps de crise sanitaire. De plus, le recrutement de personnel multilingue a su rapprocher les organisations et les bénéficiaires des services dans certains territoires en facilitant la communication et le partage d'informations pour les activités de sensibilisation. Une bonne connaissance du quartier et des organismes partenaires a été dénotée comme primordiale à la réussite de certains projets. Concernant le savoir-faire, la polyvalence des personnes œuvrant dans les organisations a permis à ces dernières d'assurer l'organisation d'événements ou d'activités ou encore de produire des rapports détaillés. Dans certains cas, les nouvelles expertises intégrées ont permis de bonifier les missions de base des organisations. Finalement, en ce qui a trait au savoir-être, la bienveillance, l'empathie et le leadership démontré par certains membres du personnel ont facilité la collaboration ainsi que la communication au sein des organisations.

Finalement, l'accès à des ressources matérielles a été primordial à la mise en œuvre des plans d'action, notamment pour les activités de sensibilisation où des trousseaux d'équipement de protection individuelles, des dossards, des cartes d'identité et des imprimantes ont su faciliter le travail des brigades. Le matériel informatique, comme les ordinateurs portables ou les tablettes acquis grâce au financement, ont également servi aux projets visant à réduire la fracture numérique chez certaines tranches de la population. Finalement, l'accès temporaire ou permanent à des locaux ou des infrastructures, dans certains cas mis à disposition par d'autres organisations ou institutions, a permis aux organismes de déployer des actions, d'entreposer du matériel d'assurer le travail quotidien du personnel. Certaines organisations offrant la livraison de repas chauds ou de paniers alimentaires ont finalement apprécié l'usage des vignettes afin de pouvoir se stationner plus aisément.

### **La gestion des organisations**

La gestion adaptative des organisations s'est avérée centrale pour le bon déroulement des plans d'action communautaires. Quatre grandes catégories ont émergé de l'analyse des leviers intra-organisationnels à cet effet : la gestion stratégique et la gouvernance, le développement des capacités, l'interface politico-administrative ainsi que la reconnaissance.

Premièrement, en ce qui concerne la gestion stratégique et la gouvernance, l'inclusion des plans d'action communautaires dans les priorités organisationnelles de certains territoires a permis aux organisations de prévoir et d'allouer du temps aux ressources humaines afin de développer et de mettre en œuvre des actions. Le développement et l'adoption d'un processus décisionnel distinct pour les PAC a permis d'accroître l'agilité des organisations et de renforcer leurs capacités d'adaptation pour la mise en place de projets à la suite de l'émergence de nouveaux besoins, ou encore pour le délestage de projets complexes ne répondant pas aux attentes des PAC. De plus, la capacité des gestionnaires et des directions à guider et répondre aux questionnements du personnel et des bénévoles a été identifiée comme un levier important au déploiement des projets.

Le développement des capacités est également au cœur des leviers intra-organisationnels vécus au cours des plans d'action communautaires. La capacité d'innovation et de transformation s'est par exemple traduite par l'utilisation d'une organisation existante pour répondre à un nouveau besoin par un élargissement de sa mission. Dans certains territoires, la communication entre collègues a également été renforcée par l'arrivée des PAC en raison de la nécessité d'une concertation constante et rigoureuse.

En ce qui a trait à l'interface politico-administrative, l'intérêt des élus vis-à-vis les plans d'action communautaires a contribué à la promotion et au soutien logistique des actions mises en œuvre par les organisations dans certains territoires. De plus, l'utilisation d'une approche de mobilisation communautaire par le partage d'une vision intégrée du développement social s'est avérée bénéfique pour la réalisation des actions et pour la promotion des projets.

Finalement, un dernier levier soulevé relatif à la gestion des organisations s'est traduit par la mise en place d'activités de reconnaissance pour le personnel et les bénévoles. Une meilleure rétention du personnel a ainsi pu, dans certains cas, être observée.

### **Stratégies de mise en œuvre des PAC**

Les leviers relatifs aux stratégies de mise en œuvre des actions des PAC reposent sur les outils et les approches adoptées pour réaliser les stratégies de prévention, de collecte de données, de communication/d'information et de sensibilisation.

Tout d'abord, les stratégies de prévention des infections et de la contamination se sont avérées essentielles dans les projets liés aux différents axes des PAC. Assurer la propreté et la salubrité des lieux de travail, en plus de fournir de l'équipement de protection individuel pour le personnel, les bénévoles et les bénéficiaires, a permis aux projets de se dérouler dans des lieux sécuritaires.

Deuxièmement, les stratégies de collectes de données, en particulier l'utilisation de l'application KoBo et la formation offerte par la Croix-Rouge canadienne relativement à celle-ci dans le cadre des activités de porte-à-porte et de sensibilisation, ont facilité la prise en compte du profil sociodémographique ou la localisation de la population face à l'évolution de la pandémie ce qui a favorisé la mise en œuvre d'actions ciblées (rues et zones des différents quartiers) et la production de rapports hebdomadaires dans certains territoires. De plus, certaines organisations ont procédé à l'archivage des coordonnées et informations relatives à la population desservie, ce qui a permis d'effectuer un suivi avec certains bénéficiaires.

Les stratégies de communication et d'information pour la promotion des services se sont, elles, déployées de multiples façons. Certaines organisations ont accru leur présence sur les réseaux sociaux (Facebook, Instagram, Twitter, Tik Tok, etc.) afin de recruter du personnel ou de promouvoir des activités. Des publicités sous la forme d'affiches, de dépliants ou d'articles dans les médias traditionnels locaux, parfois traduits en plusieurs langues, ont également servi à propulser les projets des organismes communautaires. Certains organismes ont également bénéficié de la participation de la population cible dans la diffusion de leurs activités, par le biais du bouche-à-oreille. Le porte-à-porte mis sur pieds pour les axes relatifs à la sensibilisation s'est également avéré efficace pour la promotion des projets et services offerts. D'autres ont mis sur pied un centre d'appel 24h pour les services psychosociaux d'urgence. En somme, la diversité des techniques et canaux de communication pour rejoindre la population a agi à titre de levier à la mise en œuvre des plans d'action.

Quatrièmement, les activités de sensibilisation, constituant l'un des axes prioritaires des PAC, se sont déployées sous plusieurs formes. Les organisations ont utilisé leurs capacités d'adaptation pour les stratégies et outils de sensibilisation selon l'évolution des enjeux pandémiques et des besoins populationnels. Par exemple, suivant les consignes sanitaires, certains territoires ont tenu des activités de sensibilisation dans une pluralité de lieux publics comme des parcs, des parvis d'églises ou des campus universitaires. Ces activités ont également permis la distribution de matériel sanitaire, la promotion des cliniques de dépistage et de vaccination ainsi que la promotion des services offerts par les organismes œuvrant dans les PAC. Finalement, des territoires ont fait l'usage des camions-crieurs pour la diffusion, en plusieurs langues, de consignes de santé publique ou d'annonces liées aux cliniques de dépistages éphémères.

Enfin, certains leviers liés aux stratégies favorisant le bien-être des usagers ont été dénotés. En effet, la prestation de services variés et adaptés aux différentes réalités, combiné à l'instauration d'un climat agréable et convivial, par exemple avec de la musique ou la distribution de collations, a su faciliter l'adhésion et la réceptivité de la population envers les actions. Ces efforts ont également pu convaincre certains usagers de s'impliquer bénévolement pour la réalisation de projets.

En somme, l'analyse des leviers intra-organisationnels démontre que les organisations ont su combiner leurs anciennes et nouvelles ressources, en plus de faire preuve d'adaptation managériale dans la gestion de leur organisation, notamment en matière de stratégies et de développement des capacités. Ces ressources et aptitudes de gestion ont permis de déployer les activités prévues aux PAC pour les différentes stratégies avec des outils et des approches qui se sont avérés agir comme leviers d'intervention. Dans la prochaine section, nous analysons les leviers inter-organisationnels pour la mise en œuvre des PAC.

### **5.2.2 Leviers inter-organisationnels de mise en œuvre**

Plusieurs leviers inter-organisationnels ont facilité la mise en œuvre des actions et le déploiement des PAC. Quatre grandes catégories de leviers ont émergé des données recueillies et apparaissent dans le tableau 13. Il s'agit des ressources, du design institutionnel du modèle de gouvernance collaborative, les types de leadership déployés ainsi que du processus collaboratif ayant facilité les projets dans les différents territoires.

**Tableau 13 - Leviers inter-organisationnels pendant la mise en œuvre des PAC**

<b>Leviers</b>	<b>Dimensions inter-organisationnelles</b>	
<b>Ressources</b>	<b>Financières</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financement du PAC par les fondations – volet coordination</li> <li>• Cadre précis quant aux critères pour le dépôt des projets et flexibilité des fondations (besoins et mise en œuvre)</li> <li>• Maintien des financements pré-COVID (ex. ceux des arrondissements)</li> </ul>
	<b>Matérielles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prêt de matériel, partage et distribution de matériel EPI (ex. CSOC)</li> </ul>
	<b>Humaines</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partage de ressources humaines</li> </ul>
	<b>Cognitives</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formation de la part du CIUSSS, de la Croix-Rouge canadienne, de CoVivre et entre les organismes</li> <li>• Participation et accompagnement des fondations dès la mise en œuvre des PAC (ex. présence aux rencontres et animation de la communauté de pratique)</li> <li>• Partage d'information entre les organismes communautaires et publics et partage de données (via KoBo)</li> </ul>
<b>Design institutionnel – modèle de gouvernance collaborative</b>	<b>Acteurs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversité des acteurs (communautaires, publics et privés), acteurs transversaux (Croix-Rouge canadienne, CoVivre, FPC), Tables de quartier (TQ), leaders communautaires (ex. religieux), experts de la santé publique (SP), etc.</li> <li>• Ouverture des cellules ou comités à tous</li> </ul>
	<b>Mécanismes de coordination</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Structure de gouvernance partagée des PAC impliquant des acteurs municipaux, SP, TQ</li> <li>• Flexibilité accordée aux mandataires des PAC</li> <li>• Clarification des rôles de chacun et constitution d'instances ou de groupes de travail</li> <li>• Rencontres informelles autour de l'opérationnalisation des actions</li> </ul>
<b>Formes de leadership</b>	<b>Leadership distribué</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leadership facilitant (TQ ou organisme communautaire): centralisation et partage d'informations, coordination entre acteurs, création d'espaces de discussion et animation des rencontres, gestion des conflits.</li> <li>• Leadership d'expertise (ex. CIUSSS).</li> </ul>
<b>Processus collaboratif</b>	<b>Confiance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Communication, écoute, respect, transparence, encouragements, honnêteté, franchise.</li> </ul>
	<b>Engagement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acteurs engagés manifestant une volonté de gouvernance partagée</li> </ul>
	<b>Reconnaissance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconnaissance mutuelle de l'interdépendance des acteurs, compréhension, respect et complémentarité des approches, humilité, entraide, référencement</li> </ul>
	<b>Compréhension</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avoir des objectifs clairs et communs, bonne communication entre les porteurs d'action, planification collective du PAC, écoute des besoins du terrain et de la population</li> </ul>
	<b>Résultats intermédiaires</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apprentissages et systématisation des collaborations, actions concertées</li> </ul>

## **Les ressources**

Quatre types de ressources inter-organisationnelles ont favorisé la mise en œuvre des actions au niveau inter-organisationnel dans le cadre des PAC. Les leviers relatifs aux ressources financières, matérielles, humaines et cognitives seront ici détaillés.

En ce qui concerne les ressources financières, le financement lié aux plans d'action a permis le déploiement de différents projets, notamment par l'embauche de personnel et de personnes-ressources (notamment à la coordination du PAC), ainsi que par la possibilité pour les organismes d'acquérir des ressources matérielles qui ont pu être partagées entre les organisations. Un grand nombre d'organisations a fortement apprécié la rigueur des bailleurs de fonds quant aux critères pour la déposition des projets, ainsi que la flexibilité de ces derniers quant à la manière dont les actions ont pu être mises en œuvre. Ces facteurs ont grandement facilité l'arrimage au niveau inter-organisationnel. Le financement provenant d'autres bailleurs de fonds a également permis aux organisations d'assurer le maintien de leurs missions de base ou encore de compléter certains projets.

En ce qui concerne les ressources matérielles, le partage de matériel sanitaire et d'équipements de protection individuels entre les organismes a su assurer que le personnel, les bénévoles et les bénéficiaires puissent participer au contrôle de la propagation des infections.

En troisième lieu, le partage de ressources humaines entre les organismes, selon les besoins, ainsi que la grande disponibilité des acteurs au sein des réunions des différents comités ont également contribué à la bonne réalisation des actions.

Enfin, au niveau des ressources cognitives, le partage d'outils entre les organisations a appuyé la réalisation des actions liées aux PAC. Les organismes communautaires et publics ont, par exemple, bénéficié des outils développés par le programme CoVivre ou encore la Croix-Rouge canadienne. De plus, le partage d'informations ou de données entre les institutions publiques et les organismes communautaires a dans certains territoires été facilitant pour la réalisation des actions. Les formations données entre les organismes communautaires ou offertes par les CIUSSS ont également contribué au développement des compétences au sein des organismes. Finalement, les communautés de pratique animées par les fondations ont été grandement appréciées par les organisations et ont permis le partage et le transfert des connaissances entre les territoires.

## **Design institutionnel**

Le design institutionnel de la gouvernance collaborative des PAC s'est décliné de plusieurs manières selon les territoires. La diversité des acteurs impliqués ainsi que les structures et mécanismes de coordination ont dans certains territoires permis un maillage inter-organisationnel effectif.

Tout d'abord, la pluralité des acteurs impliqués dans les mécanismes de concertation a constitué un levier à la mise en œuvre des plans d'action dans la grande majorité des territoires. Une grande diversité d'organismes communautaires a ainsi pu s'allier au travail des tables de quartier dans chaque territoire afin de déployer des projets concertés. L'ouverture des cellules de crise ou des comités à des acteurs externes a permis, par exemple, l'instauration de nouvelles collaborations avec les services de police, les commerçants, les entreprises privées, les centres de services scolaires, les universités, les leaders religieux ou d'influence ainsi que des acteurs transversaux

ayant collaboré directement à la mise en œuvre de projets comme la Croix-Rouge canadienne ou le programme CoVivre. La collaboration avec les CIUSSS a été un facteur levier dans certains cas, notamment alors que l'accès aux données pour la vaccination a permis aux organismes d'adapter leurs stratégies de sensibilisation en ciblant certains groupes.

Les structures et mécanismes de coordination ont également été essentiels au bon déroulement des PAC. L'investissement des tables de quartier ou des organismes communautaires agissant à titre de mandataire ou fiduciaire des PAC dans chaque territoire a été primordial au maillage inter-organisationnel. À titre d'exemple, certains territoires ont remarqué une capacité d'agilité et de souplesse organisationnelle accrue en raison de la flexibilité accordée au mandataire pour la coordination. Les territoires où l'organisation mandataire du PAC occupait également le rôle d'animateur des rencontres de comité de pilotage ou des groupes de travail ont, dans plusieurs cas, réussi à porter une attention particulière à l'évolution et à l'adaptation efficiente des stratégies liées aux plans d'action. La clarification des rôles de chacun au sein du plan d'action ainsi qu'une subdivision efficace des groupes de travail ont permis une mise en œuvre plus efficace. Finalement, les rencontres individuelles ou informelles entre le mandataire et les organisations autour de l'opérationnalisation des actions ont permis d'apporter des ajustements nécessaires plus rapidement et de pallier certaines lourdeurs pouvant émaner des rencontres de concertation.

### **Les types de leadership**

Le leadership distribué entre la coordination, les institutions et les organismes porteurs de projets s'est avéré essentiel au bon déroulement des plans d'action.

Au niveau du leadership facilitant, des organisations ont joué le rôle de facilitateur ou d'entremetteur, permettant une meilleure fluidité dans les communications. La centralisation de l'information dans la coordination afin de redistribuer les informations aux acteurs concernés, ainsi que la simplification des réseaux de communication, a permis dans certains PAC une concertation plus réussie. La coordination entre les organismes participant à des actions similaires ou complémentaires a bénéficié de la création d'espaces de discussion, de rencontres thématiques régulières ou encore de comités de travail centrés sur l'opérationnalisation des actions. La régularité des rencontres des cellules de crise a également permis l'approfondissement des connaissances des organismes par rapport aux enjeux du territoire. En somme, un leadership positif s'est traduit dans l'animation des rencontres où les objectifs des réunions étaient clairement mis à l'agenda, où l'information était synthétisée et où la participation active de tous les acteurs était encouragée. Finalement, la capacité des organisations à gérer les conflits et opter pour la réconciliation plutôt que la confrontation s'est avérée essentielle au bon déroulement des PAC.

Un certain leadership d'expertise s'est également révélé bénéfique pour la concertation inter-organisationnelle. La présence d'experts sur les cellules de crise et les comités de pilotage ou l'encadrement des organismes par les organisations publiques, dont le CIUSSS, ont permis d'accroître les collaborations pour le déploiement d'actions sur le terrain.

### **Processus collaboratif**

La dernière catégorie des leviers inter-organisationnels se rapporte aux processus collaboratifs mis en place entre les organisations. Quatre facteurs principaux sous-tendent ces processus collaboratifs : la construction de la confiance, l'engagement des organisations à collaborer, la reconnaissance mutuelle de l'interdépendance et la compréhension commune et partagée.

Tout d'abord la construction de la confiance inter-organisationnelle a été bénéfique pour la mise en œuvre des PAC. Celle-ci s'est développée grâce à la transparence des acteurs décisionnels, la communication ou l'écoute entre les différentes instances et le respect partagé. Les démonstrations d'encouragement et de reconnaissance entre les différents acteurs (bailleurs de fonds, coordination du PAC, partenaires institutionnels et organismes communautaires) tout au long de la mise en œuvre du PAC a également favorisé le développement d'une confiance entre ceux-ci. Le fait de pouvoir reconnaître la fatigue, la détresse psychologique et le besoin de prendre des vacances témoigne également d'un niveau de confiance élevé, ce qui a également collaboré au bon fonctionnement des concertations.

Deuxièmement, l'engagement des organisations publiques dans la collaboration a, dans la plupart des territoires étudiés, constitué un levier majeur dans la mise en œuvre des actions portées par les organismes communautaires. Cet engagement s'est traduit par des collaborations pour l'organisation d'événements de sensibilisation où les brigades de sensibilisation et certains experts répondaient à des questions techniques sur la vaccination ou les mesures sanitaires. Certains territoires ont également collaboré avec des commerçants afin d'optimiser la diffusion d'informations. Certaines collaborations sont devenues « systématisées », donnant lieu à un apprentissage de la part des acteurs.

La capacité des organismes communautaires et des institutions publiques d'agir en complémentarité a permis à chacun de maintenir leurs missions de base. Parallèlement, certains enjeux, comme la sensibilisation au dépistage et à la vaccination ou encore la sécurité alimentaire, ont parfois touché chacun des partenaires qui ont pu s'allier pour offrir des services complets tout en étendant leurs offres. En ce sens, la reconnaissance de l'interdépendance s'est manifestée par le référencement et l'entraide entre organisations pour la promotion des services offerts. Cette reconnaissance s'est aussi manifestée par la reconnaissance des organismes communautaires envers la coordination du PAC, ainsi que l'humilité des acteurs dans la mise en place des actions.

La mise en œuvre des actions a bénéficié de la création d'une compréhension commune et partagée et des réflexions collectives réalisées dans certains territoires pour la rédaction et la planification des PAC. L'écoute par les comités de rédaction des organismes communautaires porteurs de projets a ainsi facilité la communication, la clarté des objectifs du plan d'action et a permis de s'assurer que ces derniers répondent à des besoins réels. Les communications régulières entre les coordonnateurs des projets au sein d'un même territoire ont également facilité la compréhension partagée.

En conclusion, soulignons que le déploiement de ces leviers inter-organisationnels repose sur des dynamiques d'interrelations entre ces facteurs de réussites en plus d'être lié aux leviers pré-crise. Ainsi, la qualité des ressources intra et inter-organisationnelles ainsi que les pratiques collaboratives pré-crisis se sont conjuguées avec les PAC pour favoriser l'émergence de ressources, de design de gouvernance, de processus collaboratif et de forme de leadership facilitant. Lors de la mise en œuvre des PAC, les leviers intra et inter-organisationnels ont également tendance à se renforcer les uns les autres.

Dans la prochaine section, nous analysons les obstacles intra et inter-organisationnels à la mise en œuvre des PAC.

### **5.2.3 Obstacles intra-organisationnels à la mise en œuvre**

L'analyse des données permet d'identifier des obstacles à la mise en œuvre des PAC et notamment les obstacles intra-organisationnels (tableau 14). On distingue ici cinq catégories d'obstacles soit les ressources, le contexte de travail, la gestion des organisations, l'impact des liens d'interdépendance sur la mise en œuvre des organisations, et des obstacles liés bénéficiaires des actions.

**Tableau 14 - Obstacles intra-organisationnels pendant la mise en œuvre des PAC**

Obstacles		Dimension intra-organisationnelle
<b>Ressources</b>	<b>Financières</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Financement insuffisant, manque de récurrence</li> </ul>
	<b>Matérielles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Absence de lieu physique pour les employés des organismes communautaires</li> <li>Manque de logistique pour l'entreposage du matériel</li> <li>Difficultés associées au transport et aux livraisons de matériel ou de denrées pour la population</li> </ul>
	<b>Cognitives</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Utilisation du logiciel KoBo : confusion dans la posture à adopter, manque de littératie numérique pour la cueillette des données, enjeux de confidentialité, manque d'expertise pour l'analyse des données</li> </ul>
	<b>Humaines</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Difficulté de recrutement, roulement de personnel des organisations communautaires et publiques, départs en raison de l'incertitude du financement du PAC</li> <li>Savoirs : manque de connaissances scientifiques</li> <li>Savoir-faire : manque d'expérience, difficultés à prioriser les actions à mener en contexte d'urgence, non-respect de pratiques reconnues en matière de porte-à-porte, manque de connaissances des enjeux liés aux territoires et des organismes</li> <li>Savoir-être : manque de confiance envers les collègues</li> </ul>
<b>Contexte de travail</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Manque de personnel, équipe de sensibilisation trop petite pour le territoire</li> <li>Surcharge du personnel : sursollicitation des organismes et des organisations institutionnelles, vacances, congés de maladie, conflits d'horaires</li> <li>Épuisement professionnel</li> </ul>
<b>Management des organisations</b>	<b>Gestion</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Roulement de personnel ou manque d'expérience à la direction de l'organisme fiduciaire et à la coordination du PAC</li> <li>Pouvoir décisionnel limité de certains acteurs des organisations publiques (lourdeur hiérarchique)</li> <li>Désintérêt de certains organismes envers le PAC qui n'est plus une priorité organisationnelle</li> </ul>
	<b>Gestion en temps de crise</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tension entre la réalisation de la mission de base et la réalisation du PAC</li> <li>Détournement de la mission pour répondre aux nouveaux besoins</li> </ul>
	<b>Opérations</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lacune dans la promotion des services offerts, délais dans la mise en œuvre des services, manque de communication à l'interne</li> </ul>
	<b>Reconnaissance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Intervenants et bénévoles se sentent peu impliqués et reconnus dans le PAC</li> </ul>
<b>Collaboration entre organisations</b>	<b>Design institutionnel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Arrivée tardive d'un organisme porteur dans le PAC entraînant de l'incompréhension et des tensions</li> </ul>
	<b>Processus collaboratif</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dépendance des organismes communautaires envers les CIUSSS/CISSS et la Santé publique pour l'obtention de réponses ou d'informations</li> <li>Manque de concertation ponctuelle entre les TQ</li> </ul>
<b>Usagers</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Organismes méconnus de la population et certaines populations sont plus difficiles à rejoindre</li> <li>Bris de confiance entre les intervenants et la population en raison de la confusion des rôles</li> </ul>

## **Les ressources inter-organisationnelles**

Au niveau des ressources, nous distinguons les obstacles liés aux ressources financières, matérielles, humaines et cognitives.

Au niveau des ressources financières, il a été parfois exprimé que le financement octroyé était insuffisant pour rémunérer tous les efforts déployés. De plus, la durée limitée du financement minait les capacités de prévision des ressources et de planification des organisations en raison de l'imprévisibilité des ressources. Le renouvellement du financement permettait de maintenir des activités, mais ne palliait pas l'incertitude financière de l'initiative. À ceci s'ajoutait un manque de subventions des organisations publiques dans certains cas complémentaires (arrondissements et CIUSSS/CISSS). Plusieurs organismes affirment également qu'en raison de la crise, une partie de la population a perdu son emploi et cela a eu pour conséquence la diminution de la réception de dons. Dans de plus rares cas, les ressources financières insuffisantes apportées par le PAC ainsi que l'absence de fonds provenant d'autres sources ont empêché de relever certains défis spécifiques au territoire.

En ce qui concerne les ressources matérielles, le manque de locaux, exacerbé par la crise, a perduré pendant la mise en œuvre des PAC, ce qui a entraîné des problèmes logistiques et de gestion du matériel. Dans d'autres cas de figure, les locaux n'étaient pas adaptés à la situation sanitaire (ex. : impossibilité de respecter les distances) ou les locaux étaient parfois encombrés de matériel sanitaire compliquant la tâche des organismes. Les organisations ont également connu des problèmes dans la distribution du matériel de protection. À titre d'exemple, les formats des bouteilles de gel antiseptique livrées aux organismes communautaires afin d'être distribuées à la population étaient parfois trop volumineux. Conséquemment, les bénévoles chargés de les distribuer en porte-à-porte n'étaient pas en mesure d'en livrer autant que souhaité en raison du poids. Enfin, le manque de moyens de transport, par exemple pour la livraison de matériel ou de denrées pour les familles touchées par la COVID-19, a également été relevé dans certains territoires.

Quant aux ressources cognitives, elles concernent l'utilisation du logiciel gratuit et Open source KoBo pour la collecte de donnée. Tout d'abord, tous les territoires n'ont pas choisi d'utiliser KoBo pour plusieurs raisons. Certaines organisations ont refusé, considérant que cette collecte de données les placerait dans un double rôle « d'enquêteur » et d'intervenant auprès de la population, ce qui engendrerait de la confusion et du malaise. D'autres ont pensé que cela ralentirait la cueillette de données sur le terrain en raison du manque de littératie numérique du personnel pour opérer la base de données, ou encore d'un manque de matériel informatique et d'accès à Internet. Enfin, nous avons assisté à plusieurs rencontres durant lesquelles des enjeux de confidentialité ont été soulevés sur la base de craintes quant au niveau de protection des renseignements personnels et de la vie privée. Par ailleurs, parmi les organismes ayant choisi d'utiliser l'outil KoBo, la question du non-traitement des données recueillies dû au manque d'expertise pour les analyser a été soulevée. Il importe de noter que parmi les PAC financés par le Fonds COVID Québec, l'un d'eux a mandaté un professionnel pour analyser les données recueillies via l'application KoBo.

## **Les ressources humaines**

Les ressources humaines constituent une catégorie d'obstacles intra-organisationnels centrale selon les organisations dans la mise en œuvre des PAC. Nous distinguons parmi ces obstacles ceux liés au recrutement et à la rétention du personnel, les savoirs et le contexte de travail pendant une crise.

Tout d'abord, les problèmes de recrutement et de rétention du personnel ont souvent été soulevés. Les organismes ont mentionné qu'il avait été difficile d'embaucher du personnel tout au long de la crise et de la mise en œuvre des PAC, et ce dans un contexte de haut roulement de personnel à la fois chez les organismes communautaires et dans les institutions publiques. Ainsi, les organismes ont eu de la difficulté à remplacer le personnel.

En termes de savoirs, nous dégageons trois thèmes : les savoirs théoriques acquis lors du parcours académique et des expériences de travail, les savoir-faire pratiques et les savoir-être relationnels. En matière de savoirs théoriques, le manque de connaissances scientifiques est apparu comme un obstacle pour la mise en œuvre d'action. À titre d'exemple, les intervenants sur le terrain ne détenaient pas toujours les réponses aux questions posées par la population quant au vaccin contre la COVID-19. Ces questions étaient relayées aux représentants des autorités locales de santé partenaires du PAC, mais dans certains territoires cela pouvait prendre un certain temps avant que l'information soit transmise aux organismes. Cela a eu pour effet de ralentir la campagne de vaccination dans certains territoires. Pour les savoir-faire pratiques, les obstacles recensés concernaient le manque de compétence du personnel, les difficultés à prioriser les actions à mener dans un contexte d'urgence, le manque d'expérience dans le travail collaboratif et, parfois, le non-respect des pratiques reconnues en matière de porte-à-porte. Dans certains cas, la personne responsable de la coordination manquait de connaissances à propos du territoire et des organismes participants à la concertation, ce qui a pu complexifier sa tâche. De plus, la dépendance envers des organisations ou personnes en raison de leurs expertises singulières a été soulevée comme un obstacle, particulièrement dans un contexte de roulement de personnel. La dernière catégorie de savoir concernant le savoir-être relationnel comprend le manque de confiance envers certains membres du personnel quant à la réalisation d'actions de sensibilisation. Selon les superviseurs interviewés de ces ressources dont les propos allaient dans ce sens, on mentionne ne pas être certains que les portes ciblées pour une journée donnée ont toutes été visitées par les membres du personnel en raison du manque d'outils de suivi, notamment. Cette situation engendre une certaine méfiance des premiers envers les seconds.

D'autres obstacles vécus par les organisations concernaient plus généralement le contexte de travail. La problématique générale du manque de personnel revient. Elle est notamment causée par des démissions en raison de l'incertitude quant à la fin du financement des PAC, ou par des absences liées à des périodes d'isolement en raison du COVID-19. Dans certains cas, les organisations disposaient déjà d'un personnel limité ou ont dû renvoyer du personnel en raison parfois d'un manque de compétence. Cette problématique a parfois entraîné un arrêt de certaines actions prévues au plan, une difficulté à constituer des équipes, dans le cadre des brigades de sensibilisation par exemple, ou la constitution d'équipes trop petites pour couvrir tout le territoire.

De plus, nous avons observé une surcharge de travail au sein du personnel des organisations publiques. Dans ce contexte, le personnel ne bénéficiait pas de suffisamment de temps pour travailler sur le PAC, ou ajoutait ce travail à leurs tâches habituelles. Cette situation a pu freiner la collaboration nécessaire à la mise en œuvre de certaines actions. Cette surcharge de travail touchait également les organisations en santé qui étaient sursollicitées dans le contexte. Les enjeux entourant les vacances, les congés de maladie et les grèves qui affectent les capacités des organisations ont été fréquemment mentionnés. Dans un cas spécifique, il a été question de

l'absence pour des raisons diverses de plus de la moitié des organisateurs communautaires collaborant avec le CIUSSS.

Enfin, des problèmes ont été exprimés concernant des conflits d'horaires entre les activités régulières des organismes et les actions des PAC, l'épuisement du personnel des organismes et l'essoufflement des organisations, en particulier dans un contexte d'ajustements constants en raison de la crise sanitaire.

### **La gestion des organisations**

En matière de gestion des organisations, quatre sous-catégories d'enjeux ressortent des données recueillies. Premièrement, des obstacles se rapportant à coordination des PAC étudiés ont été identifiés. Ceux-ci se rapportent au roulement de personnel à la direction de l'organisme fiduciaire et à la coordination même du PAC. Cette situation a eu pour incidence de freiner les efforts de collaboration inter-organisationnels. Un manque d'expérience et d'autonomie a parfois été relevé au niveau de la personne en charge de la coordination du PAC. Les représentants d'organismes en charge d'assurer sa supervision se sont retrouvés avec une tâche alourdie en raison des grands besoins d'encadrement et de formation d'appoint de celle-ci. Dans certains cas, une telle situation s'est traduite par la mise à pied et le remplacement de cette personne générant ainsi d'autres tâches supplémentaires aux superviseurs : recrutement, embauche et formation de la nouvelle personne.

Deuxièmement, un manque d'agilité chez certaines institutions publiques a été observé, notamment en ce qui concerne le pouvoir décisionnel limité du personnel et la lourdeur hiérarchique dans certaines institutions. Quant aux organismes communautaires, les pressions engendrées par la crise sanitaire ont chamboulé le travail des organisations. Ces organismes devaient à la fois réaliser de nouvelles activités d'interventions en temps de crise et accomplir leur mission de base. Dans certains cas, cette transformation a donné lieu à des changements partiels et temporaires de la mission de certains organismes communautaires pour répondre à de nouveaux besoins sans expertise préalable. Ensuite, par rapport aux consignes sanitaires, il semble y avoir eu de la confusion concernant certaines directives de la santé publique. Or, dans la majorité des cas étudiés, la santé publique ne siégeait pas dans les instances de coordination des PAC. Si elle avait siégé au sein de celles-ci, cela aurait sans doute pu contribuer à clarifier certaines directives. Parfois, des difficultés ont également été vécues quant à la façon d'offrir des services à la population tout en respectant strictement les directions de la santé publique. Enfin, toujours dans la gestion en temps de crise, la gestion des ressources humaines a été complexifiée. Les consignes sanitaires ont nécessité l'instauration et la mise en œuvre de politique de télétravail alors que plusieurs organismes ne disposaient pas des équipements informatiques nécessaires ni de l'expérience de gestion afférente. De plus, des changements dans les priorités organisationnelles sont survenus à de nombreuses reprises au cours de la pandémie pour répondre aux besoins changeants de la population et plusieurs nouvelles possibilités de financement sont apparues ce qui a nécessité de la part de la direction et du personnel de faire preuve de flexibilité, d'agilité et d'adaptation alors que plusieurs étaient épuisés professionnellement et parfois même affectés personnellement par la pandémie de COVID-19.

Le troisième point concerne le désintérêt de certains organismes communautaires face au plan d'action, car celui-ci n'était pas devenu une priorité organisationnelle. Enfin, le manque de reconnaissance revient souvent. Par exemple, certains intervenants et bénévoles n'ont pas été intégrés dans les démarches du plan d'action et sentent peu de reconnaissance face à leur travail. Ceci a pu, dans certains cas, contribuer au désintérêt graduel du personnel œuvrant sur le terrain.

### **Collaboration inter-organisationnelle**

Certains facteurs relatifs à la collaboration inter-organisationnelle apparaissent comme des obstacles intra-organisationnels en raison de leurs répercussions sur le fonctionnement interne des organisations. Dans le cas d'un des PAC étudiés, l'arrivée tardive d'un organisme au sein de celui-ci a généré de l'incompréhension chez son personnel quant au fonctionnement de la structure de gouvernance collaborative dudit PAC et l'attribution des rôles et responsabilités de chaque acteur. Par ailleurs, certains organismes communautaires effectuant des activités de sensibilisation auprès de la population visant à appuyer les campagnes vaccinales ont vu leurs interventions ralenties par les délais de réponses des autorités de santé publique à leurs questions, notamment en matière d'hésitation vaccinale. Cela a amené certains de ces organismes à se sentir dépendant de celles-ci. Un manque de concertation ponctuelle entre les tables de quartier a également été noté dans certains territoires.

### **Personnes bénéficiaires**

La dernière catégorie d'obstacles intra-organisationnels, concerne les enjeux opérationnels liés aux bénéficiaires des actions des PAC. On relève un manque de promotion des services offerts, un délai dans la mise en œuvre de certains projets et parfois des défis communicationnels à l'interne, ce qui contribue à freiner les opérations. En effet, l'offre de service peut créer de l'incompréhension chez les bénéficiaires. Le rôle des brigades de sensibilisation crée parfois de la confusion pour la population et certains membres des brigades eux-mêmes. Dans certains cas, les brigades sont perçues comme exerçant des rôles de contrôle et/ou de surveillance lors du rappel des consignes sanitaires et de la récolte de données ce qui a parfois nui à la relation de confiance entre l'organisation et les bénéficiaires. Certaines catégories de bénéficiaires ont été également plus difficiles à rejoindre, comme les populations vulnérables et certaines communautés culturelles et/ou religieuses et les personnes en situation d'itinérance. Dans d'autres cas, ayant développé de nouveaux services pour répondre aux nouveaux besoins populationnels en raison d'un manque d'organismes sur le territoire, certains organismes n'étaient pas connus de la nouvelle population qu'ils ont été appelés à desservir. Ils ont donc dû relever le défi de se faire connaître auprès d'elle. Enfin, dans l'un des cas, les limites territoriales du PAC ont empêché un organisme d'aider ses membres vivant à l'extérieur de l'arrondissement.

En conclusion, les obstacles intra-organisationnels identifiés lors de la mise en œuvre des PAC combinent des vulnérabilités préexistantes exacerbées par la crise (ex. : financement, sursollicitation, manque de ressources humaines, faible pouvoir décisionnel du personnel des organisations publiques, difficulté à rejoindre certaines populations), des défis d'adaptation face à la crise (ex. : tension entre la mission des organisations et augmentation des besoins, reconnaissance du travail des intervenants et bénévoles, délais de mise en œuvre et enjeux de communication), ainsi que des enjeux spécifiques au PAC (ex. : logiciel KoBo, enjeux de confidentialité, articulation du rôle des brigades, tension entre le maintien des missions de l'organisation et les priorités du PAC). Cette complexité est propre aux crises où les organisations doivent répondre aux effets perturbateurs de la situation sur leurs activités, mais également innover

pour répondre aux besoins nouveaux ou exacerbés de la population. Le développement de capacités de résilience intra-organisationnelle et inter-organisationnelle avant et pendant la crise permet de faire face à ce double défi, mais non sans difficulté. L'identification et l'augmentation des obstacles correspondent à un déroulement attendu des crises. Les problèmes surgissent surtout lorsque ces obstacles perdurent et semblent insolubles.

Dans la prochaine section, nous présentons les résultats de l'analyse quant aux obstacles inter-organisationnels pour la mise en œuvre des PAC lors de la deuxième phase.

#### **5.2.4 Obstacles inter-organisationnels de mise en œuvre**

Dans cette dernière section, nous nous concentrons sur les obstacles inter-organisationnels (tableau 15). Nous discutons des obstacles liés aux ressources, aux contraintes à la participation des acteurs, au design institutionnel du modèle de gouvernance collaborative, au leadership, au processus collaboratif et enfin aux résultats (*outcomes*).

**Tableau 15 - Obstacles inter-organisationnels pendant la mise en œuvre des PAC**

Obstacles	Dimension inter-organisationnelle	
<b>Ressources</b>	<b>Financières</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Courts délais d'élaboration et de réalisation, obtention tardive des financements, réduction des financements vs phase 1, manque de souplesse sur critères d'attribution, arrêt du financement pour certains organismes avant la fin du PAC</li> <li>• Prescription par le bailleur de fonds d'inclure un organisme sans consulter les acteurs</li> </ul>
	<b>Matérielles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Non-accès aux locaux des organismes</li> <li>• Problèmes de logistique pour la livraison du matériel sanitaire</li> </ul>
	<b>Humaines</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manque d'expertise en matière de brigade de sensibilisation</li> <li>• Manque de connaissances des organisations institutionnelles du territoire et des besoins de la population</li> </ul>
	<b>Cognitives</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Logiciel KoBo : non-utilisation, difficultés dans l'utilisation et traitement des données, pression pour son utilisation</li> </ul>
<b>Contraintes à la participation des acteurs</b>	<b>Structurelles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manque d'agilité des institutions publiques et lourdeurs administratives (hiérarchie)</li> </ul>
	<b>Contexte de crise</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Communications peu efficaces en raison du contexte d'urgence au début</li> <li>• Sursollicitation des organismes – attentes élevées vs capacités</li> <li>• Nouveaux besoins et réajustements continuels</li> </ul>
<b>Design institutionnel modèle de gouvernance collaborative</b>	<b>Acteurs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Absence des organismes communautaires au comité de pilotage</li> <li>• Absence du milieu des affaires, DRSP, SPVM, pompiers aux rencontres de la cellule de crise</li> <li>• Certains organismes auraient aimé participer plus activement à la rédaction du PAC</li> </ul>
	<b>Mécanismes de coordination</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comité de pilotage qui ne se perçoit pas décisionnel</li> <li>• Verticalité des structures de gouvernance</li> <li>• Coordination du PAC par un organisme communautaire plutôt qu'une table de quartier</li> <li>• Manque d'agilité organisationnelle pour l'adaptation des structures de concertation</li> <li>• Rôles non clairement définis</li> </ul>
<b>Leadership</b>	<b>Acteurs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difficulté pour l'organisme responsable de la coordination d'assumer son rôle</li> <li>• Personne responsable de la coordination : manque d'expérience en coordination, de connaissance de la dynamique de concertation locale, des enjeux et de la littératie numérique</li> </ul>
	<b>Animation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trop de rencontres, fréquences des rencontres peu adaptées à l'action en temps de crise, dédoublement des instances, remise en question de la pertinence des structures de concertation, manque d'agilité</li> <li>• Lacune d'animation des rencontres (objectifs peu clairs, utilité remise en cause)</li> </ul>
	<b>Coordination</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manque de coordination et de communication inter-organisationnelle : dédoublement d'actions, reddition de compte défaillante, non-convocation d'acteurs à des rencontres pourtant importantes, manque d'arrimage entre différentes brigades d'un même territoire</li> <li>• Complexité de la coordination avec certains partenaires institutionnels</li> </ul>
	<b>Conflits</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflits ignorés par l'acteur responsable du leadership de la concertation</li> </ul>

<b>Processus collaboratif</b>	<b>Confiance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Méfiance entre acteurs et envers les fondations</li> <li>• Manque de transparence de la part du comité de pilotage envers le reste du groupe</li> <li>• Manque de confiance envers l'organisme fiduciaire</li> <li>• Biais stigmatisants exprimés lors de rencontres de concertation</li> </ul>
	<b>Engagement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organismes institutionnels (ex. CIUSSS et arrondissements) ne sont pas suffisamment engagés.</li> <li>• Démobilisation de certains organismes</li> </ul>
	<b>Reconnaissance mutuelle de l'interdépendance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Désapprobation de l'approche d'intervention d'un organisme par d'autres, tensions entre organismes menant au déploiement d'actions similaires</li> <li>• Différences dans les stratégies de gestion sur le terrain</li> <li>• Liens à géométrie variable entre institutions publiques et organismes, manque d'agilité des institutions</li> </ul>
	<b>Compréhension</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Confusions dans les directives de la Santé publique</li> <li>• Difficulté d'accès aux données désagrégées pour la réalisation d'actions ciblées</li> </ul>
	<b>Résultats intermédiaires</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les données récoltées via KoBo ne peuvent pas être utilisées pour des raisons de confidentialité</li> <li>• L'information est partagée uniquement en français et en anglais par les institutions publiques ce qui engendre un travail supplémentaire de production d'outils de sensibilisation pour les organismes communautaires.</li> </ul>
<b>Résultats</b>	<b>Désintérêt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Désintérêt de la population envers les consignes sanitaires, le dépistage, la vaccination et envers certains organismes</li> <li>• Incompréhension des structures par les bénéficiaires</li> <li>• Désintérêt graduel des organismes</li> </ul>

## **Les ressources**

Au niveau des ressources, nous dégagons quatre sous-catégories de ressources ayant freiné la collaboration inter-organisationnelle. En matière de ressources financières, les obstacles observés sont le court délai d'élaboration du PAC, le manque de souplesse initiale quant aux critères du programme de financement des PAC, l'obtention tardive du financement du Fonds COVID Québec, la réduction du financement entre la première et la deuxième phase, les courts délais imposés aux organismes pour la réalisation des actions, l'arrêt du financement de certains organismes avant la fin du PAC et le fait que des organismes n'aient pas été financés malgré leur participation. Ces obstacles se sont traduits, notamment, par une augmentation du niveau de stress et de l'épuisement professionnel chez certains gestionnaires d'organismes fiduciaires et membres du personnel d'organismes porteurs d'action, un manque de prévisibilité quant à la durée des financements octroyés, des conditions d'emploi précaires pour les employés embauchés pour réaliser les actions des PAC (courts contrats renouvelés pour quelques semaines ou mois à chaque fois) et une révision à la base du niveau des services offerts à la population entre les phases 1 et 2.

Pour les ressources matérielles, des directives externes ont parfois empêché l'accès aux locaux pour des raisons sanitaires. Des problèmes logistiques pour la livraison du matériel sanitaire sont également apparus. Ces obstacles ont pu ralentir le déploiement des activités. Quant aux ressources humaines, les obstacles observés sont le manque d'expertise pour la mise en œuvre des brigades de sensibilisation à l'échelle du territoire ainsi qu'une méconnaissance du terrain, notamment de la part d'employés d'institutions publiques. Ces situations ont complexifié la sensibilisation de la population. Enfin, en ce qui concerne les ressources informationnelles, des organisations partenaires de certains PAC soulignent comme obstacles rencontrés l'existence d'une pression des bailleurs de fonds pour l'utilisation de l'application KoBo et le fait de ne pas savoir ce qui est advenu des données recueillies et à quoi elles ont servi. Ces enjeux pose le manque de formation du personnel dans les organismes communautaires non seulement quant à la manière de recueillir, d'analyser et d'exploiter les données à leur plein potentiel. Ce portrait n'est toutefois pas généralisable à l'ensemble des PAC étudiés. Dans la section se rapportant aux leviers et aux stratégies de collecte de données, des organisations ont souligné l'importance et la pertinence de la formation offerte par la Croix-Rouge canadienne quant à l'utilisation de l'application Kobo ainsi que ses apports en termes de documentation et de ciblage des interventions sur le terrain.

## **Contraintes à la participation**

Les contraintes créées par la crise pandémique ainsi que le sentiment d'urgence ressenti par les gestionnaires ont parfois eu pour conséquence de limiter l'efficacité des communications entre les organisations au début des PAC. La sursollicitation des organismes ainsi que les attentes des bailleurs de fonds considérées comme trop élevées et dépassent les mandats des organismes ont créé une pression supplémentaire sur les organisations. Enfin, l'instabilité et les nouveaux besoins engendrés par la crise ont nécessité des réajustements continuels avec la révision des priorités pour les interventions demandant temps et énergie de la part des organisations. La réalisation de ces réajustements à l'échelle inter-organisationnels s'est avérée plus complexe qu'à l'échelle des organisations, car cet exercice demandait de revoir les consensus. Selon les données recueillies, le manque d'agilité et de réactivité des institutions publiques ralentit les activités. Par exemple, des organismes publics comme les CIUSSS sont considérés trop imposants par leurs partenaires pour s'arrimer rapidement aux initiatives. Cette situation s'ajoute à un contexte administratif complexe pour le déploiement des activités, notamment pour la sensibilisation.

## **Design institutionnel : acteurs et mécanismes de coordination**

Premièrement, l'analyse des obstacles liés au design institutionnel s'attarde aux mécanismes de coordination, notamment quant à la perception de leurs rôles et responsabilités. L'analyse des données démontre que dans le cas d'un des comités de pilotage, celui-ci ne se percevait pas comme instance décisionnelle, mais plutôt comme une instance de partage et d'échange d'information, ce qui a pu entraîner des difficultés pour la prise de décisions et la mise en œuvre des actions. Dans certains cas, le caractère vertical des structures de gouvernance collaborative est aussi apparu comme un obstacle. Il s'agit ici de PAC dont le leadership de facilitation est exercé par des acteurs publics. Certaines autres parties prenantes de ces PAC qualifient l'approche de gouvernance collaborative davantage descendante qu'ascendante : les processus de prise de décision ne se fondent pas sur des mécanismes favorisant une participation large et ouverte des acteurs du territoire et cela a pour effet que les décisions prises ne reflètent pas toujours les priorités des organismes de terrain. De plus, la reconnaissance de la légitimité de l'organisation coordonnatrice s'est avérée plus complexe dans les cas où la coordination était assumée par un organisme communautaire plutôt qu'une table de quartier. Dans ce contexte, il a fallu valider la reconnaissance de cette légitimité auprès des organismes communautaires. D'autres embûches ont été identifiées comme le manque d'agilité organisationnelle pour l'adaptation des structures de concertation existantes, des rencontres de comités trop nombreuses au début des PAC et des formules de rencontres peu adaptées à la réalité des personnes qui travaillent sur le terrain. Certains considèrent également que des rôles mal définis au sein des instances ont nui à la réalisation des actions.

Dans le cadre de l'élaboration de certains PAC, on observe que certaines parties prenantes clés, telles que des représentants d'organismes communautaires, de la DRSP et du milieu des affaires, n'ont pas été invitées à y prendre part ce qui a eu pour effet que certaines perspectives et certains acteurs aient été exclus dudit PAC, ou du moins de sa première version

Dans un des cas, le bailleur de fonds a prescrit d'inclure un organisme communautaire à titre de porteur d'action dans le PAC sans consulter en amont les acteurs locaux membres du comité de pilotage. Cette situation a généré de l'incompréhension, des tensions et des conflits de la part des organisations partenaires dudit PAC. De plus, l'engagement du bailleur de fonds fut limité dans la solution d'un conflit selon la perception des organisations.

## **Leadership**

Quatre sous-catégories en matière de leadership ont émergé des données, soit le rôle des acteurs, la création d'espaces de discussion, la coordination et la gestion des conflits. Dans le cas du rôle des acteurs, certains organismes responsables de la coordination ont eu de la difficulté à assumer leur rôle ce qui a mené à de l'incertitude au sein des organisations mobilisées par le plan d'action. Dans le cas de certains PAC, un roulement de personnel à la fois à la direction de l'organisme fiduciaire et à la coordination de celui-ci a été observé ainsi que des difficultés quant au recrutement et à l'embauche de nouvelles personnes pour les remplacer. Dans d'autres cas, on relève le manque d'expérience de la personne en charge de la coordination à assumer les fonctions associées au poste (ex. coordination d'interventions menées par une diversité d'acteurs communautaires et publics, animation de rencontres, partage d'information, suivi des actions, reddition de compte, résolution de tensions et de conflits, etc.) ainsi qu'un manque de connaissance de la dynamique de concertation du territoire de sa part.

Les pratiques ainsi que le leadership assumé pour le rôle d'animation font partie des obstacles observés. Ceux-ci varient toutefois en fonction des situations. Dans certains cas, le nombre trop important de rencontres ou d'instances ainsi que l'impression de dédoublement entre celles-ci ont engendré des problèmes. Dans d'autres cas, les instances formelles de concertation ne portaient pas suffisamment sur le plan d'action et la fréquence des rencontres était considérée peu adaptée à la mise en œuvre des actions en temps de crise. Ainsi, on a pu constater l'effritement de certaines structures de concertation et la remise en question de leur pertinence, ce qui a compliqué l'exercice d'un leadership par la coordination du PAC. Cette situation était plus susceptible de se produire lorsque l'organisme coordonnateur du PAC n'agissait pas comme animateur de l'instance de concertation.

En matière de coordination, les enjeux fréquemment mentionnés sont le manque de communication inter-organisationnelle, le manque de suivi quant aux financements octroyés et le dédoublement de certains services sur le territoire. À ce sujet, on donne l'exemple de la présence de plusieurs brigades de sensibilisation sur un même territoire et le fait qu'elles ne se coordonnent pas. Des voisinages sont ainsi visités plus d'une fois en très peu de temps. Ce dédoublement des efforts a généré sur le terrain diverses conséquences. Certaines personnes visitées peuvent devenir moins réceptives aux interventions de sensibilisation, confuses face à des messages différents ou contradictoires et méfiantes par rapport aux intervenants terrain qui n'ont pas les mêmes pratiques de porte-à-porte (ex. dossard d'identification ou non). De plus, les efforts dédoublés réduisent la portée territoriale et l'impact des interventions de sensibilisation. Les dédoublements semblent s'expliquer par un manque de coordination, des partenaires publics qui réalisent les mêmes actions que les organismes communautaires, ou le dédoublement d'une même action dans deux quartiers par deux organismes. La question de la reddition de compte a été soulevée à quelques reprises et en particulier celle se rapportant à la remise tardive des rapports de suivi de certains organismes porteurs d'action à la table de quartier. Cette reddition de compte est jugée comme étant lourde par certains organismes.

### **Processus collaboratif**

Plusieurs obstacles entourant le processus collaboratif ont émergé de l'analyse des données recueillies auprès des organisations.

Premièrement, dans certains PAC, on relève des enjeux se rapportant au processus de construction de la confiance entre leurs parties prenantes du PAC se traduisant par un faible niveau de confiance des uns envers les autres et parfois de la méfiance, un manque de transparence du comité de pilotage envers le reste du groupe et un manque de confiance envers l'organisme fiduciaire. Ces facteurs ont nui à des degrés divers au processus collaboratif et à la mise en œuvre des actions. À titre d'exemple, certaines organisations d'un PAC étudié collaboraient pour la première fois. Leurs approches d'intervention en matière de brigade de sensibilisation étaient différentes. Pendant plusieurs semaines, la communication a semblé difficile et la collaboration n'a pas été possible. Une organisation a décidé de faire cavalier seul ce qui s'est traduit par des dédoublements d'intervention en matière de sensibilisation sur le terrain. Cet exemple révèle un manque de reconnaissance mutuelle de l'interdépendance des approches de ces organismes : ils semblent avoir davantage focalisé sur leurs différences que sur leur complémentarité.

Deuxièmement, dans le cadre de la mise en œuvre du processus collaboratif que sont les PAC, on relève des enjeux se rapportant à l'engagement des organisations à collaborer. D'une part, certains organismes percevaient que les partenaires publics étaient peu engagés ou intéressés au projet. Des organisations auraient aimé voir un plus grand engagement de la part des CIUSSS et des arrondissements. D'autres ont ressenti une démobilisation des membres du comité de pilotage. Enfin, certains PAC ont connu une participation et une implication asymétrique des organisations dans un même territoire financé.

Troisièmement, on observe des enjeux quant au développement d'une compréhension commune et partagée parmi les parties prenantes des PAC. Ceux-ci peuvent relever de la confusion de certaines directives de santé publique qui parfois apparaissaient comme étant contradictoires pour les organismes communautaires porteurs d'action, mais aussi du difficile accès ou de l'accès différé de ces derniers aux données populationnelles et à certaines informations de nature épidémiologique des autorités locales de santé. La difficulté à accéder aux données nécessaires au bon déploiement des interventions et à la priorisation de celles-ci a été soulevée à plusieurs reprises par les organismes porteurs d'action. Ceci peut être dû au manque de représentation des directions régionales de santé publique au sein des instances de coordination des PAC, à la lenteur de la circulation de l'information au sein des organisations publiques, à l'absence de mécanisme préexistant permettant de favoriser le partage de l'information entre les organismes de santé et d'autres acteurs, mais aussi à une certaine méconnaissance de la complexité du réseau de la santé et de la distinction des rôles et responsabilités entre les CISSS/CIUSSS et les directions régionales de santé publique.

Quatrièmement, on observe des enjeux quant au développement d'outils informationnels destinés à la population de la part des autorités locales de santé et transmis par les organismes communautaires. Ces outils ne sont souvent disponibles qu'en français et en anglais ne permettant pas ainsi de rejoindre les populations immigrantes qui ne parlent pas ces langues. Cela augmente la charge de travail des organismes communautaires qui doivent traduire le matériel. Un organisme était disponible pour traduire le matériel dans plusieurs langues, mais cette ressource n'était peut-être pas connue de tous les organismes communautaires participant aux plans d'action communautaires.

En conclusion, l'analyse des obstacles inter-organisationnels démontre surtout des problèmes dans le développement, la composition, le design, l'animation, le leadership et les processus des instruments de collaboration. Ces enjeux témoignent de la complexité de développer la résilience inter-organisationnelle par l'entreprise de la mise en œuvre de certains PAC. Lorsqu'ils se manifestent, ces obstacles ont tendance à s'amplifier et à interagir en situation de crise, créant des cercles vicieux pouvant miner l'action collective. Ces obstacles contrastent avec les leviers inter-organisationnels de mise en œuvre de la section précédente démontrant des aptitudes importantes en matière de processus collaboratif. Comme certains obstacles se sont davantage manifestés sur certains territoires, il est important de mettre en perspective ces résultats en ne le généralisant pas à l'ensemble des PAC.

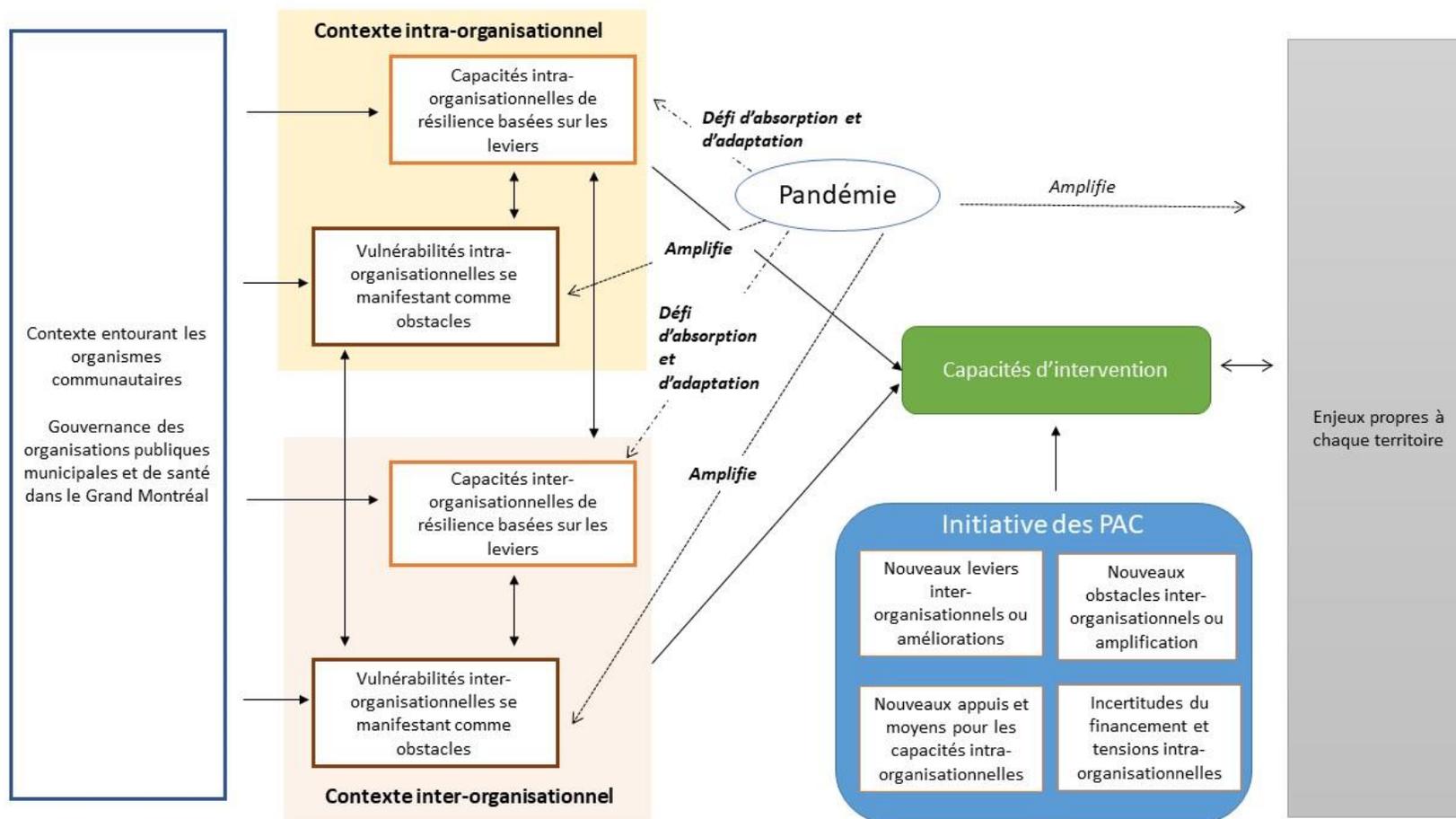
### **5.2.5 Conclusion sur les leviers et les obstacles de la mise en œuvre**

L'analyse de l'ensemble des leviers et des obstacles, intra-organisationnels et inter-organisationnels précédant et concomitant avec la mise en œuvre des PAC, permet de mieux

comprendre les multiples facteurs influençant les capacités de résilience en matière d'intervention dans à une crise. Comme démontré dans la figure 5 ci-dessous, le contexte entourant les organisations communautaires, comme le sous-financement, la surcharge de travail ainsi que les modèles de gouvernance des institutions publiques créent un contexte général influençant les capacités des organisations. Par la suite, chaque organisation ainsi que chaque réseau inter-organisationnel sectoriel ou territorial développent des capacités et des vulnérabilités en temps régulier. Ces vulnérabilités et capacités s'influencent mutuellement et agissent sur la capacité des organisations à accomplir leur mission en temps régulier. Un choc déstabilisateur comme la pandémie entraîne généralement une augmentation des vulnérabilités et interpelle les capacités de résilience en suscitant un besoin d'absorption et d'adaptation. Ces capacités et vulnérabilités transformées par le contexte de la pandémie influencent les capacités d'intervention en réseau. Les modèles de réponses aux crises, comme les PAC, influencent également les capacités d'intervention à travers de nouveaux leviers et obstacles. Ces capacités d'intervention permettront d'agir sur les enjeux propres à chaque territoire afin d'augmenter leurs capacités à faire face à la pandémie.

Dans la prochaine section, nous analysons l'impact des PAC sur les organisations et leurs missions.

Figure 5 : Interaction entre les contextes, des obstacles et des leviers des PAC et de la pandémie dans les capacités d'intervention en réseau



### **5.3 Les impacts des PAC sur les organisations et leurs missions**

Dans la présente sous-section, nous nous intéressons aux effets des PAC étudiés sur les organismes porteurs d'action ainsi que sur leurs missions. Plus spécifiquement, nous analysons leurs effets sur les capacités intra-organisationnelles et inter-organisationnelles dans une perspective non seulement d'intervention en contexte de crise et de réponse aux problématiques sociales qui en découlent, mais également de poursuite de la réalisation des missions de base desdits organismes.

#### **5.3.1 Impact sur les capacités intra-organisationnelles et inter-organisationnelles**

Les PAC ont apporté certains changements au niveau des capacités intra-organisationnelles et inter-organisationnelles des organismes ayant contribué à leur mise en œuvre. Le tableau 16 présente les éléments que nous décrivons dans cette sous-section. Nous abordons en quoi les PAC ont augmenté, réduit ou n'ont eu aucun effet sur les capacités intra-organisationnelles ou inter-organisationnelles selon la perception des interviewés. Ces capacités sont divisées selon la mission des organisations, les ressources humaines, les opérations, les services, les collaborations inter-organisationnelles et les impacts sur les usagers.

**Tableau 16- Impacts sur les capacités intra-organisationnelles et inter-organisationnelles**

Niveau	Dimensions	Transformées	Réduites	Inchangées
Intra-organisationnel	<i>Mission</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prise en charge de nouvelles catégories d'utilisateurs</li> <li>• Vocation élargie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transformation de la mission sans détenir toute l'expertise</li> </ul>	
	<i>Ressources humaines</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Embauche de personnel</li> <li>• Développement de nouvelles expertises</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Épuisement/essoufflement du personnel du fait que les organismes ont poursuivi leur mission de base tout en proposant de nouveaux axes d'intervention dans le cadre du PAC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas d'embauche supplémentaire</li> </ul>
	<i>Opérations</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nouvelles personnes embauchées ont prêté main-forte à d'autres projets</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lourdeur de la reddition de compte qui freine l'opérationnalisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Défis rencontrés dans le cadre du PAC n'ont pas eu d'effet sur les opérations</li> </ul>
	<i>Services</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amélioration de la qualité des services offerts (bonification et régularité)</li> <li>• Développement de nouveaux services pour répondre à de nouveaux besoins</li> <li>• Bonification de certains projets et augmentation de la rapidité d'action</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coupure dans les services de base pour répondre aux objectifs du PAC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Services offerts dans le cadre du PAC étaient les mêmes que ceux offerts par l'organisme auparavant</li> </ul>
Inter-organisationnel	<i>Collaborations inter-organisationnelles</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Développement de nouveaux partenariats</li> <li>• Renforcement des structures décisionnelles et de la confiance partagée</li> <li>• Leadership facilitant porté par les TQ</li> <li>• Rayonnement de la mission porté par le référencement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Temps passé à se concerter freine la réalisation de la mission</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflits inter-organisationnels préexistants sont demeurés (manque de transparence, manque de confiance, évitement face à la résolution des conflits)</li> </ul>
Usagers	<i>Usagers</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prise en charge de nouvelles catégories d'utilisateurs</li> <li>• Hausse du nombre de membres</li> <li>• Hausse du nombre d'utilisateurs</li> </ul>		

### **Effet sur les organismes porteurs d'action(s) – dimension intra-organisationnelle**

L'augmentation des capacités intra-organisationnelles des organismes communautaires porteurs d'action des PAC rejoint les leviers intra-organisationnels durant la mise en œuvre de ceux-ci présentés précédemment. Sans répéter notre analyse, nous mettrons en lumière certains éléments. Premièrement, au niveau de la mission des organismes, les PAC ont permis à une majorité d'organismes de bonifier leurs services existants (ex. aide alimentaire, appels d'amitié) auprès de la population ou d'en développer de nouveaux ou encore de développer de nouvelles pratiques d'intervention et de collaboration. Par exemple, la prise en charge d'une nouvelle catégorie de personnes bénéficiaires a impliqué l'ajustement de pratiques de travail, résultant en une meilleure qualité, quantité et régularité des services offerts et se traduisant par une hausse du nombre d'utilisateurs des services et du nombre de membres des organismes. Cette prise en charge a permis une hausse des membres des organismes et un plus grand rayonnement de ceux-ci auprès de la population. Le financement a également permis l'embauche de ressources humaines spécialisées pour répondre à des besoins spécifiques associés à la crise, en plus de permettre le développement de nouveaux partenariats qui ont assuré un certain rayonnement de la mission des organisations auprès de leurs homologues.

Parallèlement, certains organismes des PAC étudiés ont observé une réduction de leurs capacités avec le déploiement des plans d'action et la crise. Il est cependant difficile ici de départager clairement ce qui relève de la mise en œuvre des PAC et de la crise. Cela étant dit, quelques organismes ont, par exemple, dû réduire leur offre de services de base afin de répondre aux objectifs du PAC. De plus, les lourdeurs administratives en matière de reddition de compte auprès de la FGM et de FPC ainsi que le temps dédié à la participation aux instances de collaboration ont, dans certains cas, ralenti le bon fonctionnement de l'organisme et la réalisation de certains projets relevant de sa mission de base.

Finalement, pour une minorité d'organismes communautaires porteurs d'action, le PAC n'a amené à aucun changement de capacité. Les défis rencontrés dans le plan d'action n'ont donc pas eu d'impact direct sur le fonctionnement interne de ces derniers. Par exemple, certains organismes offraient déjà les services prévus par le PAC et n'ont donc pas eu à changer leurs rôles, leurs pratiques ou leurs interventions. D'autres n'ont pas eu à embaucher de nouvelles ressources : elles ont puisé au sein même de leur bassin de personnel pour réaliser les actions. Finalement, dans certains territoires, le financement n'a pas été considéré comme étant suffisant afin de transformer les capacités organisationnelles de certains organismes. Les processus d'embauche sont par exemple demeurés complexes en raison des conditions de travail peu attrayantes et du contexte de pénurie de main-d'œuvre.

### **Effet sur les concertations locales – dimension inter-organisationnelle**

Une augmentation ou une transformation des capacités inter-organisationnelles a été observée par plusieurs organismes partenaires des PAC étudiés grâce notamment à la création de mécanismes de gouvernance collaborative (ex. comité de pilotage et groupes de travail ponctuels). Ces mécanismes axés sur la coordination des interventions ont permis à une diversité d'acteurs qui ne sont pas habitués à travailler ensemble de collaborer étroitement ce qui a contribué à créer des liens, à augmenter le niveau de confiance entre eux, à développer des plans d'intervention concertés et à agir ensemble pour les réaliser. En somme, l'amélioration des capacités inter-organisationnelles s'est souvent matérialisée par une reconnaissance mutuelle de l'interdépendance des organisations.

Dans une minorité de PAC étudiés, des organismes porteurs d'action ont observé, à l'inverse, que les capacités inter-organisationnelles ont été réduites. Par exemple, certains organismes ont eu à dégager des ressources humaines pour la concertation sans que celles-ci ne soient financées par le PAC. Le contexte de crise ainsi que l'essoufflement du personnel au sein du réseau communautaire ont également entraîné la perte de personnel pendant le déploiement des projets.

Finalement, dans une minorité de PAC étudiés, les capacités inter-organisationnelles ont été perçues de la part de certains organismes comme étant inchangées. À titre d'illustration, cela s'est produit, lorsque la mission de base des organismes était déjà arrimée à la concertation locale ou encore avec les objectifs poursuivis par le PAC de leur territoire. D'autres ont plutôt privilégié ce terme pour illustrer la rémanence des freins à la concertation qui étaient déjà vécus avant les PAC (obstacles préalables), comme le manque de transparence et de confiance et la non-résolution de certains conflits latents.

### 5.3.2 Les impacts sur la mission

Les PAC ont également eu certains impacts sur les missions des organismes communautaires ainsi que sur la mission les concertations locales (tableau 17). Dans cette section, nous détaillons leurs impacts positifs et négatifs au niveau intra-organisationnel et inter organisationnel.

**Tableau 17- Impacts sur la mission : dimension intra-organisationnelle et inter-organisationnelle**

Dimension intra-organisationnelle		Dimension inter-organisationnelle	
Impacts positifs	Impacts négatifs	Impacts positifs	Impacts négatifs
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rayonnement de la mission de base des organismes</li> <li>• Augmentation des activités déployées et des services</li> <li>• Capacité à rejoindre plus facilement certaines populations</li> <li>• Hausse des bénévoles, membres et usagers des services</li> <li>• La mission des organismes est demeurée intacte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Détournement de la mission des organismes pour offrir des services prévus par le PAC sans détenir d'expertise</li> <li>• Essoufflement professionnel</li> <li>• Création d'attentes chez la population pour recevoir des services qui ne seront plus offerts après la fin du financement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nouveaux liens et partenariats entre les organisations</li> <li>• Rayonnement de la mission des organismes par le référencement et la participation à des activités de recherche</li> <li>• Prêts de ressources humaines et matérielles</li> <li>• Renforcement de la confiance partagée</li> </ul>	

### Impacts positifs et négatifs sur les organismes porteurs d'action(s) – dimension intra-organisationnelle

Les PAC ont eu plusieurs impacts positifs sur les missions des organismes communautaires. Les différents projets déployés ont notamment permis le rayonnement de la mission de base des organismes auprès des usagers et des autres acteurs publics et communautaires du territoire ainsi que l'augmentation générale des activités réalisées. En effet, certains organismes communautaires ont pu étendre leur offre de service afin de répondre à de nouveaux besoins, tout en demeurant dans leurs champs d'expertise. D'autres se sont également servis des PAC pour rejoindre des populations vulnérables avec qui ils n'avaient auparavant pas pu créer de liens. De plus, les personnes embauchées au sein des organismes dans le cadre du PAC ont pu prêter main-forte dans

des projets connexes. Les PAC ont également permis de bonifier les services des organismes en permettant à ces derniers de se doter de nouveaux outils technologiques. Ces avancées ont notamment permis une hausse des bénévoles, des membres ou encore des utilisateurs des services au sein de certains organismes communautaires. Pour plusieurs organismes, la mission de base est demeurée intacte, puisqu'une scission a pu être faite au niveau de la gestion entre les projets liés au PAC et les services préalablement offerts.

D'un autre côté, quelques facteurs ont pu affecter la nature des services offerts. Certains organismes ont par exemple dû transformer leurs missions de base afin d'offrir des services dans le cadre du PAC sans détenir d'expertise préalable. La majorité des organismes ont également ressenti beaucoup d'épuisement ou d'essoufflement professionnel dû à la quantité de travail à réaliser en peu de temps. Encore une fois, il est difficile de départager ce qui relève du PAC et de la crise. Enfin, si le financement octroyé par le Fonds COVID Québec a permis d'étendre l'offre de service existante ou de développer de nouveaux services, plusieurs organismes communautaires craignent les conséquences de la fin de celui-ci. D'aucuns n'auront pas les moyens maintenir lesdits services. Par conséquent, des personnes bénéficiaires seront laissées-pour-compte ce qui pourrait miner le lien de confiance entre eux et la population du territoire.

### **Impacts sur la concertation locale – dimension inter-organisationnelle**

Parallèlement, les PAC ont eu plusieurs impacts positifs sur les concertations locales. De nouveaux liens et collaborations ont été développés entre les organismes communautaires et les autorités locales municipales et sanitaires, ce qui a ultimement permis le rayonnement de la mission des organismes chez les institutions publiques et les possibilités de référencement entre ces derniers. Certains organismes ont également pu participer, grâce aux PAC, à des activités de recherche avec des chercheurs. Du côté des institutions publiques, celles-ci ont pu rejoindre plus facilement la population par le biais des organismes communautaires qui ont mobilisé des stratégies de communication à la fois novatrices et de proximité.

\*\*\*

En somme, pour la plupart des organismes communautaires porteurs d'action rencontrée, les PAC ont contribué à renforcer leurs capacités intra-organisationnelles ainsi que celles de la concertation locale à laquelle ils participent. De plus, les PAC ne semblent pas avoir entravé la réalisation de leur mission de base outre mesure, du moins pas plus que la crise en elle-même. En effet, au-delà du programme de financement des PAC, il importe de souligner que la crise en elle-même est venue bouleverser le contexte de travail et changer les besoins des communautés, en particulier les personnes en situation de vulnérabilité. Cela étant dit, l'élaboration et la mise en œuvre des PAC ont inévitablement affecté les organismes communautaires dans leur routine de travail en ajoutant de nouvelles priorités organisationnelles, redditions de compte et exigences de participation à des instances de collaboration inter-organisationnelle.

## 5.4 Les réalisations liées aux plans d'action

Dans cette section nous présentons les réalisations des PAC, à savoir celles liées aux organismes porteurs d'actions (dimension intra-organisationnelle), celles liées aux concertations (dimension inter-organisationnelle) et enfin les réalisations pour les personnes bénéficiaires.

### 5.4.1 Réalisation en lien avec les organismes porteurs d'action

Il est possible de distinguer deux principales sous-catégories de réalisations atteintes par les organismes porteurs d'action, celles directement liées aux actions prévues dans les axes de financement des PAC, ainsi que les retombées dépassant ce qui était prévu par les plans d'action. Nous discutons d'abord des réalisations concernant l'aide aux personnes vulnérables, la sensibilisation, la prévention et la vaccination, avant de discuter des retombées des plans d'action (voir tableau 18). Dans un troisième temps, nous discutons des non-réalisations.

**Tableau 18 - Réalisations liées aux organismes porteurs d'action**

	Réalisations atteintes		Réalisations non atteintes
<b>Aide aux personnes vulnérables</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aide alimentaire, livraison de denrées ou de kits d'urgence, dons</li> <li>• Diminution de l'isolement</li> </ul>	<b>Ressources matérielles et outils</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le logiciel KoBo n'a pas été utilisé à son plein potentiel, enjeux de confidentialité, non-utilisation des données récoltées</li> </ul>
<b>Sensibilisation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intervention des brigades, porte-à-porte, transmission d'informations sur le terrain</li> <li>• Publicités multilingues</li> </ul>	<b>Ressources humaines</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projets avortés en raison de départs de personnel, de postes non comblés ou de manque d'expertise</li> </ul>
<b>Prévention et protection Vaccination</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distribution de matériel EPI</li> <li>• Cliniques éphémères, transport vers les cliniques</li> </ul>	<b>Coordination</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dédoublage de services</li> <li>• Services ne répondant pas aux besoins de la population</li> <li>• Problèmes de logistique pour les livraisons de matériel</li> </ul>
<b>Retombées</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formation du personnel des organismes et de la population pour l'usage d'outils numériques</li> <li>• Capital social : renforcement des liens de confiance entre certaines tranches de la population et les institutions publiques</li> <li>• Accès à de nouveaux outils pour les organismes (tablettes, KoBo, bases de données)</li> <li>• Inclusion dans les structures de concertation</li> </ul>		

### Réalisations

Les actions entreprises dans le cadre des plans d'action ont tout d'abord permis de fournir de l'aide aux personnes vulnérables et notamment de l'aide alimentaire ainsi que des biens essentiels. C'est le cas notamment grâce aux actions comme la livraison de nourriture, les dons ou les kits de confinement. Ce type d'action permet également d'établir un contact avec les individus et de contrer leur isolement et de transmettre de l'information. En ayant une interaction avec ces

populations, on diminue l'impact de l'isolement et certaines interactions telles que les brigades ont même permis de repérer les personnes les plus touchées par l'isolement. Si les interactions se faisaient la plupart du temps dans le cadre de porte-à-porte, les intervenants estiment que des discussions approfondies avec les individus ont pu contribuer à réduire l'impact de l'isolement social. Les actions des PAC ont donc permis d'accompagner une partie de la population à travers la crise.

En ce qui concerne la sensibilisation, l'intervention des brigades est l'action la plus répandue et a eu lieu sur tous les territoires. Elle a notamment permis de conduire à des actions du type porte-à-porte qui ont donné le temps aux membres des brigades d'informer la population sur la vaccination et sur le virus à l'aide de sources fiables et d'informations provenant des Directions régionales de santé publique. De plus, les brigades ont été utilisées pour des interventions plus courtes auprès de la population afin de l'informer sur les ressources qui lui étaient proposées s'ils avaient besoin d'aide, que cette ressource soit permanente comme la présence d'un organisme qui pourrait les aider ou temporaire comme la présence de cliniques éphémères sur le territoire. Durant ces interventions, mais aussi grâce à des publicités préparées pour des populations spécifiques (immigrants, personnes en situation d'itinérance ou jeunes) la population a pu être mieux informée. Certaines publicités encore s'adressaient à l'ensemble de la population d'un territoire pour l'informer et la sensibiliser quant au vaccin et au dépistage.

Les actions se rapportant à la prévention et à la protection ont permis de fournir du matériel de protection à la population. Des centres de distribution de matériel EPI dans les centres communautaires et dans les lieux de culte ont été organisés, tous comme des services de livraison à domicile en cas d'isolement. Du matériel de protection et du désinfectant a également été distribué à la population par les brigades.

Enfin, des actions ont permis de rejoindre plus facilement les personnes à mobilité réduite ainsi que les populations plus vulnérables afin de favoriser l'accès à la vaccination. Cela a notamment été possible par la contribution aux cliniques éphémères organisées sur le territoire ainsi qu'au travers des actions liées au transport de la population vers les cliniques.

### **Retombées**

Les retombées sont des réalisations qui n'étaient pas prévues, mais qui ont été observées et sont survenues grâce aux actions des PAC. Ces retombées ont trait à la formation, aux liens sociaux et aux outils. Tout d'abord, en ce qui concerne la formation, on constate que grâce aux actions et à la mise en place des PAC, les employés et bénévoles des organismes communautaires ont pu accroître leurs compétences professionnelles et sociales, notamment en ce qui concerne les dynamiques inter-organisationnelles et l'utilisation des outils numériques pour réaliser leurs tâches. En ce qui a trait au capital social, on note que les actions ont permis de renforcer les liens de confiance entre certaines populations et les institutions publiques. En effet, l'historique de certaines communautés les portait à se méfier des institutions publiques et l'action de certaines organisations a pu permettre d'augmenter la confiance des premières envers les secondes.

En termes de retombées, on observe que la mise en œuvre des PAC a permis à certains organismes communautaires et publics (en particulier, les CISSS/CIUSSS) de se familiariser avec un nouvel

outil de collecte de données, l'application KoBo. Parmi les utilisateurs de cette application, on observe que certains employés ont développé non seulement des capacités de cueillette de données, mais également d'analyse. Il importe toutefois de mentionner que ce dernier aspect demeure un défi pour plusieurs utilisateurs. D'une manière plus spécifique, les organismes utilisateurs de l'application KoBo ont désormais accès à une nouvelle base de données pour mieux connaître la population de leur territoire et documenter leurs besoins. Détenant les compétences nécessaires pour l'opérer et connaissant son potentiel d'utilisation et d'impact quant aux interventions sur le terrain, des représentants d'organismes rencontrés soutiennent qu'ils envisagent recourir à cette application dans le cadre du retour à leurs activités régulières d'autant plus qu'il s'agit d'un outil de collecte de données gratuit, facile d'utilisation et flexible. De plus, les actions des PAC ont permis de mettre en place des mécanismes de gouvernance collaborative qui pourraient être appelés à être redéployés en temps de crise ou même au-delà de celle-ci. Ceci permettra à la population de bénéficier de nouveaux services mêmes après la fin des PAC. Quelques acteurs ont également souligné que les actions ont permis une augmentation du travail de terrain par les organismes.

### **Réalisations non atteintes**

Les réalisations non atteintes des organismes porteurs d'action peuvent être divisées en trois catégories en lien avec les outils informatiques, les ressources humaines et la coordination.

Tout d'abord en ce qui concerne les outils informatiques, l'application KoBo devait permettre une meilleure performance en matière de sensibilisation. Cependant, au sein de certains PAC étudiés, on observe que les enjeux de confidentialité ont grandement freiné l'apport prévu de cet outil. De plus, plusieurs représentants rencontrés ont mentionné que les données récoltées avec KoBo ont peu ou pas été exploitées à leur plein potentiel par tous les CISSS/CIUSSS travaillant en partenariat avec les brigades communautaires.

Les problèmes de ressources humaines ont été récurrents durant la pandémie et la mise en œuvre des PAC et certaines actions ont été affectées par ce problème. Ainsi, certains projets n'ont pas pu être poursuivis en raison de départs de membres du personnel ou que les postes n'étant pas comblés à temps pour le déploiement de l'action. De plus, des projets de bridages de sensibilisation, initiative fortement recommandée par le Fonds COVID Québec dans le cadre des PAC, ont dû être abandonnés en raison d'un manque d'expertise au sein des organismes de mise en œuvre.

Certaines actions ont également souffert de problèmes de coordination. Parfois, des doublons de service ont été observés. Certaines actions étaient également réalisées par des organisations ne participant pas aux PAC, ce qui a pu limiter la réalisation de celles-ci et l'apport des actions prévues dans les PAC. D'autres services ou actions ne répondaient pas nécessairement aux besoins de la population. C'est le cas par exemple du transport d'aînés vers les centres de vaccination qui, dans certains territoires, n'a pas été nécessaire en raison de la vaccination à domicile organisée par des CLSC. Par conséquent, le transport pour la vaccination s'est avéré moins utile que prévu. Finalement, des problèmes de livraison de matériel ont perturbé certaines actions, et la distribution de coupons pour les taxis n'a pas toujours été un grand succès, plusieurs organismes ayant mentionné vouloir en distribuer sans jamais venir les chercher, ou en raison de la difficulté à utiliser les coupons pour Uber.

## 5.4.2 Réalisations en lien avec les concertations locales

Dans cette sous-section, il est question des réalisations atteintes et non atteintes selon la perspective inter-organisationnelle ou des concertations locales au sein desquels s'inscrivent les PAC étudiés. Le tableau 19 présente ces réalisations atteintes ou non selon trois dimensions : la concertation, de la confiance et les ressources.

**Tableau 19- Réalisations en lien avec les concertations locales**

	<i>Réalisations atteintes</i>		<i>Réalisations non atteintes</i>
<b>Concertation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amélioration des interactions</li> <li>• Partage d'une conception commune autour des besoins des populations desservies</li> <li>• Création de comités</li> <li>• Amélioration du travail collectif et multisectoriel</li> </ul>	<b>Concertation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Structures et instances de concertation demeurent peu efficaces pour la gestion de crise</li> <li>• Manque de collaborations entre certaines organisations menant à la non-réalisation de projets</li> <li>• Exclusivité du processus décisionnel</li> <li>• Ralentissement de la concertation dû à l'intégration continue des comités sectoriels au sein des comités de pilotage</li> </ul>
<b>Confiance partagée</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcement des liens de confiance entre organismes et institutions</li> <li>• Meilleure compréhension des méthodes de travail des uns et des autres</li> </ul>		
<b>Ressources</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partage de ressources matérielles entre organismes et partenaires (Croix-Rouge canadienne, CISSS, CIUSSS)</li> </ul>		

### Réalisations atteintes

Les actions des PAC ont permis aux organismes de se réunir en instance de concertation. Ces instances ont permis d'améliorer les interactions entre ces organismes. Ces améliorations ont d'abord un lien avec une meilleure compréhension des besoins. Plusieurs acteurs ont affirmé que les PAC leur avaient permis d'augmenter la compréhension commune des enjeux et la connaissance des besoins de certaines populations marginalisées. Grâce aux échanges dans les comités de pilotage par exemple, il était plus facile de concevoir collectivement une problématique. Grâce au travail réalisé par les brigades et la rétroaction en groupe, les acteurs ont exprimé qu'il y avait eu une meilleure perception des besoins par les institutions publiques et par les organismes. De plus, les organismes en contact avec les populations vulnérables avaient de nouvelles façons de faire remonter les besoins de la population vers les structures institutionnelles et décisionnelles avec les différents comités.

Ces espaces d'échange et de collaboration ont également permis une meilleure compréhension et partage des méthodes de travail et de leurs impacts sur la population, ce qui permet d'améliorer le travail collectif. Pour certains acteurs, l'exercice proposé par le PAC était d'ailleurs nouveau et constituait une première conception du travail collaboratif multisectoriel sur le territoire. Les différents projets ont également permis de créer des liens avec de nouveaux partenaires. Liens que

les acteurs souhaitent majoritairement conserver après les PAC. De plus, certains acteurs ont mentionné que ces lieux de discussion leur ont permis de mieux faire comprendre leur offre de service aux autres organismes et aux institutions publiques.

Les PAC ont favorisé le renforcement du lien de confiance entre les organismes communautaires et publics se traduisant au sein de certains territoires étudiés par des partages de ressources humaines. Des ressources matérielles entre organismes ont également été partagées, notamment des équipements de protection individuelle (EPI) fournis par les CISSS/CIUSSS et la Croix-Rouge canadienne à l'attention des organismes communautaires partenaires des PAC et auprès de la population de leur territoire respectif. Concernant les EPI fournis par la Croix-Rouge canadienne, voici quelques chiffres illustrant l'ampleur des dons : plus de 1 664 500 masques à usage général, 400 000 bouteilles de gel désinfectant, 80 820 ensembles de masques et de gants et 10 000 visières ont été distribués aux PAC soutenus financièrement par le Fonds COVID Québec et aux populations de leurs territoires respectifs. La Croix-Rouge canadienne a également assuré une mise en relation directe entre des entreprises et des organismes communautaires pour l'accès à des masques additionnels, en don ou à des tarifs préférentiels.

### **Réalisations non atteintes**

Quelques acteurs nous ont mentionné que leurs structures et instances de concertation demeurent peu efficaces pour la gestion de crise. Certains projets n'ont pas pu être réalisés faute de collaboration avec certaines organisations. D'autres expliquent que tous les partenaires n'ont pas été intégrés dans les processus décisionnels ce qui menait soit à des ralentissements dans le processus décisionnel, soit à une mauvaise compréhension collective de certains enjeux.

### **5.4.3 Réalisations en lien avec les personnes bénéficiaires**

Dans cette section, nous rassemblons les réalisations directement en lien avec les bénéficiaires. Nous analysons l'effet des PAC sur les personnes bénéficiaires en ce qui a trait à l'information, aux objectifs de santé publique, aux services directement apportés et aux effets sur la communauté. Le tableau 20 met en relief les réalisations atteintes et celles non atteintes selon quatre aspects : l'information et la sensibilisation, les objectifs de santé publique, les services à la population et les effets sur la communauté.

**Tableau 20- Réalisations en lien avec les personnes bénéficiaires**

	Réalisations atteintes	Réalisations non atteintes
<b>Information et sensibilisation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sensibilisation et partage d'informations (brigades, pamphlets, etc.)</li> <li>• Référencement des services des organismes par les brigades</li> <li>• Traduction des informations en plusieurs langues</li> </ul>	
<b>Objectifs de santé publique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sensibilisation à la vaccination et au dépistage : contribution au contrôle des éclosions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le nombre de cas demeure élevé et la couverture vaccinale demeure faible chez certaines tranches de la pop.</li> </ul>
<b>Services à la population</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Services pour les personnes vulnérables ou atteintes de la COVID-19 (livraison de nourriture, banques alimentaires, distribution de matériel EPI, sensibilisation, soutien psychosocial, visites ou appels amicaux, accompagnement pour le dépistage et la vaccination)</li> <li>• Efforts pour contrer la fracture numérique chez la population</li> <li>• Effort pour lutter contre l'isolement social et la détresse psychologique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Certains services n'ont pas atteint les objectifs, puisque peu sollicités (livraison de repas, kits d'isolement, services de transport, etc.)</li> <li>• La fracture numérique demeure importante pour certaines populations</li> </ul>
<b>Effets sur la communauté</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Populations vulnérables mieux desservies</li> <li>• Services adaptés pour répondre aux besoins</li> <li>• Renforcement des liens de solidarité dans les quartiers</li> <li>• Renforcement de la confiance de la population envers les institutions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Certaines populations vulnérables demeurent difficiles à rejoindre.</li> </ul>

### Réalisations atteintes

Tout d'abord, certaines réalisations sont en lien avec le partage d'information et la sensibilisation de la population. Comme nous l'avons expliqué précédemment, les brigades ont permis à la population de mieux connaître les services d'aide de leur territoire. Quelques territoires ont d'ailleurs fabriqué des pamphlets qui rassemblaient tous les organismes et les ont distribués à la population. Aussi, à l'aide de traducteurs, certains documents de santé publique ont été traduits en plusieurs langues et remis à la population pour que certaines populations issues de l'immigration puissent profiter d'une information de qualité sur les mesures sanitaires et sur la COVID-19 en général.

Ensuite, les actions de sensibilisation ont permis de contribuer à atteindre les objectifs de santé publique en matière de contrôle des éclosions puis, lorsque le vaccin fut disponible, en matière de couverture vaccinale. La sensibilisation a également pu mener à la réduction des vecteurs de transmission du virus puisque la population mieux informée arrive mieux à s'isoler et à se protéger.

Les services à la population varient dans leur nature, mais dans l'ensemble, les personnes vulnérables ou atteintes de la COVID-19 ont eu accès à plusieurs services (livraison de nourriture, banques alimentaires, distribution de matériel EPI, sensibilisation, soutien psychosocial, visites ou appels amicaux, accompagnement pour le dépistage et la vaccination, etc.). Dans la plupart des

territoires analysés, on a observé des mesures pour favoriser l'accès au dépistage et à la vaccination (ex. services de transport, cliniques éphémères). Pour contrer la fracture numérique, des services d'aide ont également été offerts. On note notamment que les personnes n'ayant pas accès à un cellulaire ont pu imprimer et plastifier leur passeport vaccinal, et qu'une assistance a été donnée pour la prise de rendez-vous pour le dépistage et la vaccination. Avec la création de services d'aide d'urgence, les actions ont permis de réduire l'impact financier pour les bénéficiaires en lien avec les mesures sanitaires. De plus, certains territoires ont même pu offrir des actions pour lutter contre l'isolement social et à la détresse psychologique. Somme toute, les PAC ont permis d'offrir de nouveaux services et la plupart d'entre eux sont en processus pour être pérennisés.

De façon plus large, les PAC ont eu un effet sur la communauté et les populations vulnérables ont pu être mieux desservies. Que ce soit la population issue de l'immigration, les itinérants ou encore les femmes racisées, des services adaptés leur ont été offerts pour améliorer leur sécurité et leur bien-être. Dans certains secteurs, de nouvelles populations ont pu être desservies comme les itinérants, les travailleurs du sexe ou encore les femmes victimes de violence conjugale. Grâce aux actions, la sécurité des bénéficiaires a été augmentée tout en renforçant les liens de solidarité existant dans les quartiers. Ce faisant, la confiance de la population envers les institutions publiques et organisations s'est renforcée et la population a pris conscience des ressources sur son territoire.

### **Réalisations non atteintes**

Bien que plusieurs populations vulnérables aient pu être rejointes, certaines n'ont pas pu l'être. Malgré les actions, le nombre de cas de contamination est demeuré très élevé et la couverture vaccinale faible pour certaines tranches de la population et dans certains territoires. Les objectifs de santé publique n'ont pas toujours été atteints. De plus, certains services n'ont pas su atteindre leurs objectifs. C'est le cas notamment des services de livraison de repas et de kit de confinement qui ont été moins sollicités que prévu dans certains territoires, les populations ciblées préférant utiliser leurs services d'aide habituels qui ont eu une offre bonifiée durant la pandémie. Dans certains cas, les ressources de transports des personnes âgées et vulnérables ont été sous-exploitées. Ceci peut être dû à la mise en place tardive de ces services.

## **5.5 Conclusion**

Dans cette première section sur les résultats de notre étude, nous avons présenté une analyse transversale des huit PAC étudiés. Nous avons dégagé quatre grands thèmes d'analyse. Dans un premier temps, nous avons présenté les leviers et les obstacles préalables à la réalisation des plans d'action qui ont pu avoir une influence sur la mise en œuvre de ceux-ci. Dans un deuxième temps, nous avons présenté les leviers et obstacles rencontrés au cours de la mise en œuvre des PAC. Dans un troisième temps, nous avons présenté les impacts des PAC sur les organisations et leur mission, et nous avons finalement discuté des différentes réalisations liées aux plans d'action.

Notre analyse montre l'importance des acteurs impliqués dans les PAC, des dynamiques inter-organisationnelles et des espaces de concertation, ainsi que de la présence d'un acteur exerçant un rôle de leadership de facilitation pour la mise en œuvre des plans d'action. Nous remarquons également le rôle prépondérant des ressources comme freins ou obstacles pour la mise en œuvre

des PAC. Nous constatons particulièrement le rôle des ressources humaines dans la bonne réalisation des plans d'action, mais aussi comme obstacle important dans un contexte de crise sanitaire, de stress financier, d'épuisement des acteurs, de difficultés d'embauche et de rétention des employés. Notre analyse transversale montre également que la plupart des éléments se retrouvent à la fois dans la catégorie des leviers et des obstacles, suivant s'ils ont fonctionné ou non dans le territoire étudié, ce qui permet de faire ressortir des conditions favorables pour la réalisation des plans d'action. Enfin, cette analyse transversale montre le rôle qu'ont pu jouer les plans d'action auprès de la population et les nombreuses réalisations qui sont attribuables à ceux-ci.

Sur la base de ces résultats, nous avons dégagé des similitudes entre les trajectoires des PAC et développé une typologie du modèle de plan d'action que nous présentons dans la section suivante.

## 6. Typologie de la gouvernance collaborative des PAC étudiés

Dans la section précédente, nous avons cherché à déterminer en quoi les PAC étudiés ont eu des effets leviers (ou non) renforçant les capacités intra-organisationnelles et inter-organisationnelles en vue d'intervenir et de répondre aux problématiques sociales découlant de la pandémie. Puisque ces capacités sont largement influencées par l'état de la résilience multiniveau de la communauté, nous avons distingué deux niveaux temporels d'analyse : l'état des capacités et de la résilience multiniveau, en particulier la résilience organisationnelle et inter-organisationnelle, (1) avant la pandémie et (2) pendant la mise en œuvre des PAC étudiés. De cette analyse, des facteurs facilitant et freinant celle-ci ont été identifiés.

Dans la présente section et la suivante, nous nous intéressons aux PAC comme modèle d'intervention en contexte de crise. Avant de déterminer si ce modèle est adapté pour répondre aux urgences, nous proposons d'examiner la gouvernance collaborative des PAC étudiés. Pour ce faire, nous recourons à l'une des clés d'analyse formulée dans la section 2, soit le modèle de gouvernance collaborative proposé par Ansell et Gash (2007). Au cœur de celui-ci, rappelons qu'on retrouve le processus collaboratif caractérisé par les aspects de communication, de confiance, d'engagement, de compréhension commune et partagée, de planification concertée et de résultats intermédiaires. Ce processus est influencé par trois catégories de facteurs à la fois contextuels et stratégiques: (1) ses conditions de départ, (2) sa structure et (3) la manière dont s'exerce le leadership de facilitation. Premièrement, les conditions de départ du processus collaboratif réfèrent aux déséquilibres de pouvoir, de ressources et d'asymétrie d'information entre les parties prenantes, aux motivations et aux contraintes de celles-ci à participer et à leur historique de collaboration et de conflits. Deuxièmement, la structure du processus collaboratif correspond aux critères d'inclusion et d'exclusion concernant les acteurs invités à y participer ou non, à la clarté de ses règles de fonctionnement et à la transparence de celui-ci. Enfin, le leadership de facilitation est exercé par des acteurs ayant le rôle de gardien du processus collaboratif et d'en assurer le bon déroulement : mise en place de celui-ci, mobilisation et *empowerment* des parties prenantes et facilitation sur les plans de la construction de la confiance, du dialogue, d'une compréhension commune, de l'exploration de gains mutuels et de l'atteinte de résultats intermédiaires. Les leaders de facilitation détiennent certaines compétences clés permettant de favoriser, notamment, une participation large et active, des dynamiques de groupe productives et la résolution des conflits.

À la lumière de nos résultats de recherche, une première observation s'impose et concernant la dimension structurelle de la gouvernance collaborative des PAC étudiés. À une exception près, tous disposent d'un mécanisme structurel de gouvernance de collaboration inter-organisationnelle. Pour la majorité de ceux-ci, ce mécanisme s'appuie sur deux types d'organes : un organe stratégique et un organe opérationnel. Les appellations diffèrent d'un PAC à l'autre. Le premier type d'organe cherche à établir une gouvernance collaborative des actions des organismes publics (CIUSSS/CISSS et arrondissement, agglomération ou ville) et communautaires (organisme fiduciaire) en vue de réaliser le PAC dans son ensemble. Il réunit des représentants de ces organismes en plus de ceux des fondations (FGM ou FPC) et, parfois ceux de la Croix-Rouge canadienne. Il est également appelé à effectuer un suivi de haut niveau du PAC et à prendre des décisions stratégiques. La fréquence des rencontres varie selon les PAC étudiés : aux deux semaines ou sur une base mensuelle. Puisqu'il s'agissait d'une des conditions de financement, cet organe était présent dans tous les PAC étudiés à une exception près. Pour sa part, le deuxième organe réunit minimalement les représentants des organismes communautaires porteurs d'action

du PAC ainsi que ceux des fondations et de la Croix-Rouge canadienne. Son mandat consiste principalement à effectuer le suivi quant à la réalisation des actions du PAC dans une perspective d'entraide et de reddition de compte. La fréquence des rencontres est aux deux semaines. Certains PAC ont ouvert la participation aux rencontres de l'organe opérationnel aux autres organisations communautaires et publiques (ex. police et directions d'école) du territoire.

Ainsi, en vertu de nos résultats de recherche, si la dimension structurelle du modèle de gouvernance collaborative des PAC étudiés apparaît relativement similaire à une exception près, il en va autrement pour les deux autres dimensions appelées à influencer le processus collaboratif, soit (1) ses conditions de départ correspondant à la résilience intra-organisationnelle et inter-organisationnelle préexistante que nous désignerons sous le vocable d'infrastructure sociale et (2) le leadership de facilitation exercé durant la conception et la mise en œuvre du PAC.

Le terme d'infrastructure sociale s'appuie sur la résilience multiniveau (communautaire, organisationnelle et inter-organisationnelle), la nouvelle gouvernance publique, la gouvernance collaborative et le capital social. Il décrit la combinaison de cinq éléments. Premièrement, se situant à l'échelle locale, l'infrastructure sociale dont il est ici question se compose d'organisations communautaires ayant développé des liens de confiance avec la population et détenant une expertise reconnue. La maturité de l'organisation repose notamment sur la qualité de ses liens avec la population et avec les autres organisations (communautaires et publiques) du territoire ainsi que sur un financement adéquat pour réaliser sa mission et des actions concertées. Deuxièmement, cette infrastructure sociale repose sur la capacité de concertation locale entre les organisations communautaires et entre celles-ci et les organisations publiques avec une reconnaissance de la complémentarité de leurs approches et de leur interdépendance mutuelle. Une telle capacité se détecte notamment par l'existence à l'échelle locale de mécanismes collaboratifs (tels que des regroupements d'organismes communautaires et des tables de concertation sectorielle, intersectorielle et multi-territoriale), d'une planification stratégique, de plans d'action et d'interventions concertées. Troisièmement, cette infrastructure sociale repose sur des organismes publics jouant divers rôles dont certains sont plus accentués que d'autres selon le degré de maturité de l'infrastructure sociale d'ensemble : prestataire de services publics, bailleur de fonds, coordonnateur, facilitateur, collaborateur, mobilisateur, notamment. Quatrièmement, les bailleurs de fonds publics et privés travaillent en synergie pour maximiser la cohérence des programmes de financement (et de la reddition de compte) et ils les coconstruisent avec les acteurs communautaires. Cinquièmement, les décideurs politiques démontrent une volonté de mettre à l'agenda des enjeux territoriaux et appuient le travail de collaboration inter-organisationnelle par le développement de politiques publiques.

De l'analyse comparée du modèle de gouvernance collaborative des PAC étudiés, nous proposons une typologie composée de quatre configurations. Selon notre analyse, le niveau de facilité ou de difficulté de mise en œuvre des PAC repose sur le type de configuration du milieu où chacun a été déployé.

- Configuration 1 : un modèle s'appuyant sur une infrastructure sociale mature et un leadership de facilitation exercé par un acteur communautaire reconnu et expérimenté;
- Configuration 2 : un modèle s'appuyant sur une infrastructure sociale mature et sur un leadership de facilitation exercé par des acteurs publics sur un territoire regroupant plusieurs concertations locales;

- Configuration 3 : un modèle fondé sur une infrastructure sociale préexistante et un leadership de facilitation, tous deux à parfaire;
- Configuration 4 : un modèle fondé sur un leadership de facilitation exercé par un acteur communautaire ne pouvant s'appuyer ni sur l'infrastructure sociale préexistante ni sur un mécanisme structurel de collaboration inter-organisationnelle.

### **6.1. Configuration 1 : un modèle s'appuyant sur une infrastructure sociale mature et un leadership de facilitation exercé par un acteur communautaire reconnu et expérimenté**

L'analyse de la gouvernance collaborative des PAC étudiés nous conduit à identifier un premier modèle caractérisé par une infrastructure sociale préexistante mature et un leadership de facilitation exercé par des acteurs communautaires. Par infrastructure sociale mature préexistante, nous référons ici à quatre éléments étroitement liés à la résilience intra-organisationnelle et inter-organisationnelle d'une communauté donnée : (1) un tissu d'organisations communautaires intervenant sur les enjeux du territoire, ayant développé un lien de confiance fort entre eux et avec la population et détenant une expertise reconnue ; (2) des organisations publiques engagées dans la concertation locale, reconnaissant la complémentarité de leurs approches avec celle des organismes communautaires et partenaires de projets avec ces derniers, (3) des mécanismes de concertation sectorielle et intersectorielle existants, impliquant une diversité d'acteurs et adéquatement coordonnés et financés et (4) un historique de coopération, de coordination et de collaboration entre les divers acteurs du territoire.

Les PAC étudiés faisant partie de ce modèle se caractérisent également par un leadership de facilitation exercé par des acteurs communautaires. Selon la dynamique de concertation locale, il s'agit soit de la table de quartier, soit d'un organisme. Dans un cas comme dans l'autre, l'acteur communautaire est solidement ancré dans la dynamique de concertation locale (excellente connaissance de celle-ci, liens de confiance avec les divers acteurs, historique de collaboration avec ceux-ci, etc.). De plus, il a été appelé à de nombreuses reprises à coordonner des actions concertées à l'échelle du territoire impliquant une diversité d'acteurs (publics, communautaires et philanthropiques). Il a ainsi développé et acquis des compétences clés et reconnues par les acteurs du milieu, notamment, en mise en place de processus collaboratifs reposant sur une participation large et active des parties prenantes, en mobilisation de celles-ci, en animation de dynamiques de groupe productives (objectifs clairs et formats de rencontre conséquents), en développement d'outils favorisant une compréhension partagée (synthèse verbale, compte-rendu, plan d'action, etc.) et en coordination d'action concertée (approches de communication adaptées aux parties prenantes, outils de suivi et de reddition de compte, etc.).

## **6.2. Configuration 2 : un modèle s'appuyant sur une infrastructure sociale mature et sur un leadership de facilitation exercé par des acteurs publics sur un territoire regroupant plusieurs concertations locales;**

L'analyse de la gouvernance collaborative des PAC étudiés nous conduit à identifier un second modèle caractérisé par un leadership de facilitation exercé par des acteurs publics sur un territoire (ville, agglomération ou arrondissement) regroupant plusieurs concertations locales aux dynamiques propres. Les PAC regroupés dans ce modèle ont la particularité d'être coordonnés par des acteurs municipaux (évoluant à l'échelle de l'arrondissement ou de la ville) et/ou issus du CISSS lesquels exercent également le leadership de facilitation. Il est à préciser toutefois qu'en vertu des critères de financement du Fonds COVID Québec, les organismes fiduciaires de ces PAC sont des organismes communautaires.

Les acteurs publics des PAC appartenant à ce modèle coordonnent les comités de suivis de ceux-ci et ils veillent à la réalisation des actions prévues. De plus, dans plusieurs cas, les actions financées par le Fonds COVID Québec s'inscrivent dans le contexte d'une politique et/ou d'un plan d'action de ses acteurs publics plus larges bénéficiant d'autres financements. Les concertations sont donc l'occasion de discuter d'enjeux plus généraux et de rassembler et de faciliter la communication entre les différents acteurs publics et communautaires sur de nombreux enjeux.

Dans le cadre des PAC étudiés faisant partie de ce modèle, on observe toutefois un certain manque d'arrimage entre les différentes catégories d'organisations participant à la concertation inter-organisationnelle et à la mise en œuvre des PAC. Tout d'abord, on note que les organismes communautaires ont parfois l'impression que les actions leur sont imposées par les institutions publiques, et en particulier par la ville ou l'arrondissement, ce qui peut affecter leur niveau d'engagement. De plus, si les organismes communautaires sont très actifs dans la réalisation des actions, une certaine séparation semble se créer entre les espaces de collaboration regroupant davantage les organismes communautaires et ceux regroupant davantage les organisations publiques. Certains acteurs dont les personnes en charge de la coordination de ces PAC parviennent tout de même à faire le pont entre ces instances collaboratives afin de s'assurer de la présence d'une certaine concertation pour la réalisation des actions. Enfin, dans certains cas se rapportant à cette configuration, on observe un manque d'arrimage entre les organisations de la santé et les organisations municipales. Ceci n'empêche pas la mise en place d'actions concertées, mais pourrait freiner la pérennisation de ce modèle d'action.

## **6.3. Configuration 3 : un modèle fondé sur une infrastructure sociale préexistante et un leadership de facilitation, tous deux à parfaire**

L'analyse de la gouvernance collaborative des PAC étudiés nous conduit à identifier un troisième modèle caractérisé par une infrastructure sociale préexistante et un leadership de facilitation à parfaire. Concernant le premier aspect, on observe l'existence d'organismes communautaires intervenant sur les enjeux du territoire et ayant développé un lien de confiance avec la population. Toutefois, les liens de collaboration entre eux, et en particulier dans une perspective intersectorielle, sont récents de même que ceux avec les organismes publics ce qui affecte le niveau de confiance des uns envers les autres ainsi que le niveau d'engagement. Du côté du leadership de

facilitation, celui-ci a été exercé dans les PAC se rapportant à ce modèle par une table de quartier (TQ). Deux faits marquants sont le roulement de personnel à la fois à la direction de la TQ et à la coordination du PAC ainsi que la difficulté à recruter de nouveaux employés pour exercer ces fonctions névralgiques. Cela a engendré de l'incertitude et de l'instabilité sur le plan de la gouvernance collaborative des PAC en question se traduisant ensuite par une démobilisation et un désengagement chez certaines parties prenantes. De plus, les acteurs qui ont exercé le leadership de facilitation au sein des PAC se rapportant à ce modèle ne détenaient pas certaines compétences clés pour l'exercer ce qui s'est notamment traduit par des dynamiques de groupe parfois moins productives et la non-résolution de tensions ou de conflits nuisant à la mobilisation et à l'engagement des parties prenantes ainsi qu'à l'atteinte de résultats intermédiaires concertés.

Configuration 4 : un modèle fondé sur un leadership de facilitation exercé par un acteur communautaire ne pouvant s'appuyer ni sur une infrastructure sociale préexistante ni sur un mécanisme structurel de collaboration inter-organisationnelle.

Enfin, l'analyse de la gouvernance collaborative des PAC étudiés nous conduit à identifier un quatrième modèle caractérisé par un leadership de facilitation exercé par un acteur communautaire, mais qui ne peut s'appuyer ni sur l'infrastructure sociale préexistante et ni sur un ou des mécanismes structurels de collaboration inter-organisationnelle. Dans ce cas, l'acteur communautaire est ancré et reconnu localement et il bénéficie d'une grande connaissance de la population du quartier. Cependant, il ne dispose ni de structure de collaboration inter-organisationnelle ni de l'appui formel des organismes publics (arrondissement et CIUSSS) et des instances de concertation existantes du territoire. Dans ce modèle, la collaboration inter-organisationnelle s'effectue de manière bilatérale, c'est-à-dire entre l'organisme communautaire fiduciaire exerçant le leadership de facilitation et les organismes communautaires porteurs d'actions du PAC. Cette collaboration bilatérale permet également d'effectuer la coordination et le suivi desdites actions. Dans ce modèle, il existe une volonté réelle des acteurs de travailler ensemble, mais l'historique de communication, de confiance et d'implication des acteurs publics ne permet pas nécessairement de mettre en place un processus collaboratif similaire à ce qu'on n'a pu observer dans les autres PAC.

\*\*\*

En résumé, à la lumière des résultats de recherche et de l'analyse comparée du modèle de gouvernance de collaboration inter-organisationnelle des PAC étudiés, nous avons proposé dans cette section une typologie constituée de quatre configurations se caractérisant par l'existence ou non d'une infrastructure sociale mature avant la crise sanitaire ainsi que par un leadership de facilitation exercé soit par des acteurs publics, soit par des acteurs communautaires. En guise de rappel, voici les quatre configurations du modèle de gouvernance de collaboration inter-organisationnelle des PAC étudiés :

- Configuration 1 : un modèle s'appuyant sur une infrastructure sociale mature et un leadership de facilitation exercé par un acteur communautaire reconnu et expérimenté;
- Configuration 2 : un modèle s'appuyant sur une infrastructure sociale mature et sur un leadership de facilitation exercé par des acteurs publics sur un territoire regroupant plusieurs concertations locales;

- Configuration 3 : un modèle fondé sur une infrastructure sociale préexistante et un leadership de facilitation, tous deux à parfaire;
- Configuration 4 : un modèle fondé sur un leadership de facilitation exercé par un acteur communautaire ne pouvant s'appuyer ni sur l'infrastructure sociale préexistante ni sur un mécanisme structurel de collaboration inter-organisationnelle.

Dans la prochaine section, nous poursuivrons notre examen du modèle d'intervention des PAC. Contrairement aux résultats présentés et discutés dans les deux dernières sections, la perspective analytique adoptée sera plutôt prospective. Après avoir déterminé si le modèle d'intervention des PAC est adapté pour répondre aux urgences, il s'agira ensuite d'identifier les ajustements nécessaires ainsi que les conditions favorisant (leviers) ou freinant (blocages) sa pérennisation.

## **7. Résultats sur la reproduction, les ajustements et la pérennisation des PAC**

Le volet 3 du mandat de recherche confié par la FGM au Cité-ID de l'ENAP poursuit trois grands objectifs : (1) déterminer si le modèle d'intervention que constitue les PAC est adapté pour répondre aux urgences, (2) le cas échéant, identifier les ajustements nécessaires et (3) identifier les conditions favorisant (leviers) ou freinant (blocages) sa pérennisation par les autorités publiques et le milieu communautaire. Ainsi, contrairement au volet 2, la perspective de recherche n'est pas de nature rétrospective, mais plutôt de nature prospective.

### **7.1 Les PAC : un modèle d'intervention adapté pour répondre aux urgences**

De l'avis d'une majorité de représentants d'organismes publics et communautaires associés à la conception et à la mise en œuvre des PAC étudiés, ce modèle d'intervention fondé sur une gouvernance de collaboration inter-organisationnelle favorisant une participation large et active d'une diversité d'acteurs, reconnaissant la spécificité et la complémentarité des approches et veillant à leur arrimage et à leur coordination s'est révélé adapté pour répondre à la complexité des enjeux découlant de la crise sanitaire. D'ailleurs, une majorité d'acteurs rencontrés recommandent sa poursuite non seulement en vue du rétablissement à la COVID-19 des communautés, mais également du développement et du renforcement de leur résilience.

#### **7.1.1. Un modèle fondé sur une gouvernance locale de collaboration inter-organisationnelle**

Le modèle d'intervention des PAC se fonde sur une gouvernance locale de collaboration inter-organisationnelle impliquant minimalement trois types d'acteurs : (1) des acteurs municipaux se situant selon les PAC étudiés à l'échelle de l'arrondissement, de l'agglomération ou de la municipalité dans son ensemble, (2) des acteurs du milieu de la santé CIUSSS/CISSS et un acteur communautaire agissant à titre de fiduciaire et, dans une majorité de cas, à titre également de leader de facilitation (table de quartier ou organisme communautaire).

Selon les PAC étudiés, d'autres acteurs sont venus mettre l'épaule à la roue dont une panoplie d'organismes communautaires œuvrant auprès de personnes en situation de vulnérabilité (ex. personnes âgées et à mobilité réduite, familles immigrantes et minorités visibles) ainsi qu'auprès de la population en générale et promouvant l'action bénévole. On observe également la participation et la contribution d'autres catégories d'acteurs publics chez certains PAC étudiés dont des représentants des services de police, des directions d'écoles primaires et secondaires, de la direction régionale de santé publique et du milieu académique.

#### **7.1.2. Un modèle influencé par plusieurs facteurs contextuels**

Bien que tous les PAC étudiés reposent sur un modèle de gouvernance de collaboration inter-organisationnelle, leurs trajectoires ont varié en raison de la combinaison de divers facteurs. Premièrement, certains ont reçu du financement pour les phases 1 (été 2020 à hiver 2021) et 2 (hiver à l'été/automne 2021) alors que d'autres n'en ont obtenu que pour la phase 2. Rappelons que la présente étude s'est concentrée sur cette dernière phase ce qui n'a pas empêché de tenir compte de la première. De manière générale, les PAC se retrouvant dans la première catégorie se

caractérisent par un processus collaboratif plus abouti sur les plans des canaux de communication, des espaces de discussion et de prises de décision, du lien confiance, de l'engagement des parties prenantes, de la compréhension commune et partagée et de l'atteinte de résultats intermédiaires.

Deuxièmement, notre étude a toutefois mis en lumière d'autres facteurs déterminants pour le processus collaboratif que les ressources financières dont le niveau de maturité de l'infrastructure sociale préexistante à la crise et la capacité à exercer un leadership de facilitation. Les territoires associés aux configurations 1 et 2 de la typologie de la gouvernance collaborative des PAC présentée précédemment, c'est-à-dire ceux dotés d'une infrastructure sociale mature et d'une capacité de leadership de facilitation préexistantes à la crise, sont partis avec une longueur d'avance : le PAC leur a permis d'intensifier leur collaboration et d'activer plus rapidement une réponse collective à la crise sanitaire à l'échelle locale. Dans le cas des territoires moins bien pourvus en termes d'infrastructure sociale et de capacité de leadership de facilitation, les PAC ont contribué à développer ou à consolider des pratiques de collaboration inter-organisationnelle susceptibles d'avoir des effets dans le temps.

Enfin, notre étude révèle également que la trajectoire des PAC a varié selon le niveau d'engagement des organismes publics. Dans certains PAC, les acteurs municipaux et du milieu de la santé se sont fortement impliqués dans leur conception et leur mise en œuvre allant même à en assumer le leadership de facilitation dont la coordination. À l'opposé, d'autres PAC ont été caractérisés par un engagement plus faible, voire même une quasi-absence, de l'un ou l'autre de ces acteurs et parfois même des deux. Les PAC qui se sont retrouvés dans cette situation n'ont pas pleinement bénéficié des leviers que peuvent fournir ces derniers en termes d'appui politique, de financement complémentaire, d'expertise, de coordination et de partage d'information, par exemple.

### **7.1.3. Un modèle augmentant les capacités intra et inter-organisationnelles**

En dépit de leurs trajectoires différenciées, la conception et la mise en œuvre des PAC étudiés ont eu pour effet d'améliorer les capacités intra-organisationnelles et inter-organisationnelles des acteurs locaux partenaires.

Sur le plan des capacités intra-organisationnelles, notre étude révèle que les PAC, comme programme de financement mis sur pied par le Fonds COVID Québec, ont d'abord contribué à fournir des ressources financières aux organismes communautaires en charge de la coordination de ceux-ci (organisme fiduciaire) et à ceux porteurs d'actions. Ce financement a principalement contribué à l'embauche d'employés et à l'achat ou à la location de matériel ou de services permettant de réaliser les actions du plan. Ensuite, le Fonds COVID Québec ne s'est pas contenté que de fournir des ressources financières aux acteurs des territoires locaux concernés. D'une part, il a établi des partenariats avec des organisations détentrices de savoirs, de savoir-faire et de matériel dans le domaine de la gestion de crise en situation d'urgence et de l'épidémiologie de terrain : la Croix-Rouge canadienne et le programme CoVivre. D'autre part, il a mis sur pied et animé une communauté de pratique.

Premièrement, l'acteur philanthropique représentant le Fonds COVID Québec a approché la Croix-Rouge canadienne dès la création du programme de financement des PAC en phase 1 afin de solliciter son appui dans leur mise en œuvre. Il importe de préciser que celle-ci s'est effectuée sur

une base volontaire et que la majeure partie des opérations menées par la Croix-Rouge canadienne a été financée par ses fonds propres. Perçue par les partenaires locaux comme étant un acteur neutre et indépendant, cela a contribué à créer un lien de confiance entre celle-ci et les premiers. L'appui fourni par la Croix-Rouge canadienne aux PAC a été de diverses natures : appuyer les partenaires locaux dans le déploiement d'intervention d'urgence en fournissant une expertise-conseil et du *coaching* individualisé tant au plan stratégique qu'opérationnel, appuyer les programmes des partenaires locaux en effectuant des liens avec ceux déjà offerts par elle-même ou d'autres organismes, distribuer gratuitement des équipements de protection individuelle (masques, gel, etc.), appuyer la circulation de l'information entre les PAC en agissant comme relayer, contribuer directement à l'effort de sensibilisation au sein de certains territoires locaux (brigade de sensibilisation de la Croix-Rouge canadienne) et appuyer l'innovation technologique à l'échelle locale en donnant des formations sur l'utilisation de l'application de collecte de données KoBo en situation d'intervention d'urgence. Au sujet de cette dernière, mentionnons qu'il s'agit d'un outil de collecte de données gratuit et Open Source développé pour soutenir le travail des personnes appelées à intervenir en situation de crise ou de catastrophes naturelles. L'objectif derrière son utilisation est le suivant : recueillir des données afin de mieux cibler à partir de celles-ci les actions futures et ainsi maximiser leur portée. En contexte québécois, le recours à cet outil a été une première. Dans la section sur les ajustements à apporter au modèle des PAC, nous reviendrons sur quelques constats et pistes de solution pour en améliorer son utilisation.

Les PAC soutenus financièrement par le Fonds COVID Québec ont également bénéficié de l'expertise d'une autre organisation : le programme CoVivre. Celui-ci vise « à informer, protéger et soutenir les communautés marginalisées durant la pandémie de la COVID-19 dans la région du Grand Montréal. »<sup>5</sup> Dans le cadre de la phase 2, le programme CoVivre a produit notamment des outils (fiche-résumé, vignettes et document) destinés aux milieux scolaires visant à aborder les tensions vaccinales en vue de les apaiser.

Enfin, une dernière ressource a été mise à la disposition des PAC soutenus financièrement par le Fonds COVID Québec : la communauté de pratique animée par Fondations philanthropiques Canada. Conviant les personnes en charge de la coordination des vingt-six PAC du Grand Montréal, les représentants des organismes publics et communautaires partenaires de ceux-ci ainsi que les représentants de la Croix-Rouge canadienne et du programme CoVivre, la communauté de pratique a poursuivi plusieurs objectifs : partager les meilleures pratiques, favoriser l'échange entre les personnes en charge de la coordination des PAC ainsi qu'avec les représentants du Fonds COVID Québec, réfléchir collectivement à des obstacles à la réalisation de certaines actions en vue d'identifier des pistes de solution, permettre aux participants de bénéficier de l'expertise de la Croix-Rouge canadienne et du programme CoVivre, partager des ressources et des outils pour appuyer les interventions des partenaires locaux, tirer des apprentissages collectifs dans une perspective d'amélioration continue et de pérennisation du modèle d'intervention,

En regard des concertations locales, notre étude démontre que les PAC ont contribué à l'augmentation de cinq catégories de capacités inter-organisationnelles. Premièrement, ceux-ci ont soutenu le déploiement d'une capacité de réactivité des organisations publiques et communautaires à l'échelle locale afin de faire face à la crise sanitaire dans un contexte où celle-ci posait de nombreux défis. Deuxièmement, les PAC ont contribué à une capacité de réponse et d'intervention

---

<sup>5</sup> <https://sherpa-recherche.com/sherpa/projets-partenaires/covivre/>

plus grandes, mieux adaptées et plus efficaces grâce à la reconnaissance de l'interdépendance mutuelle des acteurs se traduisant par la mise en commun de données, le partage des ressources et un meilleur arrimage des approches, des expertises et des actions. Troisièmement, les PAC ont contribué à améliorer la capacité d'anticipation des besoins populationnels grâce à la présence autour de la table d'une diversité d'acteurs évoluant dans des domaines et des échelles différentes. Quatrièmement, cette diversité favorise les regards croisés sur les enjeux populationnels du territoire ce qui est susceptible de contribuer à l'émergence d'une capacité d'innovation sociale, c'est-à-dire à l'identification de solutions nouvelles. Enfin, les PAC ont contribué au développement ou à la consolidation de capacité de collaboration inter-organisationnelle grâce au renforcement du lien de confiance entre les acteurs, au développement d'une compréhension commune et partagée et à l'atteinte de résultats intermédiaires.

#### **7.1.4. Un modèle susceptible de favoriser le rétablissement et la résilience ?**

Enfin, la très vaste majorité des représentants des organismes publics et communautaires des PAC manifestent une volonté forte de poursuivre l'approche de collaboration inter-organisationnelle au-delà de la crise actuelle en vue de rétablir les communautés, certes, mais également de renforcer leur résilience. Diverses raisons sont évoquées pour justifier ce désir de poursuivre cette approche. Premièrement, la pandémie n'est pas encore terminée. Des actions concertées doivent encore être menées. Deuxièmement, la crise a mis en lumière ou exacerbé des problématiques existantes sur lesquelles les acteurs urbains doivent travailler ensemble. Le travail à accomplir est donc plus important qu'avant la pandémie. Troisièmement, ces problématiques sont complexes et nécessitent la collaboration de plusieurs acteurs pour être résolues. Quatrièmement, les territoires urbains sont confrontés à de plus en plus de crises de divers ordres (pandémie, changements climatiques, actes malveillants, etc.). Cette tendance n'est pas près de s'estomper, au contraire. Cela nécessite le développement de leur résilience. Cinquièmement, la résilience des territoires s'appuie sur plusieurs leviers, dont celui de développer la capacité des acteurs urbains à collaborer afin d'agir de manière concertée. Enfin l'approche de collaboration inter-organisationnelle expérimentée de manière intensive au cours des derniers mois avec les PAC démontre que celle-ci permet d'atteindre des résultats non seulement durant la crise, mais que les liens et les capacités développées sont utiles lors du retour à la normale et plus globalement pour le développement de la résilience communautaire.

### **7.2.Des ajustements à apporter au modèle d'intervention des PAC**

Les acteurs ayant contribué à la mise en œuvre de PAC font ressortir des apprentissages liés au modèle d'intervention. Ces apprentissages peuvent être divisés en deux parties suivant ce que les acteurs énoncent comme voulant reproduire, ou ce qu'ils referaient différemment. Nous présentons dans cette section ces apprentissages qui pourraient mener à un ajustement du modèle d'intervention dans le cadre d'une réutilisation de celui-ci.

#### **7.2.1. Éléments du modèle d'intervention à reproduire**

Dans cette section, il est question des éléments du modèle d'intervention que les représentants des organismes communautaires et publics partenaires des PAC étudiés jugent pertinents de reproduire dans une perspective de transférabilité. Ces éléments ont été classés selon les dimensions du modèle de gouvernance collaborative d'Ansell et Gash (2007) présenté dans la section se rapportant à la recension des écrits scientifiques. Seront ainsi présentés de manière successive les

éléments se rapportant (1) aux conditions de départ des PAC, en particulier aux ressources financières, (2) au design institutionnel, c'est-à-dire aux mécanismes structurels et aux règles de fonctionnement du PAC comme modèle de gouvernance collaborative, (3) au leadership facilitant correspondant à l'animation et à la coordination de celui-ci et, enfin, (4) aux bonnes pratiques quant au déroulement même du processus collaboratif. Nous compléterons l'analyse des éléments du modèle d'intervention des PAC à reproduire sous l'angle du bien-être des usagers. Finalement, nous présenterons les pratiques de travail qui aident au bon déroulement des actions.

Avant de présenter de manière détaillée les éléments du modèle d'intervention des PAC à reproduire, nous invitons le lecteur à consulter le tableau 21 les présentant de manière synthétique selon la grille d'analyse présentée précédemment.

**Tableau 21- Éléments du modèle d'intervention des PAC à reproduire**

<b>Conditions de départ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Le financement des PAC par les fondations, la flexibilité des bailleurs de fonds</li> </ul>
<b>Design institutionnel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Structure de gouvernance</li> <li>▪ Implication d'une grande diversité d'acteurs dans le comité de pilotage</li> <li>▪ Inclusion de nouveaux partenaires (ex. Croix-Rouge, CoVivre) et d'experts pour régler des enjeux spécifiques</li> <li>▪ Traitement de certains dossiers en sous-groupes</li> </ul>
<b>Leadership facilitant</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Poste à la coordination</li> <li>▪ Compréhension partagée, vulgarisation du PAC par l'organisme mandataire</li> <li>▪ Format des rencontres</li> <li>▪ Centralisation de l'information au comité de pilotage</li> <li>▪ Sondages auprès des organismes impliqués pour ajuster les stratégies et structures</li> </ul>
<b>Processus collaboratif</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Approche collaborative entre organismes communautaires, institutionnels et philanthropiques</li> <li>• Référencement entre organismes</li> <li>• Participation des organismes communautaires à la rédaction des PAC</li> <li>• Transparence, confiance partagée, écoute, adaptation</li> <li>• Reconnaissance mutuelle de l'interdépendance des organismes</li> </ul>
<b>Outils</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pratiques de travail : mise en œuvre des actions par les organismes communautaires, formation des nouveaux employés, identification/brigade, formation des institutions publiques par les acteurs communautaires quant aux besoins, flexibilité</li> <li>• Outils : outil KoBo, documents produits par la communauté de pratique (ex. guide des meilleures pratiques pour les cliniques éphémères de vaccination et guide sur l'hésitation vaccinale)</li> </ul>
<b>Actions</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mêmes actions : distribution de matériel sanitaire, services de livraison de nourriture, transport, brigades communautaires, services pour personnes en situation d'itinérance, traduction et diffusion des informations en plusieurs langues</li> </ul>
<b>Personnes bénéficiaires</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veiller au bien-être des personnes bénéficiaires</li> </ul>

Source : Entretiens individuels, groupes de discussion et atelier miroir réalisés auprès des représentants des organismes communautaires et publics partenaires des huit PAC étudiés

### **7.2.1.1. Conditions de départ**

Comme énoncé plus tôt, les conditions de départ que les acteurs présentent comme étant à reproduire sont principalement liées aux ressources financières. Le financement permet tout d'abord aux acteurs d'élaborer les actions. Par ailleurs, la flexibilité des bailleurs de fonds permet une meilleure utilisation des fonds sur le territoire et elle donne également aux acteurs la capacité de réagir rapidement en cas d'émergence de nouveaux besoins ou d'enjeux à régler.

### **7.2.1.2. Design institutionnel**

Sur le plan du design institutionnel, les acteurs ont dans l'ensemble apprécié la structure de gouvernance des PAC réunissant minimalement des représentants des autorités publiques locales municipales et sanitaires et des organismes communautaires du territoire au sein d'un comité de pilotage restreint et de niveau stratégique, d'une cellule de crise élargie et de niveau opérationnel et de groupes de travail créés selon les besoins et de niveau tactique. Une telle structure de gouvernance favorise l'arrimage des actions menées par les organismes communautaires et publics à l'échelle des territoires étudiés. Les principaux éléments à reproduire concernent donc les acteurs impliqués et les espaces de collaboration. En ce qui concerne les acteurs impliqués, les répondants impliqueraient à nouveau les organismes communautaires et les membres des tables de quartier dans l'élaboration des PAC, tout en faisant à nouveau attention à la pertinence des acteurs sollicités pour répondre aux objectifs du PAC. Outre les acteurs municipaux et sanitaires, ils estiment pertinent le fait d'avoir sollicité la participation d'autres acteurs publics locaux tels que les services de police et les centres de services scolaires ainsi que d'experts dans le domaine de la gestion d'urgence (Croix-Rouge canadienne) et de l'hésitation vaccinale (le programme CoVivre). Enfin, au niveau de la mise en œuvre des PAC, le principe d'ouverture au plus grand nombre d'organismes communautaires et publics du territoire est à retenir en vue de favoriser le référencement et l'arrimage des interventions.

### **7.2.1.3. Leadership de facilitation**

Concernant le leadership de facilitation, la majorité des acteurs estime qu'une ressource dédiée à la coordination des organismes communautaires et publics associés à la mise en œuvre du PAC a été un facteur déterminant de son succès. L'analyse comparée des PAC permet également de constater que ceux financés pour les phases 1 et 2 ont eu une longueur d'avance par rapport à ceux financés uniquement pour la phase 2 : l'exercice du leadership de facilitation a pu s'établir et se consolider davantage chez les premiers que chez les seconds. De plus, l'exercice d'un tel leadership est facilité lorsqu'il est assumé par un organisme expérimenté et reconnu à l'échelle du territoire pour accomplir les fonctions qui y sont afférentes. À ce sujet, un rôle important du leadership de facilitation consiste à favoriser une compréhension commune et partagée parmi les acteurs partenaires du PAC. Une telle compréhension a été facilitée lorsque l'organisme mandataire était en mesure de bien vulgariser les tenants et les aboutissants du PAC auprès des organismes communautaires porteurs d'actions. Un autre rôle du leadership de facilitation est la création et l'animation d'espaces de discussion. À ce sujet, les acteurs ont souligné l'importance de bien réfléchir au format (ordre du jour et temps alloué) et à la fréquence des rencontres. Celles-ci varient selon le type de comité. À titre d'exemple, un comité poursuivant des objectifs de suivi régulier des actions et de prise de décision peut nécessiter des rencontres à intervalles plus rapprochés qu'un comité de partage d'information. En outre, l'exercice d'un leadership de facilitation nécessite de faire preuve de flexibilité et de créer au besoin d'autres espaces de discussion pour résoudre des problématiques d'intervention rencontrées sur le terrain, des tensions ou des conflits. Aussi, les

acteurs rencontrés remarquent que l'acteur appelé à exercer le leadership de facilitation est souvent le mieux positionné pour recevoir et partager les informations provenant des partenaires du PAC. La vue d'ensemble qu'il acquiert a souvent été très utile dans le contexte d'urgence qui a marqué la mise en œuvre des PAC en permettant une prise de décision et d'action rapide. Enfin, pour assurer le maintien de l'intérêt et de l'engagement des acteurs certains leaders de facilitation ont effectué des sondages auprès des organisations partenaires de leur PAC afin d'ajuster les stratégies, les structures et les outils de collaboration.

#### **7.2.1.4. Processus collaboratif**

Au sujet du déroulement même du processus collaboratif, nous regroupons les éléments s'y rapportant selon trois sous-catégories : l'approche concertée et la collaboration, la construction de la confiance et la reconnaissance mutuelle de l'interdépendance.

Pour l'approche concertée et la collaboration, les acteurs ont vu un avantage en ce qui a trait à la concertation entre les organismes communautaires et les institutions publiques. Cela permet non seulement une meilleure compréhension de l'objectif, ce qui assure une plus grande efficacité, mais également une meilleure efficience puisque la décision prise en concertation ne sera pas remise en cause. Certains acteurs l'ont remarqué dans le cadre de la rédaction du plan d'action de la deuxième phase. Aussi, certains acteurs ont apprécié le référencement entre organismes qui réduit le dédoublement et assure la prise en charge des personnes bénéficiaires. Finalement, plusieurs acteurs voudraient qu'il existe dans plus de projets des liens entre les comités et les chargés de projet des fondations pour pouvoir profiter de leur réseau en plus de leur soutien financier.

En ce qui a trait à la construction de la confiance, les bonnes pratiques sont (1) la transparence pour réduire les mauvaises interprétations et les présuppositions, (2) l'écoute et (3) l'adaptation. En comprenant les autres acteurs, on aura davantage tendance à leur faire confiance. De plus, dans certains territoires, certains acteurs ont apprécié la latitude offerte aux employés pour déployer des projets ou des stratégies de sensibilisation.

Finalement, on attribue la réussite des projets à la reconnaissance mutuelle de l'interdépendance des acteurs du PAC. Concrètement, cela s'est traduit par le fait, d'une part, qu'ils ont été bâtis autour des forces des organismes communautaires permettant ainsi de bénéficier de leur savoir-faire et de leur expertise et, d'autre part, qu'ils ont été arrimés avec les interventions des autorités publiques locales, en particulier celles des CIUSSS et des CISSS. Cette reconnaissance mutuelle de l'apport des uns et des autres et de leur interdépendance passe par leur motivation et leur engagement à participer à la réalisation d'objectifs communs à travers le PAC. Le principe de la reconnaissance mutuelle atteint sa pleine valorisation lorsqu'il existe des espaces de réflexion collective et de co-construction sur les problématiques sociales communes à résoudre ou les regards et les expertises de chacun peuvent se croiser et se combiner.

#### **7.2.1.5. Bien-être des personnes bénéficiaires**

Pour améliorer l'expérience et la participation de la population, des acteurs nous ont parlé de certaines stratégies qu'ils réutiliseraient. C'est le cas notamment de la diffusion dans plusieurs langues des informations adressées aux personnes les plus vulnérables, ou encore de l'offre d'une aide adaptée à certaines communautés, que ce soit dans le domaine de l'aide alimentaire ou celle de l'hébergement d'urgence. Aussi, certains acteurs ont su instaurer un climat agréable pour réduire

le stress dans les cliniques de vaccination, notamment en faisant jouer de la musique et affirment vouloir le reproduire.

#### **7.2.1.6. Actions**

La plupart des acteurs s'entendent pour dire qu'ils referaient la majorité des actions qu'ils ont mises en place dans le cadre du PAC. Quand l'objectif était de mieux informer la population, les actions mentionnées sont notamment les brigades communautaires, la création de vidéos informatives, la production de séances dédiées à des enjeux spécifiques ou d'outils adaptés pour une population. En ce qui concerne la distribution de matériel de protection, la distribution directement par les brigades a par exemple été mentionnée. Dans l'amélioration de l'accessibilité, les services de livraison de nourriture, les services de clinique mobile ainsi que les transports de personne à mobilité réduite vers les centres de soins (du type taxi<sup>6</sup> ou autobus) ont été mentionnés.

#### **7.2.1.7. Pratiques de travail**

Finalement de bonnes pratiques de travail ont été identifiées par les acteurs. Une idée prioritaire pour le PAC et que les acteurs sont prêts à reproduire concerne l'élaboration des PAC et leur mise en œuvre par le milieu communautaire en collaboration avec les autorités publiques locales municipales et sanitaires. Plusieurs acteurs ont aussi exprimé l'idée de penser à des moyens d'adapter les actions en fonction de la situation d'urgence (pandémie dans ce cas). Dans la même idée, certains territoires ont mis en place des mécanismes pour faire connaître les besoins de la population aux institutions publiques par l'entremise des organismes communautaires. Pour aider à opérer, certains acteurs disent qu'une application stricte des mesures sanitaires est nécessaire au sein des organisations, elle permet d'assurer de rester opérationnel pour la population. D'un point de vue des organismes communautaires, il apparaît important de laisser une latitude aux employés pour déployer des projets ou des stratégies de sensibilisation et de communication, et ainsi augmenter la capacité d'innovation. Il apparaît important également d'utiliser les outils déjà en place dans les organismes communautaires pour réduire les doublons. Concernant les bonnes pratiques de travail se rapportant aux brigades de sensibilisation, les éléments suivants ont été mentionnés : former les employés et les bénévoles appelés à être brigadiers, recourir à l'application gratuite de collecte de données KoBo et former les brigadiers à l'utiliser, s'assurer que les brigadiers soient bien identifiés à l'aide d'un dossard et de cartes d'identification et privilégier des brigadiers issus d'organismes communautaires peut contribuer à augmenter la confiance de certains groupes de la population plus méfiants envers les institutions publiques.

### **7.2.2. Éléments du modèle d'intervention à ajuster**

Dans cette section, il est question des éléments du modèle d'intervention que les représentants des organismes communautaires et publics partenaires des PAC étudiés jugent pertinents de revoir ou de ne pas reproduire dans une perspective de transférabilité. Ces éléments ont été classés selon la grille d'analyse employée pour la sous-section précédente reprenant les principales dimensions du modèle de gouvernance collaborative d'Ansell et Gash (2007). Avant de présenter de manière

---

<sup>6</sup> Uber a offert des coupons d'une valeur de 100 000\$ dans le cadre d'une entente établie avec la FGM. Ces coupons ont été mis à la disposition des différents territoires à travers un mécanisme de répartition coordonné par le Fonds COVID Québec.

détaillée les éléments du modèle d'intervention des PAC à revoir ou à ne pas reproduire, nous invitons le lecteur à consulter le tableau 22 les présentant de manière synthétique.

**Tableau 22- Éléments du modèle d'intervention des PAC à revoir ou à ne pas reproduire**

*Éléments à ajuster*

<b>Conditions de départ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ressources financières : manque de temps pour déposer les projets, besoin de plus de flexibilité pour s'ajuster aux besoins des usagers, courts délais de réalisation, incertitude quant au renouvellement des financements</li> <li>▪ Asymétrie des connaissances : plus d'explications sur le mandat avant de déposer</li> <li>▪ Motivations et contraintes à la participation : davantage de concertation avec les organismes communautaires pour la rédaction du plan d'action, processus décisionnel plus démocratique, réduction de la hiérarchisation des instances de concertation, hésitation à s'engager à nouveau</li> <li>▪ Historique de collaboration et de conflit : adoption d'une approche bottom-up, consultation par le bailleur de fonds des acteurs locaux avant d'ajouter un organisme, partage d'information, meilleure connaissance des bailleurs de fonds</li> </ul>
<b>Design institutionnel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mobilisation plus rapide des partenaires et invitation aux tables décisionnelles</li> <li>▪ Mobilisation d'une plus grande diversité de partenaires</li> <li>▪ Leadership distribué</li> <li>▪ Mise en place de rencontres fréquentes</li> <li>▪ Clarification des rôles et responsabilités des instances de concertation</li> <li>▪ Révision du processus d'appels d'offres de services communautaires en situation de gestion de crise d'urgence</li> </ul>
<b>Leadership facilitant</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dédouplements à éviter</li> <li>▪ Leadership plus grand du secteur communautaire</li> <li>▪ Rôles clarifiés pour chacun des partenaires</li> <li>▪ Meilleure circulation de l'information</li> </ul>
<b>Processus collaboratif</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plus de transparence</li> <li>• Présentation globale du PAC pour favoriser la compréhension commune et partagée avant sa mise en œuvre</li> <li>• Davantage de réunions entre partenaires pour assurer un meilleur suivi tout en s'assurant de la productivité des dynamiques de groupe</li> <li>• Meilleure évaluation des besoins de la population</li> <li>• Sensibilisation des partenaires quant aux enjeux des minorités visibles et</li> <li>• Réflexion collective de plus longue haleine quant aux actions à déployer</li> </ul>
<b>Outils</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Préparation d'un guide et d'outils pour la gestion en situation de pandémie</li> <li>•</li> <li>• Plus grande utilisation des outils informatiques</li> </ul>
<b>Actions</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sensibilisation : lieux publics, plus de brigadiers, ne pas toujours parler du vaccin, ou plus d'information sur les vaccins pour être en mesure de mieux répondre</li> <li>• Communication : faire davantage la promotion des services offerts</li> <li>• Actions : davantage de rapidité dans le déploiement des actions terrain</li> </ul>
<b>Autres</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Davantage d'innovation et de créativité</li> <li>• Avoir des ressources dédiées à la communication</li> <li>• Reconnaissance peu développée du travail des intervenant.es sur le terrain par les organisations publiques</li> <li>• Embaucher davantage de personnel au sein des organismes pour répondre à la demande</li> <li>• Offrir de l'aide sur d'autres enjeux (ex. violence conjugale)</li> </ul>

Source : Entretiens individuels, groupes de discussion et atelier miroir réalisés auprès des représentants des organismes communautaires et publics partenaires des huit PAC étudié

### 7.2.2.1. Conditions de départ

Nous distinguons plusieurs éléments se rapportant aux conditions de départ que les acteurs identifient comme ne souhaitant pas reproduire. Ces éléments sont liés aux ressources financières, à l'asymétrie d'information, aux contraintes à la participation et à l'historique de la collaboration et de conflits entre les parties prenantes des PAC.

Concernant les ressources financières, les acteurs préféreraient avoir plus de temps pour déposer le PAC ce qui leur aurait permis de mieux analyser les besoins et les impacts de certaines décisions budgétaires. Aussi, les acteurs auraient aimé une plus grande flexibilité dans le financement pour mener des actions en dehors des quatre axes dans l'optique de s'ajuster aux besoins et aux réalités qui peuvent être différents d'un quartier à l'autre. Les délais courts imposés empêchaient également la réalisation de projets d'envergure qui auraient pourtant été utiles dans certains territoires. Quelques acteurs ont également fait mention d'avoir ressenti une certaine incertitude liée au financement à savoir quand exactement ils recevraient l'argent ou si leur projet allait être financé.

Sur le plan de l'asymétrie d'information, quelques acteurs auraient aimé avoir plus d'explications sur la nature du mandat avant de déposer le projet pour savoir jusqu'où certaines actions auraient pu aller dans les quatre grands axes. On relève donc ici un manque d'information et de connaissance. Si des représentants du Consortium de fondations étaient disponibles pour répondre aux questions des acteurs, il est possible que le fait que les acteurs communautaires disposent d'un temps limité et que le lien de ceux-ci avec les fondations soit nouveau a nui à la communication.

En ce qui concerne la participation et les contraintes ou les incitatifs à celle-ci, on note que des acteurs s'assureraient de consulter les organismes communautaires au moment de la rédaction du plan. De plus, des acteurs éviteraient d'imposer à la table de quartier de sélectionner les organismes à financer, ainsi que de hiérarchiser les différents comités. Enfin, des acteurs mentionnent qu'ils hésiteraient à s'engager à nouveau dans un tel projet considérant l'ampleur du mandat.

Finalement, sur le plan de la collaboration, plusieurs partenaires auraient préféré une approche davantage ascendante (*bottom-up*) dès la conception même du programme de financement des PAC. Selon eux, une telle approche aurait permis de co-concevoir les critères d'attribution du financement des PAC avec les organismes fiduciaires et communautaires ce qui aurait permis de mieux prendre en compte les besoins populationnels des territoires locaux. À l'inverse, voici une illustration de l'approche descendante (*top-down*). Une fondation a décidé d'octroyer à un organisme communautaire un financement pour réaliser des actions dans le cadre du PAC de son territoire. Or, cet organisme n'avait pas participé à l'appel à projets réalisé par le regroupement communautaire de son territoire en vue d'élaborer celui-ci. L'introduction *a posteriori* de cet organisme, sans consultation préalable des parties prenantes locales, a généré un malaise, de l'incompréhension et des tensions. Pour cette raison, celles-ci recommandent d'éviter une telle pratique dans le futur. Enfin, la méconnaissance des fondations par certains organismes a entraîné une méfiance au sein du réseau communautaire ce qui a nui à leur niveau de confiance et d'engagement, du moins au début du processus d'élaboration et de mise en œuvre de certains PAC. Si la méfiance au sein du réseau communautaire a pu mener certains acteurs à ne pas s'engager au sein des PAC, on observe que la confiance envers les fondations a augmenté chez ceux qui ont participé à leur mise en œuvre.

### **7.2.2.2. Design institutionnel**

Concernant le design institutionnel, c'est-à-dire les mécanismes structurels gouvernant le PAC, les acteurs invités à participer et les règles de fonctionnement, plusieurs propositions d'ajustement ont été proposées. Premièrement, la plupart des acteurs auraient préféré une structure de gouvernance plus horizontale permettant d'impliquer davantage de partenaires au sein de l'instance décisionnelle. Certains suggèrent d'élargir la participation à tous les organismes communautaires du territoire, et ce, même s'ils ne reçoivent pas de financement. Une participation large et ouverte favorise le référencement, la coopération et la collaboration, permet d'éviter les doublons de services et contribue à identifier des pistes de solution aux problématiques sociales et d'intervention rencontrées sur le terrain. Cela demanderait cependant de mettre en place des mécanismes pour atténuer la lourdeur engendrée par cet élargissement au niveau de la coordination et des réunions (lourdeur déjà parfois soulignée comme étant un aspect négatif du modèle). Outre la participation élargie des organismes communautaires, une plus grande participation de la santé publique à la structure de gouvernance aurait pu favoriser le partage de données pouvant servir à la mise en place des interventions et à la clarification de certaines questions concernant les mesures en place et faisant l'objet de sensibilisation auprès de la population. Deuxièmement, certains auraient apprécié une plus grande agilité dans l'adaptation des structures pour répondre aux besoins émergents. Troisièmement, certains déplorent que la désignation des organismes communautaires porteurs d'action du PAC de leur territoire n'ait pas été réalisée via un processus d'appel à projets sur leur territoire. Dans certains cas, cela a eu pour conséquence de confier des mandats à des organismes qui ne détenaient pas l'expertise nécessaire pour les réaliser. Finalement, plusieurs relèvent un manque de clarté quant à la définition des rôles et responsabilités entre les parties prenantes du PAC.

### **7.2.2.3. Leadership de facilitation**

Étroitement lié avec ce dernier point, des acteurs auraient aimé un meilleur partage des rôles et responsabilités entre les parties prenantes du leur PAC et que du temps de rencontre y soit consacré afin de clarifier les attentes et d'éviter les conflits. Certains déplorent le manque de coordination entre les différentes brigades sur le terrain. Le partage effectif des rôles et des responsabilités revient aux leaders de facilitation et en particulier à l'organisme fiduciaire et/ou à la personne en charge de la coordination du PAC. Par ailleurs, des acteurs de certains PAC étudiés auraient voulu une personne en charge de la coordination du PAC plus familier avec la dynamique de concertation locale du territoire et/ou plus expérimenté à exercer une telle fonction. Ces manques de connaissances et de compétences se sont traduits par des formats de rencontres inadaptés à la dynamique du territoire et un ralentissement dans la mise en relation entre les parties prenantes du PAC et entre celles-ci et les autres acteurs du territoire ainsi que dans la circulation de l'information. Ce dernier élément revient dans d'autres PAC dont les acteurs en appellent à une diversification des stratégies et des outils pour mieux communiquer avec les organismes communautaires porteurs d'action. À cet égard, certains acteurs croient que plus de rencontres de coordination et de groupes de travail ponctuels auraient été nécessaires, mais ils remarquent du même souffle que la charge de travail aurait nécessité plus d'une personne à la coordination du PAC. En outre, certains relèvent des manquements quant à l'animation des rencontres des comités et ils auraient voulu que l'organisme mandataire soit davantage impliqué dans la structuration de celles-ci de manière à s'assurer que tous les organismes reçoivent le soutien nécessaire. Enfin, selon certains, un leadership plus grand par un organisme communautaire aura été souhaitable lorsque les tables de quartier ne jouaient pas pleinement leur rôle de leader de facilitation.

#### **7.2.2.4. Processus collaboratif**

Sur le plan du processus collaboratif, commençons par les aspects de construction de la confiance. La première amélioration proposée est celle d'une plus grande transparence, car elle contribue à une meilleure compréhension et elle réduit les malentendus et la méfiance. C'est dans cette optique qu'un acteur a proposé que des citoyens et des représentants d'organismes communautaires soient autorisés à participer aux réunions du comité de pilotage à titre d'observateurs. Pour améliorer la confiance, des acteurs de certains territoires soutiennent que davantage de réflexions sur les actions à poser et de rencontres entre les parties prenantes du PAC auraient été souhaitables pour réduire les décisions prises de façon hâtive et sans le consentement de tous. Dans cette même veine, des acteurs ont proposé que le PAC soit validé par tous les partenaires avant même de le démarrer. De plus, plusieurs acteurs estiment qu'il faut informer davantage les partenaires quant aux enjeux particuliers des minorités visibles, et ce, dès le début pour en tenir compte tout au long des interventions. Certains déplorent un manque d'engagement de certaines parties prenantes du PAC et ils évoquent diverses raisons : (1) on ne les a pas mobilisées dès le début, (2) on les a empêchées de travailler sur certaines actions ou (3) elles manquaient d'intérêt et de volonté à participer. À l'égard de ce dernier point, certains acteurs auraient apprécié que les représentants des autorités publiques locales municipales et sanitaires soient davantage mobilisés et engagés. Pour favoriser une compréhension commune et partagée du PAC, des acteurs suggèrent qu'une présentation de celui-ci soit réalisée à son démarrage. Enfin, pour atteindre de meilleurs résultats, les acteurs feraient une meilleure évaluation des besoins populationnels du territoire, et ce, dès la conception même du PAC.

#### **7.2.2.5. Actions**

En ce qui concerne la sensibilisation, la plupart des acteurs s'entendent pour dire qu'il aurait fallu déployer plus rapidement les brigades de sensibilisation, notamment pour les territoires financés uniquement en deuxième phase. Des acteurs croient également qu'il aurait fallu déployer davantage les brigades dans les lieux publics comme les parcs et avoir plus de brigadiers. Cependant, d'autres acteurs ont préféré délaisser les parcs pour se concentrer sur le porte-à-porte étant donné le meilleur contact que cela apportait. En ce qui concerne les messages véhiculés, des acteurs croient qu'il aurait fallu mettre davantage l'accent sur la sensibilisation au numérique pour les personnes âgées et augmenter la sensibilisation à l'importance de consulter des sources d'information de qualité. Certains estiment qu'ils feraient de la sensibilisation sans toujours parler de sujets clivants tel que les vaccins de manière à rejoindre une population plus importante. D'autres auraient souhaité être mieux préparés à répondre aux questions de la population, notamment en ce qui concerne les vaccins. Les acteurs croient également qu'il aurait fallu faire davantage de promotions des services et établir davantage de partenariats en matière de services et de référencement. Enfin, des acteurs aimeraient se préparer davantage pour des actions en santé mentale.

#### **7.2.2.6. Outils**

Certains acteurs auraient aimé avoir un guide proposant des lignes directrices pour les guider en matière de gestion de crise pandémique. Certains acteurs croient qu'il aurait fallu recourir davantage aux outils informatiques pour recevoir des demandes de services par la population. Enfin, les acteurs auraient aimé recevoir des formations en santé mentale pour répondre aux besoins qui ont émergé durant la crise.

### **7.3. Les conditions de pérennisation du modèle d'intervention des PAC**

Dans les sous-sections précédentes, nous avons déterminé en quoi le PAC, comme modèle de gouvernance de collaboration inter-organisationnelle fondé sur une approche d'engagement communautaire, est adapté non seulement pour répondre aux urgences, mais également pour soutenir le rétablissement des communautés et le développement de leur résilience. Nous avons également présenté les apprentissages tirés par les représentants d'organismes communautaires et publics qui ont participé à la mise en œuvre des PAC. Ces apprentissages ont été regroupés en deux catégories dans une perspective de transférabilité : les éléments que l'on souhaite reproduire et, à l'inverse, ceux que l'on souhaite ne pas reproduire. Dans ce qui suit, nous discuterons successivement des conditions favorisant (leviers) ou freinant (blocages) la pérennisation du modèle d'intervention des PAC, comme modèle de gouvernance de collaboration inter-organisationnelle fondé sur une approche d'engagement communautaire, par les autorités publiques et le milieu communautaire.

#### **7.3.1. Les leviers anticipés**

Au chapitre des conditions susceptibles de favoriser la pérennisation du modèle d'intervention des PAC, nous les regroupons en deux catégories : (1) les leviers inter-organisationnels relatifs à la collaboration entre les autorités publiques locales municipales et sanitaires et les organismes communautaires et (2) les leviers intra-organisationnels se rapportant aux ressources et aux capacités développées au sein d'une organisation donnée.

##### **7.3.1.1. Les leviers inter-organisationnels anticipés**

Sur le plan des leviers inter-organisationnels, l'expérience de collaboration acquise par les acteurs locaux publics et communautaires durant la mise en œuvre des PAC a permis de développer de nouvelles relations, de tisser des liens et d'augmenter le niveau de confiance entre eux. Le capital social développé au sein de chaque territoire étudié a non seulement favorisé la réalisation de réussites collectives durant le déploiement des PAC (ex. brigades de sensibilisation et campagnes de vaccination), mais il a aussi permis de résoudre rapidement des problématiques sociales au terme de celui-ci (ex. crise alimentaire survenue au sein d'un territoire au terme du PAC). À cet égard, on mentionne que sans les liens créés certaines problématiques, comme celle donnée précédemment en exemple, auraient nécessité des semaines avant d'être réglées. Ces résultats collectifs démontrent la pertinence de l'approche d'engagement communautaire articulant le modèle de gouvernance collaborative que représentent les PAC.

Le programme de financement des PAC comportait quatre axes d'intervention dont un se rapportait à la coordination des interventions des acteurs publics et communautaires partenaires de ceux-ci. Le financement octroyé pour cet axe a permis l'embauche par l'organisme fiduciaire d'une personne par PAC chargée d'assumer cette fonction qui s'est révélée hautement stratégique pour l'atteinte des résultats escomptés. Bien que la plupart des personnes embauchées aient quitté, la plupart des acteurs partis prenants des PAC reconnaissent l'importance de cette fonction. Une des tables de quartier a d'ailleurs réalisé la nécessité d'avoir une coordination permanente en santé.

Plus globalement, le modèle d'intervention des PAC constitue en soi un acquis que les autorités publiques locales municipales et sanitaires et les organismes communautaires estiment pertinent de mobiliser à nouveau à l'occasion d'autres situations de crise (ex. inondations). Certains l'envisagent également pour développer et renforcer la résilience communautaire à l'échelle locale. Selon plusieurs acteurs publics et communautaires rencontrés, ces visées sont complémentaires. Lorsqu'une crise survient, les personnes les plus susceptibles d'être sévèrement touchées sont celles en situation de vulnérabilité d'où l'importance de s'attarder aux problématiques sociales préexistantes et aux déterminants de la santé. Ainsi, plus une communauté est résiliente, plus elle est en mesure de faire face à un choc. Selon les acteurs rencontrés, l'interdépendance des enjeux de rétablissement et de résilience appelle à trois types d'arrimage : (1) un arrimage au sein même de l'entité municipale, c'est-à-dire entre les directions municipales de sécurité civile et de développement social interpellées respectivement par la gestion de crise et les enjeux d'inclusion sociale et de résilience, (2) un arrimage entre ces directions et les autorités sanitaires et (3) un arrimage entre les autorités publiques municipales et sanitaires à l'échelle locale et les organismes communautaires.

Certains territoires de PAC étudiés considèrent que la pérennisation du modèle d'intervention des PAC passe par son ancrage dans des politiques publiques existantes (ex. politique régionale de développement social sous la responsabilité d'acteurs municipaux) ou des plans institutionnels de rétablissement (ex. implication d'organismes communautaires dans l'élaboration du plan de rétablissement d'un CIUSSS).

Un autre levier inter-organisationnel de pérennisation des PAC se rapporte aux apprentissages collectifs tirés par leurs parties prenantes. Ceux-ci sont consignés dans divers documents : rapports de mi-parcours et finaux des PAC, documentation produite par les fondations, compte-rendu de rencontres de type bilan, le présent rapport de recherche, etc. Les apprentissages réalisés en matière de gouvernance collaborative sont non seulement pertinents dans le domaine des politiques publiques de gestion de crise, mais ils sont susceptibles d'être transférables à d'autres domaines.

Enfin, au sein d'un territoire urbain, une instance de concertation réunissant des bailleurs de fonds publics et philanthropiques soutenant l'action sociale à l'échelle de celui-ci a été mise sur pied. Ses objectifs sont les suivants maximiser la cohérence et la complémentarité de leurs investissements sociaux, uniformiser les processus de reddition de compte, partager les connaissances, renforcer les capacités et identifier de potentiels angles morts. Une telle instance peut s'avérer être un levier important pour la pérennisation du modèle d'intervention des PAC.

### **7.3.1.2. Les leviers intra-organisationnels anticipés**

Du côté des leviers intra-organisationnels à la pérennisation de ce modèle, ceux-ci se rapportent aux ressources acquises et aux capacités développées au sein d'une organisation donnée. Grâce au programme de financement des PAC, les organismes communautaires porteurs d'actions du PAC ont pu embaucher de nouvelles ressources humaines ou permettre à certains de leurs employés de passer d'un poste à temps partiel à un poste à temps plein. Bien que la plupart de ces ressources humaines aient quitté à la fin du programme de financement des PAC, certaines sont demeurées. Celles-ci ont développé des savoir-faire permettant de consolider l'offre de service existante ou encore de l'étendre. Le financement obtenu a également mis en lumière le rôle hautement stratégique de la personne en charge de la coordination. Le financement obtenu a également permis

d'acquérir certains équipements, dont du matériel informatique (ex. portables et tablettes). Enfin, des tabous ont été brisés durant la pandémie : il est désormais possible de nommer à ses collègues et partenaires sa fatigue, son épuisement professionnel, sa détresse psychologique ou son besoin de vacances.

### **7.3.2. Les obstacles anticipés**

À l'instar des leviers, nous regroupons les obstacles anticipés à la pérennisation des PAC, comme modèle de gouvernance de collaboration inter-organisationnelle fondé sur une approche d'engagement communautaire, en deux catégories : (1) les obstacles inter-organisationnels relatifs à la collaboration entre les autorités publiques locales municipales et sanitaires et les organismes communautaires et (2) les obstacles intra-organisationnels, c'est-à-dire à l'échelle d'une organisation donnée.

#### **7.3.2.1. Les obstacles inter-organisationnels anticipés**

Sur le plan des obstacles inter-organisationnels, la fin du programme de financement des PAC signifie pour de nombreux territoires locaux la fin de la coordination des interventions des acteurs publics et communautaires en matière de lutte à la COVID-19. Si l'intensité des efforts en matière de sensibilisation, de dépistage et de vaccination a diminué, la pandémie n'est pas encore terminée. La majorité des acteurs rencontrés considèrent que des actions concertées arrimant les approches du milieu communautaire à celles des institutions publiques sont encore nécessaires pour lutter contre la COVID-19 et faire face aux problématiques sociales qu'elle génère ou qu'elle exacerbe. Ainsi, la fin du programme de financement des PAC est perçue comme un obstacle majeur à sa pérennisation.

Étroitement lié à ce qui précède, figure l'enjeu de la détermination de l'acteur appelé à exercer le leadership de facilitation. La présente étude a démontré l'importance stratégique d'une telle fonction pour un modèle de gouvernance de collaboration inter-organisationnelle et l'importance de la financer afin de mandater une personne pour l'exercer. Or, dans une majorité de PAC étudié, cette fonction a été assumée par des regroupements ou des organismes communautaires qui ne détiennent pas les ressources financières pour continuer à l'exercer. Si le leadership de facilitation n'est plus exercé par un acteur communautaire, à qui reviendra ce rôle ?

Au-delà de cette question, un autre enjeu est de veiller à ce que le modèle de gouvernance de collaboration inter-organisationnelle fondée sur une approche d'engagement communautaire ne dédouble pas les structures de concertation existantes. Cet enjeu pose la question de la redéfinition de son mandat et la démonstration de sa pertinence auprès des acteurs publics et communautaires afin d'assurer leur mobilisation et leur engagement. Selon les entretiens individuels et les groupes de discussion réalisés, des pistes de redéfinition suscitant l'adhésion ont été mentionnées : l'intervention de crise concertée n'est pas terminée, la prochaine étape sera d'envisager collectivement le rétablissement des communautés à la COVID-19 et de renforcer leur résilience et l'étape subséquente sera de se préparer collectivement à une prochaine crise.

En dépit de cette adhésion générale, il demeure que les acteurs publics et communautaires ont des priorités d'action différentes et qu'une tendance à élaborer des plans de rétablissement en silo,

organisation par organisation, est observée. Cela pose le défi de développer une compréhension commune et partagée du rétablissement à la COVID-19 des communautés parmi l'ensemble des acteurs en vue d'arrimer leurs interventions. S'attaquer à ce défi apparaît d'autant plus nécessaire en raison des besoins existants et exacerbés à la suite de la pandémie (ex. aide alimentaire, santé mentale, isolement, pauvreté, itinérance, etc.) et d'un désintérêt de la population face aux messages de sensibilisation.

En outre, si la gouvernance collaborative des acteurs s'estompe, la plupart des acteurs rencontrés craignent que les liens créés s'effritent, que le réflexe collaboratif se perde et que tout soit à recommencer lorsqu'une autre crise surviendra. Cette crainte est d'autant plus à prendre au sérieux disent-ils, car les territoires locaux connaîtront inévitablement d'autres crises à plus ou moins longue échéance.

Une des difficultés rencontrées dans une minorité de PAC étudiés a été la difficulté à mobiliser le milieu communautaire et d'identifier des représentants pour parler en son nom au sein des structures de gouvernance collaborative. Cette difficulté est susceptible de ressurgir à nouveau dans le cadre d'une poursuite éventuelle de ce modèle d'intervention.

#### **7.3.2.2. Les obstacles intra-organisationnels anticipés**

Sur le plan des obstacles intra-organisationnels à la pérennisation du modèle d'intervention des PAC, deux grandes préoccupations interdépendantes se dégagent : les ressources humaines et les ressources financières. Concernant les premières, on mentionne le départ temporaire ou définitif d'employés en raison de la fin du programme de financement des PAC et de l'épuisement professionnel particulièrement observé au sein d'organismes communautaires et d'organismes publics de santé. Pour maintenir leur offre de service, des organismes communautaires tentent de remplacer les ressources salariées par des ressources bénévoles. Or, le contexte pandémique a vu le nombre de bénévoles diminuer fortement. À ceci, il importe d'ajouter la précarité des conditions d'emploi dans les organismes communautaires et le contexte actuel de pénurie de main-d'œuvre qui complexifient le recrutement et la rétention du personnel. Du côté des ressources financières, les obstacles anticipés sont le manque de financement et la difficulté à mettre en œuvre des actions qui en découle, la réduction de l'aide financière avec la fin de la pandémie (ex. la fin des fonds d'urgence). Ce contexte de manque chronique de ressources humaines et financières inquiète grandement les intervenants communautaires rencontrés étant donné que les personnes qui ont bénéficié de services essentiels pendant la pandémie (ex. aide alimentaire, appels d'amitié, etc.) ne pourront plus y recourir.

#### **7.3.3. La formulation d'aspirations pour le futur**

Dans cette dernière sous-section se rapportant aux conditions de pérennisation du modèle d'intervention des PAC, nous présentons quelques grandes aspirations formulées par les acteurs publics et communautaires rencontrés. Celles-ci concernent sept dimensions du processus collaboratif des PAC : (1) ses conditions de départ, (2) son design institutionnel, c'est-à-dire ses structures et ses règles de fonctionnement, (3) son leadership de facilitation, (4) le déroulement

même dudit processus, (5) ses résultats, (6) les apprentissages tirés par ses parties prenantes et (7) ses suites, notamment en regard du rétablissement des communautés à la COVID-19.

**Tableau 23– Aspirations pour le futur**

<b>Ressources</b>	<b>Humaines</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Être en mesure de conserver le personnel à l’emploi.</li> <li>• Proposer des conditions d’embauche plus attractives dans le milieu communautaire.</li> </ul>
	<b>Matérielles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mettre à profit les équipements.</li> <li>• Restructurer le milieu communautaire (locaux, infrastructures et services).</li> <li>• Mettre sur pied un centre pour contrer la fracture numérique.</li> </ul>
	<b>Financières</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avoir un financement structurant, prévisible et permanent.</li> </ul>
<b>Design institutionnel</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer l’implication au sein des tables de quartier.</li> <li>• Améliorer les structures de gouvernance.</li> <li>• Pérenniser les mécanismes de collaboration.</li> <li>• Favoriser le partage inter-arrondissement quant aux stratégies déployées dans les PAC.</li> <li>• Renforcer la collaboration intersectorielle et multi-réseaux.</li> </ul>
<b>Leadership facilitant</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolider efforts déployés et l’expertise développée dans les tables de quartier.</li> <li>• Transférer des responsabilités de coordination vers les tables de quartier.</li> <li>• Veiller au non-dédoublage de projets dans un même territoire.</li> <li>• Réfléchir aux questions de leadership dans un contexte de rétablissement.</li> </ul>
<b>Processus collaboratif</b>	<b>Confiance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconnaître l’apport de la communauté.</li> <li>• Maintenir les réseaux de contacts créés pendant la crise.</li> <li>• Renforcer les liens de collaboration entre partenaires.</li> <li>• Mettre sur pied un réseau de référencement entre organismes et partenaires.</li> <li>• Considérer les besoins du milieu communautaire.</li> <li>•</li> </ul>
	<b>Engagement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poursuivre la mobilisation concertée dans les interventions post-covid.</li> <li>• Reconduire les partenariats avec la Croix-Rouge.</li> <li>• Centraliser les ressources du milieu communautaire.</li> <li>• Favoriser un meilleur partage d’information afin d’éviter le dédoublement d’actions.</li> <li>• Poursuivre les projets initiés durant la crise.</li> <li>• Veiller à ce que l’implication de la ville se poursuive.</li> <li>• Avoir des séances d’information et d’échange entre les partenaires locaux.</li> </ul>
	<b>Reconnaissance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconnaître l’apport des organismes communautaires pendant la crise, en particulier de la part de la santé publique.</li> <li>• Valoriser le travail effectué.</li> </ul>

La première catégorie d’aspirations concerne les conditions de départ du processus collaboratif à pérenniser, en particulier l’enjeu des ressources financières, humaines et matérielles. Cet enjeu touche surtout les organismes communautaires. Sur le plan des ressources financières, les acteurs aspirent à un financement davantage structurant, prévisible et permanent pour ceux-ci afin de mieux soutenir leur mission de base ainsi que leur participation à la poursuite d’une éventuelle gouvernance collaborative en matière de gestion de crise, de rétablissement et de résilience. Un tel financement permettrait d’offrir de meilleures conditions de travail ce qui faciliterait le recrutement

et la rétention du personnel et de conserver les ressources humaines embauchées dans le cadre de la mise en œuvre du PAC et ainsi conserver les savoir-faire développés. Un meilleur financement permettrait également aux organismes communautaires d'acquérir des équipements informatiques et de soutenir plus globalement leur transformation numérique. À ce sujet, il a été suggéré qu'un centre soit mis sur pied pour contrer la fracture numérique au sein du personnel de ces organismes et qui pourrait offrir des formations visant le renforcement de leurs capacités numériques.

La deuxième catégorie d'aspirations concerne le design institutionnel du processus collaboratif. Une majorité d'acteurs rencontrés souhaite la pérennisation des structures de collaboration mises en place dans le cadre du PAC en vue de rétablir les communautés et de se préparer à la prochaine crise, l'amélioration de leur efficacité, la poursuite de l'implication active de la table de quartier et le renforcement de la collaboration intersectorielle et multi-réseaux.

La troisième catégorie d'aspirations concerne l'exercice du leadership de facilitation du processus collaboratif. Dans plusieurs territoires étudiés, les acteurs souhaitent que la table de quartier continue à l'exercer en étroite collaboration avec les autorités publiques locales municipales et sanitaires dans une perspective de rétablissement. Les acteurs souhaitent un partage des stratégies déployées dans chacun des PAC. Ils aspirent au renforcement de la collaboration intersectorielle, multi-réseaux et multiniveau.

La quatrième catégorie d'aspirations concerne le processus collaboratif, en particulier les aspects de communication, de confiance, d'engagement, de reconnaissance de l'apport de chaque acteur et de leur interdépendance mutuelle, de compréhension commune et partagée, de planification concertée. Les acteurs aspirent au maintien du réseau de contacts créés pendant la crise, au renforcement des liens de collaboration entre les partenaires, à la mise sur pied d'un réseau de référencement des organismes et des partenaires pour la population. Ils aspirent également à la poursuite de la mobilisation des acteurs en vue de réaliser des interventions concertées répondant aux besoins en regard de l'évolution de la pandémie et à reconduire le partenariat avec la Croix-Rouge canadienne. Les acteurs souhaitent une reconnaissance de l'apport des uns et des autres et de leur interdépendance mutuelle. Concrètement, des organismes communautaires souhaitent que les autorités de santé publique reconnaissent leur apport durant la crise et que celui-ci soit valorisé. Enfin, plusieurs acteurs communautaires rencontrés souhaitent que les prochains plans d'action en matière d'intervention en situation d'urgence ou de rétablissement soient coconstruits avec eux afin de tenir compte des besoins populationnels, en particulier des personnes en situation de vulnérabilité.

La cinquième catégorie d'aspirations concerne les résultats du processus collaboratif. Les acteurs aspirent à la pérennisation des brigades et des refuges d'urgence (il importe de noter que les interviews ont été réalisés entre mai et août 2021 pour la plupart), à l'évaluation des impacts des PAC et à un retour à la normale. À cet égard, les acteurs souhaitent qu'il n'y ait pas de bris de service, qu'il y ait une meilleure distribution des services sociaux sur le territoire (certains endroits sont mal desservis) et que le système de sécurité alimentaire soit stabilisé.

La sixième catégorie d'aspirations concerne les apprentissages tirés à la suite de la gestion de crise sanitaire effectuée à l'échelle locale via les PAC. Les acteurs formulent le souhait qu'un bilan collectif soit réalisé et que le présent rapport de recherche soit accessible au plus grand nombre afin de favoriser une meilleure préparation des acteurs dans l'éventualité d'une autre crise.

Enfin, la septième catégorie d'aspirations concerne le rétablissement à la COVID-19 des communautés. Les acteurs aspirent à ce qu'un plan de rétablissement des communautés à l'échelle locale soit coconstruit avec l'ensemble des acteurs publics, communautaires, philanthropiques et académiques, que ce plan tienne compte des besoins populationnels et qu'il remédie aux problématiques sociales qui ont émergé ou qui ont été exacerbées par la crise.

## **8. Conclusion : constats et recommandations**

De l'étude de compréhension des PAC étudiés, nous dégagons dans un premier temps huit constats présentés succinctement ci-dessous et explicités un à un par la suite. Dans un deuxième temps, nous formulons des recommandations.

### **8.1 Huit constats sur la mise en œuvre des PAC**

#### **8.1.1 Une infrastructure sociale mature à l'échelle locale accroît la résilience multiniveau**

L'étude démontre que plus l'infrastructure sociale préexistante est mature, plus les acteurs locaux sont en mesure de réagir rapidement et de manière concertée pour intervenir et répondre aux problématiques posées ou exacerbées par la crise. Par infrastructure sociale mature, nous entendons la combinaison de ces cinq éléments :

1. des organismes communautaires intervenant sur les enjeux du territoire, ayant développé un lien de confiance fort avec la population, entre eux et avec les organismes publics, détenant une expertise reconnue et étant adéquatement financés (financement pour la mission ainsi que pour la participation aux actions concertées) ;
2. des organismes publics engagés dans la concertation locale, reconnaissant la complémentarité de leurs approches avec celle des organismes communautaires, partenaires de longue date pour la réalisation d'actions concertées et exerçant divers rôles selon le degré de maturité de l'infrastructure sociale d'ensemble (prestataire de services publics, bailleur de fonds, coordonnateur, facilitateur, collaborateur, mobilisateur, etc.) ;
3. une capacité de concertation locale entre les organisations communautaires et entre celles-ci et les organisations publiques (détectable par la présence de mécanismes de concertation sectorielle et intersectorielle, de planification stratégique, de plans d'action, d'actions concertées, etc.) avec une reconnaissance de la complémentarité de leurs approches et de leur interdépendance mutuelle ;
4. des bailleurs de fonds (publics et philanthropiques) travaillant davantage en synergie entre eux et avec les autres acteurs, en particulier ceux issus du milieu communautaire, pour maximiser la cohérence des programmes de financement et les modalités de reddition de compte ;
5. des élus démontrant une volonté politique à mettre à l'agenda les enjeux du territoire et appuyant le travail de collaboration inter-organisationnelle avec le développement de politique.

L'existence d'une infrastructure sociale mature à l'échelle locale permet d'accroître la résilience multiniveau, c'est-à-dire la résilience communautaire, inter-organisationnelle et organisationnelle, et ainsi mieux faire face à la crise. La résilience communautaire se rapporte à la résilience des communautés ou des populations sur un territoire donné et elle est notamment influencée par les vulnérabilités préalables à celle-ci, le niveau de capital social ainsi que les actions des gouvernements locaux, des institutions publiques et des organisations de proximité (ex. : associations citoyennes, organisations communautaires, etc.). La résilience inter-organisationnelle concerne l'enjeu des collaborations existantes entre organisations avant la crise qui ont dû s'adapter autour d'un objectif commun, ou encore des nouveaux partenariats créés pour faire face à la crise. La résilience inter-organisationnelle repose également sur la gouvernance des

actions concertées entre les organisations et la gestion des interdépendances. Enfin, la résilience organisationnelle réfère à celle de chacune des entités organisationnelles composant le réseau d'acteurs qui seront éprouvés et souvent mobilisés par la crise. Ce niveau est notamment influencé par la capacité des organisations à s'adapter, à improviser, à avoir accès à des ressources (financières, matérielles, humaines) et à se mettre en réseaux afin de participer à la résilience communautaire.

### **8.1.2 Un modèle de gouvernance collaborative à l'échelle locale accroît la résilience inter-organisationnelle et favorise une gestion de crise de proximité, concertée et coordonnée**

L'étude des PAC démontre que la mise en place d'un modèle de gouvernance collaborative à l'échelle locale permet de développer et de renforcer la résilience inter-organisationnelle favorisant ainsi une gestion de crise sanitaire de proximité, concertée et coordonnée.

Au cœur de ce modèle figure le processus collaboratif (Ansell et Gash, 2007) dont le bon déroulement dépend de la qualité de la communication entre les acteurs qui y prennent part, de la confiance qu'ils s'accordent mutuellement, de leur niveau d'engagement, de l'établissement d'une compréhension commune et partagée parmi eux des problématiques, de leur capacité à déterminer de manière concertée des pistes d'action, de leur capacité à collaborer pour les mettre à œuvre et de l'atteinte effective de résultats collectifs intermédiaires, *quick win*. Le processus collaboratif est influencé par trois ensembles de considérations : (1) ses conditions de départ, (2) sa structure et (3) la manière dont s'exerce le leadership de facilitation. Premièrement, les conditions de départ du processus collaboratif réfèrent aux déséquilibres de pouvoir, de ressources et d'asymétrie d'information entre les parties prenantes, aux motivations et aux contraintes de celles-ci à participer et à leur historique de coopération et de conflits. Deuxièmement, la structure du processus collaboratif correspond aux critères d'inclusion et d'exclusion concernant les acteurs invités à y participer ou non, à la clarté de ses règles de fonctionnement et à la transparence de celui-ci. Enfin, le leadership de facilitation est exercé par des acteurs ayant le rôle de gardien du processus collaboratif et d'en assurer le bon déroulement : mise en place de celui-ci, mobilisation et *empowerment* des parties prenantes et facilitation sur les plans de la construction de la confiance, du dialogue, d'une compréhension commune, de l'exploration de gains mutuels et de l'atteinte de résultats intermédiaires. Les leaders de facilitation détiennent certaines compétences clés permettant de favoriser, notamment, une participation large et active, des dynamiques de groupe productives et la résolution des conflits.

En vertu de nos résultats de recherche, si la dimension structurelle apparaît relativement similaire d'un PAC à l'autre à une exception près, il en va autrement pour les deux autres dimensions appelées à influencer le processus collaboratif, soit les conditions de départ, en particulier la maturité de l'infrastructure sociale pré-crise, et le leadership de facilitation exercé durant la conception et la mise en œuvre du PAC. Ces deux variables et leurs déclinaisons sont d'ailleurs à l'origine de la typologie que nous avons proposée se composant de quatre configurations.

Ainsi, les PAC étudiés n'ont pas tous connu la même trajectoire en fonction du type de configuration expérimentée. Les territoires bénéficiant déjà d'habitudes ancrées de concertation et de collaboration entre organisations publiques et communautaires sont partis avec une longueur d'avance ce qui s'est traduit par une intensité plus grande de la collaboration sans être accompagné de transformation des pratiques. Dans d'autres territoires, le PAC a permis aux acteurs de transformer leur manière d'aborder les enjeux du territoire ce qui s'est traduit par l'émergence de nouveaux modes de collaboration susceptibles d'avoir des effets dans le temps. À la lumière de ces résultats, la typologie présentée dans la section 6 peut orienter le déploiement de prochains PAC. Ainsi, dans les territoires ne bénéficiant pas d'une infrastructure sociale mature et d'un leadership de facilitation, les PAC pourraient également viser à renforcer ces aspects structurants afin de soutenir l'atteinte de résultats sur le territoire. De plus, le déploiement des PAC aurait avantage à tenir compte de l'état de maturité de l'infrastructure sociale et du type de leadership en prévoyant un financement sur une plus longue période afin de soutenir le renforcement des capacités communautaires pouvant bénéficier lors de l'intervention en gestion de crise, mais également pour le rétablissement.

### **8.1.3 Un modèle de gouvernance collaborative à l'échelle locale fondé sur l'approche d'engagement communautaire accroît la résilience communautaire**

L'engagement communautaire, mobilisant des organismes communautaires traditionnellement exclus des mécanismes de gestion de crise, arrimée à l'approche des autorités publiques municipales et sanitaires à l'échelle locale caractérisant les PAC, comme modèle de gouvernance de collaboration inter-organisationnelle, a contribué à deux grands objectifs. D'une part, mieux faire face aux problématiques sociales générées ou exacerbées par la pandémie et d'autre part, à accroître la résilience communautaire en soutenant l'intervention (ex. dépistage, vaccination). Tel que présenté dans les sections 2 et 3, l'idée de recourir à l'approche communautaire dans le cadre de l'actuelle gestion de crise sanitaire à l'échelle locale provient d'écrits scientifiques qui l'ont étudiée lors de crises sanitaires antérieures (Anoko et coll., 2020; Bhattacharyya et coll., 2020; Burgess et coll., 2021; Chan et coll., 2004). Ces études ont démontré ses effets bénéfiques comme l'atteste également la présente étude. Par leur proximité avec la population et les liens de confiance qu'elles entretiennent avec celle-ci, les organisations communautaires détiennent des capacités complémentaires à celles publiques. Elles sont mieux en mesure de rejoindre les personnes en situation de vulnérabilité et marginalisées (ex. les personnes âgées, les immigrants, les minorités ethnoculturelles, les personnes socioéconomiquement défavorisées, etc.), soit celles qui sont les plus sévèrement touchées par la pandémie. Les organismes communautaires connaissent leur situation ce qui leur permet d'identifier leurs besoins et, étant en contact régulier avec celles-ci, elles sont en mesure de constater leur évolution. Inviter les organisations communautaires à participer aux mécanismes de gestion de crise sanitaire à l'échelle locale aux côtés des autorités publiques municipales et sanitaires a donc permis de développer des interventions plus adaptées aux populations locales, en particulier aux personnes en situation de vulnérabilité et marginalisées, en matière de sensibilisation et de prévention de la transmission de la COVID-19, de dépistage, de vaccination et d'aide.

#### **8.1.4 L'exercice d'un leadership collaboratif est déterminant pour opérer le modèle de gouvernance collaborative**

Le leadership collaboratif s'est avéré un des facteurs déterminants de la gouvernance de collaboration inter-organisationnelle en contexte de gestion de crise sanitaire en facilitant son opérationnalisation, mais sa mise en œuvre a parfois été freinée par des obstacles de divers ordres, notamment conjoncturel, contextuel, relationnel, organisationnel et individuel.

Les résultats de notre étude montrent le rôle stratégique du leadership collaboratif dans la mise en œuvre des PAC. Celui-ci correspond au leadership de facilitation et au leadership distribué. Dans le cadre des PAC étudiés, celui-ci est exercé soit par un acteur municipal, soit par un acteur communautaire. Celui-ci a le rôle de gardien du processus collaboratif et il en assure le bon déroulement : mise en place de celui-ci, mobilisation et *empowerment* des parties prenantes et facilitation sur les plans de la construction de la confiance et du dialogue et de l'exploration de gains mutuels. Enfin, les leaders de facilitation détiennent certaines compétences clés – en gestion de projet, en coordination de parties prenantes variées, en animation de rencontres, en création d'outils de délibération, de synthèse, de suivi et de reddition de compte et en médiation – permettant de favoriser une participation large et active, des dynamiques de groupe productives, une compréhension commune et partagée, l'établissement de priorités d'action, l'atteinte de résultats et la résolution des conflits.

Dans le cadre des PAC étudiés, le leadership distribué correspond à la distribution des rôles et des responsabilités parmi les acteurs engagés au sein de ceux-ci. Les principaux rôles sont les suivants : coordination du PAC à l'échelle locale (acteur municipal ou communautaire) et à l'échelle méso (acteur municipal ou philanthropique), réalisation des actions du PAC (organismes communautaires porteurs d'action avec l'appui d'organismes publics), expert en santé publique (CIUSSS/CISSS) et en gestion d'urgence (acteur municipal et de la Croix-Rouge canadienne) et bailleurs de fonds (acteurs municipal et philanthropique).

Concernant le leadership collaboratif, les résultats montrent également les défis à le mettre en œuvre. Ceux-ci se rapportent à l'historique de collaboration et de conflits au sein des concertations locales, au contexte de crise, à la bureaucratie, à la pénurie de main-d'œuvre, au manque de savoir-faire et de savoir-être pour exercer le leadership de facilitation, au manque d'organismes à l'échelle locale pour exercer l'ensemble des rôles attendus et au manque d'engagement de certains acteurs, en particulier publics.

#### **8.1.5 Le programme de financement des PAC a contribué à accroître la résilience intra-organisationnelle et inter-organisationnelle en développant les capacités des acteurs et la collaboration entre ceux-ci**

Comme programme de financement mis sur pied par le Fonds COVID Québec, les PAC ont eu pour effet d'accroître la résilience intra-organisationnelle et celle inter-organisationnelle en contribuant à développer les capacités internes des acteurs locaux partenaires des PAC, en

particulier celles des organismes communautaires, ainsi que la capacité de collaboration entre ces acteurs. Cependant, la fin de ce programme comporte des conséquences préoccupantes pour la pérennisation de ces deux niveaux de résilience et des capacités correspondantes.

D'une part, les PAC ont contribué au développement de capacités intra-organisationnelles clés grâce à l'octroi de ressources financières, humaines, matérielles et cognitives. En effet, les ressources financières octroyées ont permis aux organismes communautaires porteurs d'action du PAC d'embaucher de nouveaux employés ou de permettre le passage de postes temps partiel à temps plein. Les ressources humaines supplémentaires leur ont d'abord permis de jouer un rôle de premier plan dans la gestion de crise sanitaire à l'échelle locale en matière (1) de coordination inter-organisationnelle, (2) de sensibilisation, de communication et de mobilisation, (3) d'appui au dépistage et à la vaccination et (4) de soutien aux aînées, aux personnes à risques et aux malades de la COVID-19. Ensuite, l'arrivée de nouvelles ressources humaines a permis aux organismes communautaires partenaires des PAC étudiés de bonifier leur offre de service existante ou d'étendre celle-ci en vue de répondre à de nouveaux besoins. En outre, ces nouvelles ressources ont parfois prêté leur appui à des projets connexes de ceux-ci. Enfin, dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, les nouvelles ressources humaines ont développé des savoir-faire. Or, la fin du financement des PAC signifie pour la plupart des organismes communautaires concernés le départ de celles-ci occasionnant ainsi trois types de conséquences : la perte des savoir-faire développés, une révision à la baisse de l'offre de service et des personnes en situation de vulnérabilité laissées-pour-compte. Ces conséquences, en particulier la dernière, préoccupent de nombreux intervenants communautaires sur le terrain qui sont en contact direct avec ces personnes : la fin du financement des PAC et des autres types de financement d'urgence ne signifie pas la fin de la pandémie et des problématiques sociales que celle-ci a exacerbées ou générées.

Le financement octroyé par le Fonds COVID Québec a également permis aux organismes communautaires porteurs d'actions du PAC d'acheter des équipements informatiques (ex. ordinateurs portables et tablettes).

Grâce au partenariat établi entre le Fonds COVID Québec et la Croix-Rouge canadienne, les PAC ont pu avoir accès gratuitement à des équipements de protection individuelle (EPI) pour leurs employés et la population qu'ils desservent et avoir accès à l'application gratuite de collecte de données KoBo grâce à des formations données par cette dernière. Ces nouvelles ressources matérielles ont contribué à accroître l'efficacité des interventions des organismes communautaires et à s'assurer que celles-ci s'effectuent dans un contexte sécuritaire. Concernant l'application KoBo, il importe de préciser que ce ne sont pas tous les PAC étudiés qui y ont eu recours. Certains ont fait le choix délibéré de ne pas l'utiliser invoquant diverses raisons, dont les suivantes : manque de littéracie numérique au sein du personnel des organismes communautaires, craintes quant à la confidentialité des données collectées et confusion des rôles des intervenants en contact direct avec la population (rôle d'intervention versus rôle de surveillance). Parmi les PAC qui s'en sont servi, on observe que l'application KoBo a d'abord contribué à documenter les besoins populationnels et les interventions réalisées sur le terrain, notamment en matière de brigades de sensibilisation en favorisant un déploiement plus méthodique de celles-ci : formulation des trajets, passages répétés aux endroits où le taux de réponse était plus faible ou bien là où l'hésitation vaccinale était plus importante, etc.). Ensuite, l'application KoBo a contribué à appuyer le processus de prise de décision du comité de pilotage ou de la cellule de crise en permettant de mieux cibler les interventions futures, et ce, tant sur le plan du discours que sur celui des zones de quartier à

travailler. Un bémol émerge toutefois de notre étude, l'utilisation de l'application KoBo n'a pas été uniforme et les données recueillies n'ont pas toujours été exploitées à leur plein potentiel.

Enfin, les partenariats établis entre Fonds COVID Québec, la Croix-Rouge canadienne et le programme CoVivre ont permis aux organisations partenaires des PAC de bénéficier de savoirs et savoir-faire névralgiques dans le contexte de la crise sanitaire respectivement en matière de gestion d'urgence et d'intervention en épidémiologie de terrain. Le transfert de ces expertises auprès des organismes communautaires porteurs d'action a contribué à accroître leurs capacités d'intervention, notamment en matière de coordination d'intervention en situation d'urgence ainsi que sur les questions d'hésitation vaccinale. En outre, la fondation appelée à coordonner le programme des PAC sur le terrain, soit Fondations philanthropiques Canada, a mis sur pied une communauté de pratique réunissant l'ensemble des organismes collaborant aux PAC. Celle-ci a permis d'outiller ceux-ci leur permettant d'accroître la qualité et la portée de leurs interventions respectives.

D'autre part, les PAC ont agi comme des leviers favorisant le développement de cinq catégories de capacités inter-organisationnelles clés. Premièrement, la création et la mise en œuvre d'un modèle de gouvernance de collaboration inter-organisationnelle à l'échelle locale, grâce au programme de financement des PAC, a favorisé le développement d'une capacité de réactivité collective des organisations publiques et communautaires à faire face à la crise dans un contexte où celle-ci posait de nombreux défis. Deuxièmement, ce mécanisme a également permis le développement d'une capacité de réponse et d'intervention plus grande, mieux adaptée et plus efficace grâce à la reconnaissance de l'interdépendance mutuelle des acteurs se traduisant par la mise en commun de données, le partage de ressources et un meilleur arrimage des approches, des expertises et des actions. Troisièmement, le modèle de gouvernance de collaboration inter-organisationnelle sous-tendant les PAC a généré une capacité d'anticipation des besoins populationnels grâce à la présence autour de la table d'une diversité d'acteurs évoluant dans des domaines et des échelles différentes. Quatrièmement, une capacité d'innovation a été observée grâce aux regards croisés des acteurs sur les enjeux permettant d'apporter de nouvelles réponses aux problématiques. Enfin, l'expérience de collaboration inter-organisationnelle acquise par les acteurs des PAC a permis le développement et le renforcement de liens de confiance, l'établissement d'une compréhension commune et partagée des problématiques, l'identification et la mise en œuvre d'actions concertées et l'atteinte de résultats intermédiaires. Or, la fin du programme de financement des PAC, en particulier la fin du soutien à la coordination des interventions des acteurs locaux par les organismes communautaires fiduciaires, inquiète plusieurs des acteurs publics et communautaires rencontrés. Si l'intervention de crise commence à diminuer en intensité, celle-ci n'est pas encore terminée et nécessite la poursuite d'actions concertées entre organismes publics et communautaires.

Le manque chronique de ressources des acteurs communautaires est un obstacle au développement de leur résilience intra-organisationnelle. **Bien** que le programme de financement des PAC ait contribué à une amélioration des capacités intra-organisationnelles et inter-organisationnelles tel qu'explicité précédemment, l'étude de compréhension des PAC nous a permis de constater un manque chronique de ressources financières, humaines, matérielles et cognitives, en particulier pour les organismes communautaires. Cela constitue un obstacle au développement de leur résilience intra-organisationnelle.

Les représentants d'organismes communautaires rencontrés demandent un financement plus structurant et prévisible à la mission et en lien avec les enjeux populationnels du territoire. Les

pratiques actuelles de financement par projet sont critiquées. Elles empêchent souvent de conserver les ressources humaines formées une fois le projet terminé. De plus, ces pratiques sur le court terme ont un impact sur le recrutement et la rétention du personnel et le contexte de pénurie de main-d'œuvre vient complexifier ces aspects.

Concernant les ressources matérielles, le contexte pandémique a révélé l'importance d'avoir accès à du matériel informatique et à des systèmes informationnels pour accomplir les tâches et prendre des décisions éclairées, mais également leur déficience et un manque de littéracie numérique du personnel des organismes. En vue de se préparer à d'autres crises et de développer la résilience organisationnelle des organismes communautaires, des acteurs rencontrés ont suggéré que des programmes de financement soient mis sur pied par les bailleurs de fonds publics et philanthropiques pour soutenir la transformation numérique de ces organisations : achat d'équipement informatique, acquisition d'outils technologiques pour collecter des données, formation pour l'utilisation de ces outils (entrée et analyse des données) et formation pour accroître la littéracie numérique.

### **8.1.6 La poursuite de l'approche d'engagement communautaire dans une perspective de gouvernance collaborative au-delà de la crise permettrait de consolider la résilience mult niveau développée et ainsi mieux rétablir les communautés**

Les acteurs publics, communautaires, philanthropiques, académiques et de la Croix-Rouge canadienne manifestent une volonté collective de poursuivre l'approche d'engagement communautaire dans une perspective de gouvernance de collaboration inter-organisationnelle au-delà de la crise en vue de travailler ensemble à rétablir les collectivités territoriales et à renforcer leur résilience mult niveau. Les écrits scientifiques soulignent cependant la tendance des organisations à retourner à une gestion en silo après une crise alors qu'il faut plutôt concevoir et déployer les plans d'après-crise ou de rétablissement de manière concertée et collaborative.

Les acteurs des PAC étudiés fournissent un ensemble de raisons pour justifier leur volonté de poursuivre l'approche d'engagement communautaire dans une perspective de gouvernance de collaboration inter-organisationnelle. Premièrement, la pandémie n'est pas encore terminée. Des actions concertées doivent encore être menées pour répondre aux conséquences de celle-ci sur les communautés et les personnes en situation de vulnérabilité, en particulier les personnes âgées, socio-économiquement défavorisées, en situation d'handicap, issues de l'immigration ou de minorité ethnique ainsi que les autochtones et les jeunes. Deuxièmement, la crise a mis en lumière ou exacerbé des problématiques sociales existantes souvent complexes et nécessitant des interventions concertées et collaboratives de la part des acteurs locaux pour être résolues. Le travail à accomplir est donc plus important qu'avant la pandémie. Troisièmement, les territoires locaux sont confrontés à de plus en plus de crises de diverses natures (pandémie, changements climatiques, actes malveillants, etc.). Cette tendance n'est pas près de s'estomper, au contraire. Cela nécessite le développement de leur résilience. Quatrièmement, la résilience des territoires s'appuie sur plusieurs leviers, dont celui de développer la capacité des acteurs urbains à collaborer afin d'agir de manière concertée. Enfin l'approche de collaboration inter-organisationnelle expérimentée de manière intensive au cours des derniers mois avec les PAC démontre que celle-ci permet d'atteindre des résultats non seulement durant la crise, mais que les liens et les capacités développés sont utiles pour le rétablissement des communautés et le retour à la normale.

### **8.1.7 La poursuite de l'approche d'engagement communautaire dans une perspective de gouvernance collaborative appelle à une réflexion quant aux conditions de sa pérennisation**

Alors que le programme de financement des PAC initié et soutenu par le Fonds COVID Québec se termine, la volonté collective de poursuivre l'approche d'engagement communautaire dans une perspective de gouvernance de collaboration inter-organisationnelle exprimée par les acteurs publics et communautaires rencontrés appelle à une réflexion sur ses conditions de pérennisation. L'une d'elles concerne son financement ce qui conduit à interroger le rôle des bailleurs de fonds publics et philanthropiques. Deux autres conditions déterminantes concernent la structuration même du processus collaboratif ainsi que l'exercice du leadership de facilitation, en particulier les fonctions d'animation et de coordination.

Au-delà de la volonté des acteurs locaux à poursuivre l'approche d'engagement communautaire dans une perspective de gouvernance de collaboration inter-organisationnelle, se pose la question du comment. Une question à laquelle les acteurs publics, communautaires, philanthropiques, académiques et de la Croix-Rouge canadienne n'arrivent pas encore à répondre et qui comporte plusieurs sous-questions :

- À quelle(s) échelle(s) situer le modèle de gouvernance de collaboration inter-organisationnelle fondé sur une approche d'engagement communautaire (quartier, arrondissement, agglomération et/ou ville) ? Une telle question appelle également à une réflexion quant à la gouvernance multiniveau.
- Quel design institutionnel préconiser pour ce modèle ? Plus spécifiquement, quels acteurs ou types d'acteurs (avec quelle expertise) inviter à y participer ? Quels sont ceux qui n'y seront pas conviés ? Quelles sont ses structures (organes, fonctions, composition) ? Quelles sont ses règles de fonctionnement ?
- Dans une perspective de pérennisation, est-il souhaitable de rattacher ce modèle à des politiques, programmes et plans existants des institutions publiques et, si oui, lesquels ?
- Quel acteur est appelé à exercer le leadership de facilitation, et en particulier les fonctions d'animation et de coordination du processus collaboratif ?
- Comment tenir compte la complexité des dynamiques territoriales, des historiques de collaboration et de conflits et des relations de pouvoir et comment relever les défis inhérents à ces conditions de départ ?
- Enfin, à qui revient la responsabilité de financer le modèle de gouvernance de collaboration inter-organisationnelle fondé sur une approche d'engagement communautaire ? Aux autorités publiques municipales et sanitaires ? Aux acteurs philanthropiques ? Aux deux ?

## **8.2 Recommandations de l'équipe de recherche**

Sur la base de la recension des écrits scientifiques se rapportant (1) à la gestion des interventions en contexte de crise sanitaire mobilisant la *whole-of-society approach*, (2) à la résilience multiniveau (communautaire, organisationnelle et inter-organisationnelle) et (3) à la nouvelle

gouvernance publique et collaborative ainsi que des résultats de notre étude, voici des recommandations formulées par l'équipe de recherche quant à la pérennisation du modèle de gouvernance de collaboration inter-organisationnelle fondé sur une approche d'engagement communautaire que constituent les PAC.

1. Doter les territoires locaux d'un mécanisme permanent pour opérationnaliser le modèle de gouvernance de collaboration inter-organisationnelle fondé sur l'approche de l'engagement communautaire dont le mandat est de coproduire et de coordonner le rétablissement des communautés à la COVID-19 et de renforcer leur résilience communautaire. Des structures existantes peuvent être appelées à exercer ces fonctions.
2. Inviter à participer à ce mécanisme les autorités publiques locales municipales et sanitaires, les organismes communautaires, les acteurs philanthropiques, des acteurs académiques et des représentants de la Croix-Rouge canadienne évoluant au sein des sphères de la sécurité civile, des mesures d'urgence, du développement social et de la santé publique, car en situation de crise, les populations vulnérables sont toujours les plus durement touchées. Concernant celles-ci, et plus largement les citoyens, réfléchir à les inclure dans cette gouvernance collaborative et à leur confier un rôle de coproducteur des politiques et des interventions suivant la *whole-of-society approach*.
3. Réfléchir à l'ancrage institutionnel de ce mécanisme en vue de favoriser sa pérennisation, à ses échelles d'intervention et à leur arrimage en gardant en tête que les fonctions de celui-ci puissent être confiées à un mécanisme existant ou spécifiquement créé pour les exercer.
  - a) À l'échelle méso (ville), les municipalités en étroite collaboration avec les CISSS ou les CIUSSS sont possiblement les mieux placées pour l'accueillir et exercer le leadership de facilitation, en particulier les fonctions d'animation et de coordination.
  - b) À l'échelle micro (quartier ou arrondissement), le leadership de facilitation gagne à être exercé par un organisme communautaire reconnu et expérimenté en la matière à la condition qu'un financement y soit attaché. Ce leadership de facilitation doit être exercé en étroite collaboration avec les autorités publiques locales municipales et sanitaires afin que la gouvernance collaborative soit ancrée institutionnellement.
  - c) S'assurer que les échelles méso et micro du mécanisme de gouvernance de collaboration inter-organisationnelle soient arrimées non seulement entre elles, mais également avec l'échelle macro correspondant aux autres paliers de gouvernement.
4. Fonder le mécanisme opérationnalisant le modèle de gouvernance de collaboration inter-organisationnelle recourant à l'approche de l'engagement communautaire sur les principes suivants : ouverture au plus grand nombre et à une diversité d'acteurs, participation active de ceux-ci, respect des uns et des autres, pertinence et utilité, transparence du processus collaboratif et reconnaissance de l'interdépendance mutuelle des acteurs (complémentarité de leurs approches) et de leur apport respectif.
5. Allouer des ressources (humaines, financières, matérielle et cognitive) au leadership de facilitation (coordination et animation de ce mécanisme) et à la participation des acteurs (en particulier ceux issus du milieu communautaire).
6. Laisser au milieu communautaire le soin de délibérer sur les modalités de leur participation et d'engager une discussion avec les autres acteurs à ce sujet.

7. Considérant que le modèle de gouvernance de collaboration inter-organisationnelle fondé sur l'approche d'engagement communautaire nécessite d'opérer des changements sur le plan du management public où l'apport stratégique de l'ensemble des parties prenantes concernées par une problématique complexe est reconnu et favorisé, accompagner les administrateurs publics des secteurs municipal et du système de santé à développer des mécanismes de mise en œuvre et faire précéder ceci d'une phase de sensibilisation et de formation. Voici quelques exemples de mécanismes de mise œuvre :
- a) Établir une entente formelle de collaboration inter-organisationnelle entre des acteurs publics, communautaires, philanthropiques et académiques.
  - b) Mettre sur pied une communauté de pratique afin de diffuser les meilleures pratiques en matière de gouvernance de collaboration inter-organisationnelle et de discuter des problématiques rencontrées dans le cadre de sa mise en œuvre.
  - c) Recourir à l'approche fondée sur les données probantes, *evidence-based practice*, pour identifier des pistes de solution innovante aux problématiques rencontrées sur le terrain par les acteurs.

## 9. Bibliographie

Addy, N. A., Poirier, A., Blouin, C., Drager, N., & Dubé, L. (2014). Whole-of-society approach for public health policymaking: a case study of polycentric governance from Quebec, Canada. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1331(1), 216-229.

Agranoff, R. (2004). Autonomy, devolution and intergovernmental relations. *Regional & Federal Studies*, 14(1), 26-65.

Agranoff, Robert, Michael Mcguire & Chris Silvia. (2014). « Governance, Networks and Intergovernmental Systems », In Eduardo Araral, & al. (dir.), *Routledge Handbook of Public Policy, USA & Canada*, Routledge, p. 361-373, chap. 27.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.

Aldrich, D.P. et Meyer, M.A. (2015). Social capital and community resilience. *American Behavioral Scientist*, 59(2), 254-269

Alford, J. (2014). The multiple facets of co-production: Building on the work of Elinor Ostrom. *Public Management Review*, 16(3), 299-316.

Ali, H., Dumbuya, B., Hynie, M., Idahosa, P., Keil, R., et Perkins, P. (2016). The Social and Political Dimensions of the Ebola Response: Global Inequality, Climate Change, and Infectious Disease. Dans W. Leal Filho, U.M. Azeiteiro et F. Alves (dir.) *Climate Change and Health: Improving Resilience and Reducing Risks* (151-69). Cham: Springer International Publishing.

Alonge, O., Sonkarlay, S., Gwaikolo, W., Fahim, C., Cooper, J. L., et Peter, D. H. (2019). Understanding the Role of Community Resilience in Addressing the Ebola Virus Disease Epidemic in Liberia: A Qualitative Study (Community Resilience in Liberia). *Global Health Action*, 12(1). <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1080/16549716.2019.1662682>.

Anoko, Julienne Ngoundoung, Boureima Rodrigue Barry et al. 2020. « Community engagement for successful COVID-19 pandemic response : 10 lessons from Ebola outbreak responses in Africa ». *BMJ Global Health* 4, 1-4.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.

Bardach, E. (1998). *Getting agencies to work together*. Washington, DC: Brookings Institution.

Bavel, J.J.V., Baicker, K., Boggio, P.S., Capraro, V., Cichocka, A., Cikara, M., Crockett, M.J., Crym, A.J., Douglas, K.M., Druckman, J.N., Drury, J., Dube, O., Ellemers, N., Finkel, E., Fowler, J.H., Gelfand, M., Han, S., Alexander Haslam, S., Jetten, J., Kitayama, S., ... et Willer, R. (2020). Using Social and Behavioural Science to Support Covid-19 Pandemic Response. *Nature Human Behaviour* 4(5), 460-71. <https://doi.org/10.1038/s41562-020-0884-z>.

Beaudry, M., Gagnon, M., Guay-Charrette, A., Pinsent, C., & Lemyre, L. (2018). La collaboration inter-organisationnelle entre les secteurs communautaire et privé en vue de la résilience communautaire. Dans Jourdan-Ionescu, C., Ionescu, S., Kimessoukié-Omolomo, É., & Julien-Gauthier, F. (coord.) *Résilience et culture, culture de la résilience* (p. 750-761). Livre en ligne du CRIRES.

Bégin, L., & Chabaud, D. (2010). La résilience des organisations. *Revue française de gestion*, (1), 127-142.

Bhattacharyya, Sanghita, Claudia Abreu Lopes et al. 2020. « Policy Brief : Community engagement for COVID-19 infection prevention and control : A rapid review of the evidence ». UNICEF, technical report, 5 p.

Blanchard, A.K., Mohan, H.L., Shahmanesh, M., Prakash, R., Isac, S., Ramesh, B.M., Bhattacharjee, P., Gurnani, V., Moses, S. et Blanchard, J.F. (2013). Community Mobilization, Empowerment and Hiv Prevention among Female Sex Workers in South India. *BMC Public Health* 13(1), 234. <https://doi.org/10.1186/1471-2458-13-234>.

Blondin, D., & Boin, A. (2020). Cooperation in the face of transboundary crisis: A framework for analysis. *Perspectives on Public Management and Governance*, 3(3), 197-209.

Boin, A., & McConnell, A. (2007). Preparing for critical infrastructure breakdowns: the limits of crisis management and the need for resilience. *Journal of contingencies and crisis management*, 15(1), 50-59.

Boin, A., Comfort, L.K. et Demchak, C.C. (2010). The Rise of Resilience. Dans Comfort, L. K., Boin, A. et Demchak, C. C. (dir.), *Designing Resilience : Preparing for Extreme Events* (p. 1-12). Pittsburgh : University of Pittsburgh Press.

Boin, A., Stern, E., & Sundelius, B. (2016). *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*. Cambridge University Press.

Boin, A. (2019). The Transboundary Crisis: Why we are unprepared and the road ahead. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 27(1), 94-99.

Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation – User and Community Co-Production of Public Services. *Public Administration Review*, 67, 846-860.

Bovaird, T. et E. Loeffler. (2012). From Engagement to Co-production: The contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Values. *Voluntas*, 23(4), 1119-1138.

Bovaird, T. et E. Loeffler. (2013). We're All in This Together: Harnessing User and Community Co-production of Public Outcomes. Dans C. Staite (ed.). *Making Sense of the Future: Do We Need a New Model of Public Services?* Birmingham: INLOGOV.

Bovaird, T. et E. Loeffler. (2021). Developing Evidence-Based Co-production: A Research Agenda. (Chap. 36 p. 693-713). Dans *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes*. Suisse. Palgrave Macmillan, 726 pages.

Brudney, J. (2021). Co-production in Political Science and Public Administration. (Chap. 3, p. 61-77). Dans *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes*. Suisse. Palgrave Macmillan, 726 pages.

Bryson, J. M., B. C. Crosby et L. Bloomberg. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.

Burgess, Rochelle Ann, Richard H. Osborne et coll. (2021). « The COVID-19 vaccines rush : participatory community engagement matters more than ever ». *The Lancet* 397(10268), 8-10.

Carlisle, K., & Gruby, R. L. (2019). Polycentric systems of governance: A theoretical model for the commons. *Policy Studies Journal*, 47(4), 927-952.

Chan, C.C., Chan, K.H.W., et Chow, C.B. (2004). Community Response to Sars in Hong Kong. *Asia Pacific Journal of Social Work and Development*, 14(1), 73-79. <https://doi.org/10.1080/21650993.2004.9755944>.

Chandra, A., Acosta, H., Stern, S., Uscher-Pines, L., Williams, M. V., Yeung, D., Garnett, H., & Meredith, L. S. (2011). Building Community Resilience to Disasters. RAND Corporation. <https://doi.org/10.7249/TR915>

Choi, S. O., & Brower, R. S. (2006). When practice matters more than government plans: A network analysis of local emergency management. *Administration & Society*, 37(6), 651-678.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public administration review*, 67(6), 1059-1066.

Coalition Montréalaise des Tables de Quartier (CMTQ). (2021a). *Les tables de quartier*. <http://www.tablesdequartiermontreal.org/les-tables-de-quartier/>

Coalition Montréalaise des Tables de Quartier (CMTQ). (2021b). *La CMTQ*. <http://www.tablesdequartiermontreal.org/la-cmtq/>

Cohen, O., Goldberg, A., Lahad, M., & Aharonson-Daniel, L. (2017). Building resilience: The relationship between information provided by municipal authorities during emergency situations and community resilience. *Technological Forecasting and Social Change*, 121, 119-125.

Coles, E., & Buckle, P. (2004). Developing community resilience as a foundation for effective disaster recovery. *Australian Journal of Emergency Management*, The, 19(4), 6-15.

Contandriopoulos, A.-P., Champagne, F., Potvin, L., Denis, J.-L. et Boyle, P. (2005). *Savoir préparer une recherche*. Montréal, Québec : Gaëtan Morin Éditeur ltée.

Cornish, F., Priego-hernandez, J., Campbell, C., Mburu, G. et McLean, S. (2014). The Impact of Community Mobilisation on Hiv Prevention in Middle and Low Income Countries: A Systematic Review and Critique. *AIDS and Behavior* 18(11), 2110-34. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1007/s10461-014-0748-5>.

Creswell JW (2013a). Five qualitative approaches to inquiry. In *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five traditions* (3<sup>e</sup> éd., Chap. 4, pp. 69-110). Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications.

Creswell JW (2013b). Standards of validation and evaluation. In *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five traditions* (3<sup>e</sup> éd., Chap. 10, pp. 243-268). Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications.

Crosby, B. C., 't Hart, P., & Torfing, J. (2017). Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review*, 19(5), 655-669.

Cutter, S.L., Boruff, B.J. et Shirley, W.L. (2003). Social vulnerability to environmental hazards. *Social Science Quarterly*, 84(2), 242–261.

Cyril, S., Smith, B. J., Possamai-Inesedy, A., & Renzaho, A. M. (2015). Exploring the role of community engagement in improving the health of disadvantaged populations: a systematic review. *Global health action*, 8(1), 29842.

De Bruijne, M. et van Eeten, M. (2007). Systems that Should have Failed : Critical Infrastructure Protection in an Institutionally Fragmented Environment. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15(1), 18-29

Denis, J. L., Langley, A., & Rouleau, L. (2010). The practice of leadership in the messy world of organizations. *Leadership*, 6(1), 67-88.

Deschenaux, F. (2007). Guide d'introduction. *Les cahiers pédagogiques de l'Association pour la recherche qualitative*.

Dinis-Oliveira, R. J. (2020). COVID-19 research: pandemic versus “paperdemic”, integrity, values and risks of the “speed science”. *Forensic sciences research*, 5(2), 174-187.

Egan, M. J. (2007). Anticipating future vulnerability: Defining characteristics of increasingly critical infrastructure-like systems. *Journal of contingencies and crisis management*, 15(1), 4-17.

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of public administration research and theory*, 22(1), 1-29.

Fawcett S. B., Francisco V.T., Paine-Andrews A, Schultz J, (2016). Section 7. Working together for healthier communities: a framework for collaboration among community partnerships, support organizations, and funders. En ligne : <https://ctb.ku.edu/en/table-of-contents/overview/model-for-community-change-and-improvement/framework-for-collaboration/main>

Fedorowicz, M., Arena, O., & Burrowes, K. (2020). Community Engagement during the COVID-19 Pandemic and Beyond A Guide for Community-Based Organizations.

Finchum-Mason, E., Husted, K., & Suárez, D. (2020). Philanthropic Foundation Responses to COVID-19. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 49(6), 1129-1141.

Fleiss, J.L. (1981). *Statistical methods for rates and proportions*. 2<sup>nd</sup> ed. New York : John Wiley and Sons.

Fonds COVID Québec. (2020a). *Lignes directrices FPC Phase 1. Appui aux territoires du Grand Montréal dans la réponse à la COVID-19*, 1-2.

Fonds COVID Québec. (2020b). *Lignes directrices FPC Phase 2. Appui aux territoires du Grand Montréal dans la réponse à la COVID-19, Lignes directrices pour la soumission d'un plan d'action communautaire*, 1-4.

Frykmer, Tove, Uhr, Christian, et Tehler, Henrik. On collective improvisation in crisis management—A scoping study analysis. *Safety science*, 2018, vol. 110, p. 100-109.

Garschagen, M., Hagenlocher, M., Comes, M., Dubbert, M., Sabelfeld, R., Lee, Y.J., Grunewald, L., Lanzendörfer, M., Mucke, P. et Neuschäfer, O. (2016). *World Risk Report 2016*. Récupéré de <http://weltrisikobericht.de/wpcontent/uploads/2016/08/WorldRiskReport2016.pdf>

Geuijen, K., Moore, M., Cederquist, A., Ronning, R., & Van Twist, M. (2017). Creating public value in global wicked problems. *Public Management Review*, 19(5), 621-639.

Gilmore, B., Ndejjo, R., Tchetchia, A., de Claro, V., Mago, E., Diallo, A.A., Lopes, C., Bhattacharyya, S. (2020). Community engagement for COVID-19 prevention and control: a rapid evidence synthesis. *BMJ Global Health* 5. <http://dx.doi.org/10.1136/bmjgh-2020-003188>

Gronn, P. (2002). Distributed leadership as a unit of analysis. *The leadership quarterly*, 13(4), 423-451.

Habersaat, K. B., Betsch, C., Danchin, M., Sustain, C. R., Böhm, R., Falk, A., Brewer, N. T., Omer, S. B., Scherzer, M., Sah, S., Fischer, E. F., Scheel, A. E., Fancourt, D., Kitayama, S., Dubé, E., Leask, J., Dutta, M., MacDonald, N. E., Temkina, A., ... Butler, R. (2020). Ten considerations for effectively managing the COVID-19 transition. *Nature Human Behaviour*, 4(7), 677-687. <https://doi.org/10.1038/s41562-020-0906-x>

Holling, C.S. (1973). Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review of Ecological Systems*, 4, 1-23.

Jourdan-Ionescu, C. (2001). Intervention écosystémique individualisée axée sur la résilience. *Revue québécoise de psychologie*, 22(1), 163-186.

Kapucu, N., Arslan, T., & Collins, M. L. (2010). Examining intergovernmental and interorganizational response to catastrophic disasters: Toward a network-centered approach. *Administration & Society*, 42(2), 222-247.

Kuhlmann, A.S., Christine, G., Hastings, P., Narayanan, P., et Saggurti, N. (2014). Investing in Communities: Evaluating the Added Value of Community Mobilization on Hiv Prevention Outcomes among Fsws in India. *AIDS and Behavior* 18(4), 752-66. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1007/s10461-013-0626-6>.

Kunreuther, H.C. et Michel-Kerjan, E.O. (2009). *At War with the Weather: Managing LargeScale Risks in a New Era of Catastrophes*. Cambridge : The MIT Press

Kantur, D., & Iseri-Say, A. (2012), Organizational resilience: A conceptual integrative framework. *Journal of Management and Organization*, 18(6), 762-773.

Lagadec, P. (2009). A New Cosmology of Risks and Crises: Time for a Radical Shift in Paradigm and Practice. *Review of Policy Research*, 26(4), 473-486

Lincoln, Y. S. et Guba, E.G. (1985). *Naturalistic Inquiry*. Newbury Park, CA: Sage Publications.

Linders, Dennis (2012). From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *Government Information Quarterly*, 29(4), 446-454.

Loeffler, E. et T. Bovaird. (2021). User and Community Co-Production of Public Value. (Chap. 2 p. 31-57). Dans *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes*. Suisse. Palgrave Macmillan, 726 pages.

Madden, J. R. (2018). *Inter-organizational collaboration by design*. Routledge, 192 p.

Mandell, M. (2001). *Getting results through collaboration*. Westport, CT: Quorum Books.

Marston, C., Renedo, A., et Miles, S. (2020). Community Participation Is Crucial in a Pandemic. *The Lancet* 395(10238), 1676-78.

McEntire, D. A. (2001). Triggering agents, vulnerabilities and disaster reduction: towards a holistic paradigm. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*. Vol. 10, No. 3, 189-196.

Mohammadfam, I., Bastani, S., Golmohamadi, R., Saei, A., et Es-Haghi, M. (2015). Applying social network analysis to evaluate preparedness through coordination and trust in emergency management. *Environmental Hazards*, 14(4), 329-340.

Moon, S., Sridhar, D., Pate, M.A., Jha, A.K., Clinton, C., Delaunay, S. Edwin, V., Fallah, M., Filder, D.P., Garrett, L., Groosby, E., Gostin, L.O., Heyman, D.L., Lee, K., Leung, G.M., Stephen Morrisson, J., Saaverda, J., Tanner, M., Leign, J.A., Hawkins, B., Woskie, L., Piot, P. (2015). *Will Ebola Change the Game? Ten Essential Reforms before the Next Pandemic*. The Report of the

Harvard-Lshtm Independent Panel on the Global Response to Ebola. *The Lancet* 386(10009), 2204-21. [https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(15\)00946-0](https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(15)00946-0).

Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press.

Morgan, B., Nakhooda, S., & Van de Graaf, T. (2014). Energy governance and poverty. *Energy Research & Social Science, 1*, 217-225.

Muriuki, Andrew M., Lori DiPrete Brown, Roman A. Ayele, Dereje Shiferaw Kebede, Kendra Blackett-Dibinga, Marie Eve Hammink, and Filmon Hadaro Hando. (2013). Strengthening Community-Based Care for Vulnerable Children in Ethiopia: A Mixed-Method Evaluation of Program Reach and Community Capacity Development. *Vulnerable Children and Youth Studies* 8(2), 135-48. <https://doi.org/10.1080/17450128.2012.733440>.

National Governors' Association. (1979). *Emergency preparedness project: Final report*. Government Printing Office, Washington DC.

Normandin, J.-M. (2019). *La sécurité civile en transformation : Analyse comparative de la conception et de la mise en œuvre de la résilience face aux désastres* [thèse de doctorat, École nationale d'administration publique]. Espace ENAP. <http://espace.enap.ca/id/eprint/185/1/032277417.pdf>

Normandin, J. M., & Therrien, M. C. (2016). Resilience factors reconciled with complexity: The dynamics of order and disorder. *Journal of Contingencies and Crisis Management, 24*(2), 107-118.

OCDE. (2003). *Les risques émergents au XXIe siècle : Vers un programme d'action Paris* : Éditions OCDE

Osborne, S. P., Z. Radnor et G. Nasi. (2013). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *American Review of Public Administration, 43*(2), 135-158.

Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge university press.

O'Sullivan, T. L., Kuziemy, C. E., Toal-Sullivan, D., & Corneil, W. (2013). Unraveling the complexities of disaster management: A framework for critical social infrastructure to promote population health and resilience. *Social Science & Medicine, 93*, 238-246.

O'Sullivan T. L., Phillips K. P. (2019). From SARS to pandemic influenza: the framing of high-risk populations, *Nat Hazards* 98, p. 103-117.

OMS. (2020). Renforcement de la préparation et de l'accompagnement des pays dans la riposte au COVID-19 – Formation destinée aux Équipes Pays des Nations Unies. En ligne [https://s3.xopic.de/openwho-public/courses/6wuc6zudIOj9HewZ8tk7tR/rfiles/5xa5QtqfaCyu4H1nJ0Pv2W/20200224\\_Modul](https://s3.xopic.de/openwho-public/courses/6wuc6zudIOj9HewZ8tk7tR/rfiles/5xa5QtqfaCyu4H1nJ0Pv2W/20200224_Modul)

e\_2\_PILLAR\_OVERVIEW\_\_Strategic\_Preparedness\_and\_Response\_plan\_Training\_v1.1\_FR-min.pdf

Paillé, P. (1996). De l'analyse qualitative en général et de l'analyse thématique en particulier. *Recherches qualitatives*, 15, 179-194.

Paillé, P., & Mucchielli, A. (2021). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales-5e éd.* Armand Colin.

Patton, M.Q. (2002). *Qualitative Research and Evaluation Methods* (3rd edition). Thousand Oaks, CA: Sage.

Petherick, A. (2015). Ebola in West Africa: Learning the Lessons. *The Lancet* 385(9968), 591-92.

Quarantelli, E.L. (1997). Research based criteria for evaluating disaster planning and managing. Preliminary Paper # 247. Disaster Research Center. Récupéré de <http://udspace.udel.edu/handle/19716/136>

Quarantelli, E.L., Lagadec, P. et Boin, A. (2007). A Heuristic Approach to Future Disasters and Crises: New, Old, and In-Between Types. Dans Rodríguez, H., Quarantelli, E. L. et Dynes, R. R. (dir.), *Handbook of Disaster Research* (p. 16-41). New York : Springer

Québec. Ministère de la Sécurité publique. (2008). Concepts de base en sécurité civile. Québec: Gouvernement du Québec. Récupéré de [http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/securite\\_civile/publications/concepts\\_base/concepts\\_base.pdf](http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/securite_civile/publications/concepts_base/concepts_base.pdf)

Québec. Ministère de la Sécurité publique. (2014). Politique québécoise de sécurité civile 2014-2024: Vers une société québécoise plus résiliente aux catastrophes. Québec: Gouvernement du Québec. Récupéré de [https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/securite\\_civile/publications/politique\\_2014-2024/politique\\_securite\\_civile\\_2014-2024.pdf](https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/securite_civile/publications/politique_2014-2024/politique_securite_civile_2014-2024.pdf)

Ryan, B., Johnston, K. A., Taylor, M., & McAndrew, R. (2020). Community engagement for disaster preparedness: A systematic literature review. *International journal of disaster risk reduction*, 49, 101655.

Sedgwick, D. (2017). Building Collaboration: Examining the Relationship between Collaborative Processes and Activities. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(2), 236-252.

Smith, G.P. et Wenger, D. (2007). Sustainable Disaster Recovery : Operationalizing An Existing Agenda. Dans Rodriguez, H., Quarantelli, E. L. et Dynes, R. R. (dir.), *Handbook and Disaster Research*. 234-257.

South, J., Stansfield, J., Amlôt, R., & Weston, D. (2020). Sustaining and strengthening community resilience throughout the COVID-19 pandemic and beyond. *Perspectives in Public Health*, 140(6), 305-308. <https://doi.org/10.1177/1757913920949582>

Tan, T.N. (2004). Crisis Theory and Sars. *Asia Pacific Journal of Social Work and Development* 14(1), 7-17. <https://doi.org/10.1080/21650993.2004.9755939>.

Telenti, A., Arvin, A., Corey, L., Corti, D., Diamond, M. S., García-Sastre, A., ... & Virgin, H. W. (2021). After the pandemic: perspectives on the future trajectory of COVID-19. *Nature*, 596(7873), 495-504.

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

Thomas, S., Sagan, A., Larkin, J., Cylus, J., Figueras, J., & Karanikolos, M. (2020). Strengthening health systems resilience. Key concepts and strategies (Policy brief No 36; Health systems and policy analysis, p. 29). World Health Organization, European Observatory on Health Systems and Policies.

Tierney, K. (2003). Conceptualizing and Measuring Organizational and Community Resilience : Lessons from the Emergency Response Following the September 11, 2001 Attack on the World Trade Center. University of Delaware, Disaster Research Center, Newark.

UHL-BIEN, M., R. MARION & B. McKELVEY (2007). « Complexity leadership theory: Shifting leadership from the industrial age to the knowledge era », *The Leadership Quarterly*, vol. 18, no 4, p. 298-318, ISSN 1048-9843.

United Nations International Strategy for Disaster Reduction, (2017). Disaster Resilience Scorecard for Cities. [https://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/assets/documents/guidelines/03%20Preliminary%20Assessment%20Disaster%20resilience%20scorecard%20for%20cities\\_UNISDR.pdf](https://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/assets/documents/guidelines/03%20Preliminary%20Assessment%20Disaster%20resilience%20scorecard%20for%20cities_UNISDR.pdf)

Ungar, M. (2011). The social ecology of resilience: addressing contextual and cultural ambiguity of a nascent construct. *American journal of orthopsychiatry*, 81(1), 1.

Ungar, M. (2011). Community resilience for youth and families: Facilitative physical and social capital in contexts of adversity. *Children and Youth Services Review*, 33(9), 1742-1748. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2011.04.027>

Véronneau, F.-A. (2021). Tableau présentant les principales caractéristiques des plans d'action communautaires soutenus financièrement par le Fonds COVID Québec lors des phases 1 et 2. Documentation provenant de Fondations philanthropiques Canada.

Weick, K. E. (1993). The collapse of sensemaking in organizations: The Mann Gulch disaster. *Administrative science quarterly*, 628-652.

Weick, K. E., & Sutcliffe, K. M. (2007). *Managing the unexpected* (Vol. 9). San Francisco: Jossey-Bass.

Wildavsky, A. (1988). *Searching for safety*. New Brunswick: Transaction Books

Williams, T. A., Gruber, D. A., Sutcliffe, K. M., Shepherd, D. A., & Zhao, E. Y. (2017). Organizational response to adversity: Fusing crisis management and resilience research streams. *Academy of Management Annals*, 11(2), 733-769.

Wolbers, J., Boersma, K. The common operational picture as collective sensemaking. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 2013, vol. 21, no 4, p. 186-199.

Wollmann, H. (Ed.). (2003). *Evaluation in public-sector reform: concepts and practice in international perspective*. Edward Elgar Publishing

World Health Organization. (2019). Governance snapshot: whole-of-society approach: the Coalition of Partners for Strengthening Public Health Services in the European Region (No. WHO/EURO: 2019-3475-43234-60595). Regional Office for Europe.

World Health Organization. (2020). Sustainable preparedness for health security and resilience: adopting a whole-of-society approach and breaking the “panic-then-forget” cycle: meeting report: side event, 75th Session of the United Nations General Assembly, 1 October 2020.

Yah, C. S., et Cox, L. Fostering Options for Prevention, Containment, and Care Delivery Service Capabilities on Covid-19 (Sars Cov-2) Pandemic Outbreak Symbiosis. *Arch Clin Infect Dis* 15(2). <https://doi.org/10.5812/archcid.103878>.

Yin, R.K. (2014). Designing case studies. In *Case Study Research*. Thousand Oaks, CA, Sage: 26-69.

Yip, W., Ge, L., Ho, A. H. Y., Heng, B. H., & Tan, W. S. (2021). Building community resilience beyond COVID-19: The Singapore way. *The Lancet Regional Health–Western Pacific*, 7.

# Annexe 1 : Certificat éthique



## CERTIFICAT DE CONFORMITE ETHIQUE

N<sup>o</sup> de référence : CER-ENAP-2021-09

Date d'émission : 2021-04-27

Date d'échéance : 2022-04-27

Titre du projet : *Mandat d'évaluation de plans d'action communautaires s'inscrivant dans le cadre des activités du Fonds COVID Québec*

Chercheur(e) principal(e) : Marie-Christine Therrien

Cochercheur(e)s : Dr. David Kaiser, Direction de la santé publique de Montréal

Stage postdoctoral effectué auprès de : s. o.

Source de financement (s'il y a lieu) : La Fondation du Grand Montréal

Date de début du projet : Mars 2021

Date de fin du projet : Mars 2022

Condition de conformité : s. o.

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

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

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

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

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

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

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

En foi de quoi, j'ai signé :

**Josée Gauthier**   
École nationale d'administration publique  
Signé avec ConsigneO Cloud (27/04/2021)  
Vérifier avec ConsigneO ou Adobe Reader.

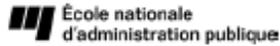
Josée Gauthier

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

c. c. : Jacques A. Plamondon

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

## Annexe 2 : Formulaire de consentement



### Formulaire de consentement et informations préalables pour une recherche menée sous la responsabilité des chercheurs de l'École nationale d'administration publique (ENAP)

#### Document d'information préalable au *Formulaire de consentement*

##### Nom du projet :

Mandat d'évaluation des plans d'action communautaires s'inscrivant dans le cadre des activités du Fonds COVID Québec

##### Nom et coordonnées du chercheur principal :

Nom : Marie-Christine Therrien

Adresse postale : École nationale d'administration publique  
4750 Henri-Julien, Montréal (Québec), H2T 2C8, bur. 5105

N° de téléphone : 514-849-3989 poste 3983

Adresse courriel : marie-christine.therrien@enap.ca

Dans le cas d'un étudiant, veuillez compléter l'information en donnant le nom du professeur qui supervise le travail :

Vous êtes invité à participer à une étude pour :

**Buts de l'étude** (*le cas échéant, signaler le fait que l'étude pourra fournir des matériaux à un mémoire ou à une thèse*) :

Le mandat d'évaluation des plans d'action communautaires (PAC) COVID-19 poursuit deux objectifs. D'une part, mesurer de manière quantitative et qualitative l'impact des activités des PAC et, d'autre part, étudier la possibilité d'institutionnalisation de ce modèle d'intervention par les autorités publiques et le milieu communautaire.

**Déroulement de l'étude** (*Description du déroulement et des activités auxquelles le sujet sera soumis*) :

Dans le cadre de cette étude, des entretiens individuels semi-dirigés, des observations non participantes et des ateliers de co-construction seront réalisés principalement de manière virtuelle en mode synchrone (via l'application de communication Zoom ou Team). Il est possible que des entretiens individuels se déroulent par téléphone ou en présentiel. Si cette dernière option est retenue, les consignes sanitaires et de distanciation physique seront respectées.

### Durée prévisible de l'étude

Date de début : mars 2021

Date de fin : mars 2022

### Risques et effets secondaires (*Mentionner ici les risques, le cas échéant*) :

Le fait d'accepter de participer à cette recherche ne comporte aucun risque connu.

### Avantages et compensation financières (*Préciser ici, le cas échéant, les avantages pour le sujet de participer à l'étude*) :

Vous ne recevrez aucune compensation financière pour votre participation. Vous ne retirerez aucun avantage également, cependant les ateliers de discussion peuvent représenter une opportunité de partage d'informations et d'expériences.

### Confidentialité (*Préciser ici les règles de confidentialité et la qualité des personnes qui auront un droit d'accès à l'information – chercheurs, assistants de recherche, commanditaires, etc.*) :

Les notes et enregistrements seront protégés et réservés à une utilisation stricte par l'équipe de recherche impliquée dans ce projet. Les transcriptions des entretiens semi-dirigés et les notes seront anonymisées de sorte qu'un commentaire ou son analyse ne puisse pas permettre de reconnaître la personne l'ayant mentionné.

### Participation volontaire et droit de retrait :

Votre participation à l'étude est volontaire. Vous êtes libre d'y participer ou de ne pas y participer de même que de vous retirer en tout temps sur simple avis verbal. Toute nouvelle information survenant durant le déroulement de cette étude qui pourrait affecter votre participation vous sera transmise par le responsable de l'étude.

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

### Les données (*Mentionner ici la manière dont les données seront recueillies (enregistrements, notes), conservées et détruites, le cas échéant*) :

Les données (enregistrements, notes et transcriptions) seront conservées dans un répertoire sécurisé accessible seulement aux chercheurs sur le serveur de l'ENAP. Elles seront détruites 5 ans après la fin du projet.

Initiales du participant :

**Chercheur principal et responsable de l'éthique** (*Mentionner ici le nom du chercheur principal ainsi que le nom des autres membres de l'équipe avec qui le sujet peut avoir à communiquer*) :

Si vous avez des questions au sujet de cette étude, vous pouvez rejoindre :

Nom : Marie-Christine Therrien

Adresse postale : École nationale d'administration publique

4750 Henri-Julien, Montréal (Québec), H2T 3E5, bur. 5105

N° de téléphone : 514-849-3989 poste 3983

Adresse électronique : [marie-christine.therrien@enap.ca](mailto:marie-christine.therrien@enap.ca)

### Éthique

Ce protocole a été étudié par le Comité d'éthique de la recherche de l'ENAP. Si vous avez des questions sur vos droits en tant que sujet participant à cette étude, vous pouvez rejoindre le président du Comité, le professeur Jacques A. Plamondon, par courriel à : [cer@enap.ca](mailto:cer@enap.ca).

## Formulaire de consentement

### Nom du projet :

Mandat d'évaluation des plans d'action communautaires s'inscrivant dans le cadre des activités  
du Fonds COVID Québec

### Acceptation de la participation à l'étude

J'ai bien compris ce qui suit :

- J'ai lu et compris le document d'information préalable au formulaire de consentement ;
- Ma participation à cette recherche est volontaire;
- La durée de l'étude est de 1 an ;
- Je peux me retirer à n'importe quel moment de cette étude;
- Je recevrai une copie du document d'information et du formulaire de consentement, signés et datés par le responsable de l'étude et répondant éthique;
- J'autorise les personnes citées à la section « Confidentialité » à consulter les pièces qui contiennent des informations obtenues du fait de ma participation.

J'accepte de participer à l'étude et je signe en date du

J'accepte, le cas échéant, que mes réponses soient enregistrées : oui :  non :

Le cas échéant, je souhaite recevoir un sommaire des résultats : oui :  non :

### Sujet participant à l'étude

Nom :

Signature :

Je réponds de l'application du respect de cette entente :

### Responsable de l'étude et répondant éthique :

Nom : Marie-Christine Therrien

Signature :

Projet préparé par :  
CER-ENAP  
cer@enap.ca

## Annexe 3 : Feuillet explicatif

### Comprendre l'impact des plans d'action communautaires (PAC) soutenus par le Fonds COVID Québec

#### Quoi?

La Fondation du Grand Montréal et Fondations philanthropiques Canada ont mandaté Cité-ID de l'École nationale d'administration publique (ENAP) pour comprendre l'impact des plans d'actions communautaires (PAC) financés par le Fonds COVID Québec sur les personnes bénéficiaires et les organisations de mise en œuvre. Le mandat consiste également à identifier les conditions pouvant favoriser ou freiner la pérennisation du modèle d'intervention que représente les PAC. Cette étude est dirigée par Marie-Christine Therrien, professeure titulaire à l'ENAP et possède un certificat éthique émis par le comité d'éthique en recherche de l'ENAP (CÉR-ENAP 2021-09).

#### Pourquoi?

Pour cette deuxième phase de financement du Fonds COVID Québec, l'objectif est d'étudier plus largement les différentes manières de mettre en œuvre les PAC et ce que cela a comme conséquences sur le terrain. On s'intéresse aux dynamiques de gouvernance des PAC qui rassemblent institutions (CISSS, CIUSSS, municipalités, arrondissements) et acteurs communautaires (organismes et regroupement d'organismes), le tout financé par des acteurs philanthropiques dans un contexte de crise sanitaire. On s'intéresse particulièrement aux mécanismes de collaboration et de coordination des PAC, aux éléments qui pourraient favoriser ou limiter leur mise en œuvre ainsi qu'aux apprentissages et leçons à tirer dans une perspective de pérennisation. On s'intéresse également à la perception des personnes bénéficiaires par rapport à l'assistance reçue ainsi qu'à leurs attitudes et comportements à la suite de celle-ci.

#### Pour qui?

Cette étude vient :

- Comprendre le mode de fonctionnement des PAC.
- Documenter leurs impacts.
- Élargir les connaissances en ce qui concerne la collaboration inter-organisationnelle en réponse aux crises.
- Identifier des apprentissages et des leçons pour les organisations qui souhaiteraient pérenniser ce modèle d'intervention.

#### Comment?

L'approche retenue est celle de l'étude de cas. Le Cité-ID va étudier huit (8) PAC afin d'identifier ce qui a fonctionné et ce qui a moins bien fonctionné. Pour chacun des PAC, il est prévu de recueillir des données par des observations non participantes et des entretiens individuels avec des représentants d'organismes de mise en œuvre, des intervenants terrains et des personnes bénéficiaires. La période de la collecte des données s'étendra d'avril à juin 2021. Il est ensuite prévu de rendre compte des résultats, de valider ceux-ci et de réfléchir avec les acteurs sur le terrain aux apprentissages et aux leçons qu'ils tirent dans une perspective de pérennisation du modèle d'intervention des PACS. Un rapport sera remis au mandataire en novembre 2021. Vous serez invités à participer à l'une ou l'autre de ces activités.

## Annexe 4 : Modèle pour la prise de note de terrain lors des observations non participantes

1-Notes descriptives – information sur le contexte et la disposition

- 1.1 Nom du projet de recherche :
- 1.2 Date et heure de l'observation (début et fin) :
- 1.3 Description du lieu (salle, disposition) :
- 1.4 Personnes présentes (nom et fonction) :
- 1.5 Objectif *officiel ou exprimé* de l'évènement observé:
- 1.6 Rôle de l'équipe de recherche (observateur, participant, formateur, etc.) :

2-Notes d'observations : Description de l'évènement le plus exhaustif possible

- 1.7 Que s'est-il déroulé, qu'est-ce qui a été dit par qui ? (notes très détaillées)
- 1.8 Quels ont été les gestes posés, par qui, comment les acteurs se sont-ils comportés, pourquoi (Documentation du non-verbal et des actions. Rester très descriptif),
- 1.9 Quelle a été l'influence des chercheurs sur le déroulement de l'activité observée ?

3-Notes d'analyse et d'observation : Documentation à chaud des interprétations, analyses, pensée du chercheur

- 1.10 *Quels éléments doivent être retenus de cette activité,*
- 1.11 *Quels étaient les éléments les plus significatifs, nouveaux, symboliques,*
- 1.12 *Quelles sont les analyses et interprétation à tirer de cette activités, etc. ?*

4-Notes opérationnelles

- 1.13 *Est-ce que des actions doivent être posées par l'équipe pour la suite du projet (méthodologie, développement de livrable, rencontres de nouveaux partenaires, etc.)?*

Références

- Emerson, R. M., Fretz, R. I., & Shaw, L. L. (2011). *Writing ethnographic fieldnotes*. University of Chicago Press.
- Hellesø, R., Melby, L., & Hauge, S. (2015). Implications of observing and writing field notes through different lenses. *Journal of multidisciplinary healthcare*, 8, 189.
- Brian A. Hoey. (2014) "A Simple Introduction to the Practice of Ethnography and Guide to Ethnographic Fieldnotes." *Marshall University Digital Scholar* (June 2014). Available at: [http://works.bepress.com/brian\\_hoey/12](http://works.bepress.com/brian_hoey/12)
- University of Southern California "Organizing Your Social Sciences Research Paper: Writing Field Notes" <https://libguides.usc.edu/writingguide/fieldnotes>

## **Annexe 5 : Guide d'entretien individuel semi-structuré – représentants d'organismes communautaires porteurs d'action**

Guide d'entretien individuel - Représentants d'organismes communautaires  
Mandat de compréhension des plans d'action communautaires

Avant de commencer avec les questions,

- **Se présenter.** Effectuer un tour d'écran.
- **Situer l'entretien** individuel dans le cadre du mandat de recherche.
- Dire quelques mots sur ce **mandat** en s'appuyant sur le feuillet explicatif.
- Présenter brièvement les **règles éthiques** : confidentialité des données, anonymisation des propos recueillis, aucune citation.
- S'assurer qu'ils ont pris connaissance du **formulaire de consentement** et qu'ils l'ont signé.
- Leur demander s'ils ont des **questions** avant que nous débutions l'entrevue dont la durée prévue devrait varier entre 60 et 90 minutes.
- Avec leur accord, partir l'**enregistrement**. À tout moment, vous pouvez demander à ce que l'on interrompe l'enregistrement.

Question	Concept clé / Mesure
<b>Bloc 1 - Questions d'introduction</b>	
Quel est votre <b>nom</b> ?	Construire la confiance et établir un premier lien.
Quelle est la <b>fonction</b> que vous occupez au sein de votre organisation ?	
<b>Depuis quand</b> exercez-vous cette <b>fonction</b> et depuis quand êtes-vous à l'emploi de cet organisme ?	
<b>Bloc 2 - Questions de mise en contexte</b>	
Dans le cadre du plan d'action communautaire de (X), quelle(s) <b>responsabilité(s)</b> assumez-vous ?	Responsabilité de l'interviewé(e)
1. Pouvez-vous nous parler de l' <b>action</b> (ou <b>des actions</b> ) dont votre organisme est porteur dans le cadre du plan d'action communautaire de (X) ? a. Une alternative à cette question pourrait être : Nous avons vu que dans le PAC vous êtes responsable de tel et tel actions. Pouvez-vous nous en parler ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Action dont l'organisme est porteur</li> <li>▪ Noter les actions dont l'interviewé nous parle et y revenir à la question 3. Avoir la liste des actions.</li> </ul>
2. Selon vous, pourquoi votre organisation a été choisie ou désignée pour réaliser cette action ? a. Avez-vous participé à la rédaction du plan d'action ?	
<b>Bloc 3 - Questions associées aux éléments que l'on souhaite approfondir</b>	
3. Pouvez-vous nous expliquer la mise en place et le <b>déroulement</b> de l'action (ou des actions) dont votre organisme est porteur ? a. S'ils ont obtenu du financement pour les phases 1 et 2, naturellement, ils parlent des deux phases. b. Les laisser parler. c. Dans la relance, focaliser davantage sur la phase 2.	<b>Leviers /Obstacles</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Faire <b>raconter l'histoire</b>.</li> <li>▪ Aborder les leviers et les obstacles.</li> <li>▪ Si plusieurs actions, il faut poser des questions non seulement sur les actions qui ont été abordées spontanément par la personne interviewée, mais aussi pour les autres. Cela implique que les <b>assistants de recherche aient en main l'action ou les actions</b> précises dont les organismes sont responsables <b>avant</b> l'interview.</li> </ul>

<p>4. Qu'est-ce qui <b>vous a aidé</b> dans la mise en œuvre de l'action dont votre organisme est porteur ?</p>	<p><b>Leviers</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ S'assurer qu'on a fait le tour des leviers.</li> </ul>
<p>5. Qu'est-ce qui <b>vous a freiné (obstacles)</b> dans la mise en œuvre de l'action dont votre organisme est porteur ?</p> <p>a. Dans le cadre du déploiement de l'action quels obstacles avez-vous rencontré.</p>	<p><b>Obstacles</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ S'assurer qu'on a fait le tour des obstacles.</li> </ul>
<p>6. Qu'est-ce qui a changé <b>pour votre organisation depuis</b> que vous avez obtenu le financement pour l'action (ou les actions) ? (TEST)</p> <p>a. Au niveau interne</p> <p>i. Au plan des ressources (RH, matériel, financier)</p> <p>ii. Au niveau de la mission (détournement ou non) ?</p> <p>b. Au niveau externe</p> <p>i. Coordination avec les autres organisations.</p>	<p><b>Capacité</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Question différentielle</b> (avant vs maintenant)</li> <li>▪ Si la personne interviewée n'aborde pas la <b>coordination</b>, demander aux organismes de nous parler des leurs relations avec les autres organisations impliquer dans le PAC.</li> <li>▪ Relances possible (pour valider ma compréhension de ce qu'on cherche) : au niveau de votre organisation, de l'embauche, de votre mission, de la coordination avec d'autres organisations.</li> <li>▪ Capacité <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Mécanisme de coordination, par. Ex</li> </ul> </li> </ul>
<p>7. Selon votre point de vue, en quoi votre <b>organisme</b> a pu faire une <b>différence</b>?</p> <p>a. Selon vous, qu'est-ce que la <b>population</b> du (quartier, de l'arrondissement, de la Ville ou de l'agglomération) <b>a obtenu</b> via l'action dont votre organisme est porteur ?</p> <p>i. Pas de statistique, votre perception des bénéfices</p>	<p><b>Outcomes / Résultats</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Envers la population et la lutte à la COVID-19</li> </ul> <p><b>Outcomes / Résultats</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Envers la population</li> <li>▪ Test (peut-être que l'interviewé aura peu de chose à dire)</li> </ul>
<p>8. Votre organisme a reçu du financement pour les <b>phases 1 et 2</b>. Selon vous, qu'est-ce qui a changé entre ces deux phases ? (TEST)</p> <p>a. À poser si pas déjà répondu en question 3.</p>	<p><b>Capacité et Outcomes / résultats</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪</li> </ul>
<p>9. Si vous aviez à refaire le projet, qu'est-ce que vous <b>feriez de pareil / et de pas pareil</b> ? Vous pouvez répondre dans l'ordre ou le désordre.</p> <p>a. Interne : intra-organisationnel (au sein de l'organisation)</p> <p>b. Externe : extra-organisationnel (entre les organisations)</p>	<p><b>Apprentissages</b></p>

<b>Question de conclusion</b>	
10. <b>En quoi le plan</b> d'action communautaire est <b>important ou pas</b> pour votre organisation ? a. Cette question peut déjà avoir été répondu.	Sens et finalité de leur action
11. Comment voyez-vous <b>la suite</b> à court et moyen terme ? a. Cette question peut parfois avoir été abordée plus tôt.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Court terme fin juin</li> <li>• Moyen terme juillet août</li> </ul>
12. Quelles seraient vos <b>attentes</b> à long terme (après la pandémie) ? (TEST) a. Cette question peut parfois avoir été abordée plus tôt. b. Par rapport à l'organisation elle-même et par rapport à la coordination avec les autres organisations	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Long terme : après la pandémie</li> <li>▪ Selon les réponses obtenues, voir si on pose cette question ou pas.</li> <li>▪ Si cette expérience de coordination devenait permanente, comment souhaiteriez-vous y participer ?</li> </ul>
13. À la lumière des sujets discutés, est-ce qu'il y a des <b>éléments</b> que nous n'avons <b>pas abordés</b> et dont vous souhaiteriez discuter ?	
14. À la suite de l'analyse des propos recueillis, il est possible que nous ressentions le besoin de revenir vers vous pour préciser certaines choses. Seriez-vous <b>disposé(e) à répondre à nos questions à nouveau</b> ?	
<b>Je vous remercie pour votre participation à cet entretien !</b>	

## **IMPORTANT**

- Demander à la fin de l'entrevue leurs suggestions de **2 intervenants terrain**.
  - Seriez-vous à l'aise à leur écrire un courriel pour leur demander s'il serait intéressé à échanger avec nous durant 60 minutes.
- **Leur mentionner que souhaitons possiblement interviewer 5 personnes bénéficiaires.**
  - Quelles stratégies nous suggère-t-il pour les identifier ?
  - Si on perçoit un malaise de la part de l'interviewé, on accueille ce malaise et on mentionne que nous en tiendrons compte dans notre réflexion. Leur mentionner également que nous porterons cet élément à l'attention de la chercheuse principale.

## **Annexe 6 : Guide d'entretien individuel semi-structuré – intervenants terrain**

### **Guide d'entretien individuel – Intervenants terrain**

Mandat de compréhension des plans d'action communautaires - Fondation du Grand Montréal

Avant de commencer avec les questions,

- **Se présenter.** Effectuer un tour d'écran.
- **Situer l'entretien** individuel dans le cadre du mandat de recherche.
- Dire quelques mots sur ce **mandat** en s'appuyant sur le feuillet explicatif.
- Présenter brièvement les **règles éthiques** : confidentialité des données, anonymisation des propos recueillis, aucune citation.
- S'assurer qu'ils ont pris connaissance du **formulaire de consentement** et qu'ils l'ont signé.
- Leur demander s'ils ont des **questions** avant que nous débutions l'entrevue dont la durée prévue devrait varier entre 60 et 90 minutes.
- Avec leur accord, partir l'**enregistrement**. À tout moment, vous pouvez demander à ce que l'on interrompe l'enregistrement.

Question	Concept clé / Mesure
<b>Bloc 1 - Questions d'introduction</b>	
Quel est votre <b>nom</b> ?	Construire la confiance et établir un premier lien.
Quelle est la <b>fonction</b> que vous occupez au sein de votre organisation ?	
<b>Depuis quand</b> exercez-vous cette <b>fonction</b> et depuis quand êtes-vous à l'emploi de cet organisme ?	
<b>Bloc 2 - Questions de mise en contexte</b>	
1. Pouvez-vous nous parler du mandat que l'on vous a confié ? a. Selon la réponse donnée, on pose la question ou non suivante : dans le contexte de la COVID, est-ce que votre mandat a changé et si oui en quoi ?	Responsabilité de l'interviewé(e)
<b>Bloc 3 - Questions associées aux éléments que l'on souhaite approfondir</b>	
2. Pouvez-vous nous raconter une journée typique de travail ?	<b>Leviers /Obstacles</b> ▪ Faire <b>raconter l'histoire</b> . ▪ Aborder les leviers et les obstacles.
3. Qu'est-ce qui <b>vous aide</b> à réaliser votre travail ?	<b>Leviers</b> ▪ S'assurer qu'on a fait le tour des leviers.
4. Qu'est-ce qui <b>vous freine</b> à réaliser votre travail ? Dit autrement, quels <b>obstacles</b> rencontrez-vous dans le cadre de la réalisation de votre travail ?	<b>Obstacles</b> ▪ S'assurer qu'on a fait le tour des obstacles.
5. Si l'intervenant était déjà à l'emploi de l'organisme avant l'obtention du financement lui poser la question suivante : a. Qu'est-ce qui a changé <b>pour votre organisation depuis</b> que vous avez obtenu le financement pour l'action (ou les actions) ? (TEST) i. Au niveau interne 1. Au plan des ressources (RH, matériel, financier) 2. Au niveau de la mission (détournement ou non) ? ii. Au niveau externe 1. Coordination avec les autres organisations.	<b>Capacité</b> ▪ <b>Question différentielle</b> (avant vs maintenant)

6. Selon votre point de vue, en quoi votre <b>organisme</b> a pu faire une <b>différence dans la lutte à la COVID-19</b> dans votre (quartier, arrondissement, ville, agglomération) ?	<b>Outcomes / Résultats</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Envers la population et la lutte à la COVID-19</li> </ul>
7. <b>Selon vous, en quoi</b> l'action que vous menez est importante pour les personnes bénéficiaires ?	<b>Outcomes / Résultats</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Envers la population et la lutte à la COVID-19</li> </ul>
8. Dans quelques années, on vous offre de participer à nouveau au projet et d'occuper la même fonction, qu'est-ce que vous <b>feriez de pareil / et de pas pareil</b> ? Vous pouvez répondre dans l'ordre ou le désordre.	<b>Apprentissages</b>
<b>Question de conclusion</b>	
9. Comment voyez-vous <b>la suite</b> à court et moyen terme ? b. Cette question peut parfois avoir été abordée plus tôt.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Court terme fin juin</li> <li>• Moyen terme juillet août</li> </ul>
10. Quelles seraient vos <b>attentes</b> à long terme (après la pandémie) ? (TEST) c. Cette question peut parfois avoir été abordée plus tôt. d. Par rapport au services offerts aux personnes bénéficiaires ou à l'organisation elle-même.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Long terme : après la pandémie</li> <li>▪ Selon les réponses obtenues, voir si on pose cette question ou pas.</li> <li>▪ Si cette expérience de coordination devenait permanente, comment souhaiteriez-vous y participer ?</li> </ul>
11. À la lumière des sujets discutés, est-ce qu'il y a des <b>éléments</b> que nous n'avons <b>pas abordés</b> et dont vous souhaiteriez discuter ?	
12. À la suite de l'analyse des propos recueillis, il est possible que nous ressentions le besoin de revenir vers vous pour préciser certaines choses. Seriez-vous <b>disposé(e) à répondre à nos questions à nouveau</b> ?	
<b>Je vous remercie pour votre participation à cet entretien !</b>	

## **Annexe 7 : Guides d'entretien individuel semi-structuré – représentants d'organismes institutionnels évoluant à l'échelle des PAC étudiés et coordonnateurs des PAC**

### **Guides d'entretien individuel – 3<sup>e</sup> série d'entretiens (juillet et août) - Coordonnateurs des PAC et représentants d'organisme institutionnel local**

Mandat de compréhension des plans d'action communautaires

#### **Trois remarques introductives quant aux entretiens réalisés en juillet et en août 2021 dans le cadre de la troisième série d'entretiens individuels :**

1. Rappelons d'abord que **deux séries d'entretiens individuels ont été réalisées** jusqu'à maintenant : représentants d'organismes de mise en œuvre des actions des PAC étudiés et intervenants terrain. Rappelons également que nous avons convenu de ne pas réaliser les entretiens avec les personnes bénéficiaires. En lieu et place, nous avons remplacé cette **troisième série d'entretiens** par des entretiens avec les coordonnateurs de chacun des PAC étudiés et les représentants d'organisme institutionnel local. Ces entretiens auront lieu en juillet et en août 2021. Une **quatrième série d'entretiens** aura lieu en septembre avec des représentants d'organisme institutionnel évoluant à l'échelle du Grand Montréal. **Le présent document concerne uniquement les entretiens relatifs à la troisième série.**
2. Seront rencontrés dans cette troisième série d'entretiens individuels en juillet et en août 2021 **les coordonnateurs de chacun des PAC étudiés.**
  - Ceux-ci ont été rencontrés une première fois en avril 2021 à l'occasion d'une rencontre de démarrage dont l'objectif consistait à leur présenter le mandat de recherche, le processus de cueillette de données, les règles éthiques régissant le comportement des chercheurs ainsi qu'à recueillir les leviers et les obstacles à la mise en œuvre de leur PAC.
  - Étant responsable de la mise en œuvre de l'action de coordination du PAC se rapportant au premier axe 1 du PAC, nous proposons de reprendre le guide d'entretien utilisé pour les représentants d'organismes communautaires dans le cadre des entretiens avec les coordonnateurs des PAC.
3. Seront également rencontrés dans cette troisième série d'entretiens individuels en juillet et en août 2021 les **représentants d'organisme institutionnel local** lesquels sont pour la plupart issus des organismes institutionnels suivants : CIUSSS et arrondissement.
  - Contrairement aux représentants d'organismes communautaires rencontrés, ces représentants ne reçoivent pas de financement pour mettre en œuvre une action du PAC de la part du Fonds Covid Québec. Leur rôle semble davantage se situer au niveau

de la gouvernance (ex. rédaction et dépôt du PAC à la FGM, comité de pilotage) et de l'arrimage des actions des organismes de mise en œuvre des actions du PAC avec celles de leur organisme institutionnel (ex. brigade de sensibilisation d'un organisme communautaire et clinique mobile / éphémère de vaccination).

- Le fait que les représentants d'organisme institutionnel local (CIUSSS et arrondissement) assument un rôle différent de celui des organismes communautaires dans la mise en œuvre du PAC, implique de revoir le guide d'entretien utilisé pour les représentants d'organismes de mise en œuvre des actions du PAC.
- Les représentants d'organisme institutionnel local sont à cheval entre les volets 2 (mise en œuvre des actions du PAC) et 3 (pérennisation du modèle d'intervention que représente le PAC) du mandat de recherche confié par la FGM à Cité-ID.
- Rappelons les objectifs poursuivis par les volets 2 et 3 (extraits tirés de l'offre de service de Cité-ID)
  - « Selon l'appel à proposition, le **second volet de l'évaluation** cherche à **comprendre l'impact qualitatif des activités des plans d'action communautaires** réalisés à l'échelle territoriale afin d'identifier ce qui a bien fonctionné et ce qui a moins bien fonctionné, et ce, selon deux perspectives, soit celle des personnes rejointes et celle des organisations de mise en œuvre. Concernant la première, on cherche à comprendre la perception par rapport à l'assistance fournie et aux besoins comblés ainsi que les changements de comportements et d'attitudes (ou non). Concernant la seconde, on cherche à comprendre en quoi le financement reçu pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans ont permis d'accroître (ou non) les capacités organisationnelles. »
  - « Le **troisième volet de l'évaluation** cherche à étudier la **possibilité d'institutionnalisation du modèle d'intervention** que constituent les plans d'action communautaires par les autorités publiques et le milieu communautaire. Contrairement aux deux premiers volets, la perspective n'est pas rétrospective, mais plutôt prospective. Après avoir déterminé si ce modèle est adapté pour répondre aux urgences, il s'agira ensuite d'identifier, le cas échéant, les ajustements nécessaires ainsi que les conditions favorisant (leviers) ou freinant (blocages) sa pérennisation dans le contexte institutionnel québécois.

## 1- Guide d'entretien utilisé pour les représentants d'organismes de mise en œuvre des actions du PAC à reprendre pour les entretiens avec les coordonnateurs du PAC

Avant de commencer avec les questions,

- **Se présenter.** Effectuer un tour d'écran.
- **Situer l'entretien** individuel dans le cadre du mandat de recherche.
- Dire quelques mots sur ce **mandat** en s'appuyant sur le feuillet explicatif.
- Présenter brièvement les **règles éthiques** : confidentialité des données, anonymisation des propos recueillis, aucune citation.
- S'assurer qu'ils ont pris connaissance du **formulaire de consentement** et qu'ils l'ont signé.
- Leur demander s'ils ont des **questions** avant que nous débutions l'entrevue dont la durée prévue devrait varier entre 60 et 90 minutes.
- Avec leur accord, partir l'**enregistrement**. À tout moment, vous pouvez demander à ce que l'on interrompe l'enregistrement.

### Question

### Concept clé / Mesure

#### Bloc 1 - Questions d'introduction

Quel est votre **nom** ?

Quelle est la **fonction** que vous occupez au sein de votre organisation ?

**Depuis quand** exercez-vous cette **fonction** et depuis quand êtes-vous à l'emploi de cette organisation ?

Construire la confiance et établir un premier lien.

#### Bloc 2 - Questions de mise en contexte

1. Dans le cadre du plan d'action communautaire de (X), quelle(s) **responsabilité(s)** assumez-vous ?
2. Pouvez-vous nous parler de l'**action** (ou **des actions**) dont votre organisme est porteur dans le cadre du plan d'action communautaire?
  - a. Une alternative à cette question pourrait être : Nous avons vu que dans le PAC vous êtes responsable de tel et tel actions. Pouvez-vous nous en parler ?

Responsabilité de l'interviewé(e)

- Action dont l'organisme est porteur
- Noter les actions dont l'interviewé nous parle et y revenir à la question 3. Avoir la liste des actions.

3. Selon vous, pourquoi votre organisation a été choisie ou désignée pour réaliser cette action ?
  - b. Avez-vous participé à la rédaction du plan d'action ?

### Bloc 3 - Questions associées aux éléments que l'on souhaite approfondir

4. Pouvez-vous nous expliquer la mise en place et le **déroulement** de l'action (ou des actions) dont votre organisme est porteur ?
  - c. S'ils ont obtenu du financement pour les phases 1 et 2, naturellement, ils parlent des deux phases.
  - d. Les laisser parler.
  - e. Dans la relance, focaliser davantage sur la phase 2.

15. Qu'est-ce qui **vous a aidé** dans la mise en œuvre de l'action dont votre organisme est porteur ?

16. Qu'est-ce qui **vous a freiné (obstacles)** dans la mise en œuvre de l'action dont votre organisme est porteur ?

- a. Dans le cadre du déploiement de l'action quels obstacles avez-vous rencontré.

17. Qu'est-ce qui a changé **pour votre organisation depuis** que vous avez obtenu le financement pour l'action (ou les actions) ? (TEST)

- a. Au niveau interne
  - i. Au plan des ressources (RH, matériel, financier)
  - ii. Au niveau de la mission (détournement ou non) ?
- b. Au niveau externe
  - i. Coordination avec les autres organisations.

#### Leviers /Obstacles

- Faire **raconter l'histoire**.
- Aborder les leviers et les obstacles.
- Si plusieurs actions, il faut poser des questions non seulement sur les actions qui ont été abordées spontanément par la personne interviewée, mais aussi pour les autres. Cela implique que les **assistants** de recherche **aient en main l'action ou les actions** précises dont les organismes sont responsables **avant** l'interview.

#### Leviers

- S'assurer qu'on a fait le tour des leviers.

#### Obstacles

- S'assurer qu'on a fait le tour des obstacles.

#### Capacité

- **Question différentielle** (avant vs maintenant)
- Si la personne interviewée n'aborde pas la **coordination**, demander aux organismes de nous parler des leurs relations avec les autres organisations impliquer dans le PAC.
- Relances possible (pour valider ma compréhension de ce qu'on cherche) : au niveau de votre organisation, de l'embauche,

18. Selon votre point de vue, en quoi votre **organisme** a pu faire une **différence**?

- a. Selon vous, qu'est-ce que la **population** du (quartier, de l'arrondissement, de la Ville ou de l'agglomération) **a obtenu** via l'action dont votre organisme est porteur ?
  - i. Pas de statistique, votre perception des bénéfices

19. Votre organisme a reçu du financement pour les **phases 1 et 2**. Selon vous, qu'est-ce qui a changé entre ces deux phases ? (TEST)

- a. À poser si pas déjà répondu en question 3.

20. Si vous aviez à refaire le projet, qu'est-ce que vous **feriez de pareil / et de pas pareil** ? Vous pouvez répondre dans l'ordre ou le désordre.

- a. Interne : intra-organisationnel (au sein de l'organisation)
- b. Externe : extra-organisationnel (entre les organisations)

de votre mission, de la coordination avec d'autres organisations.

- Capacité
  - Mécanisme de coordination, par. Ex

#### **Outcomes / Résultats**

- Envers la population et la lutte à la COVID-19

#### **Outcomes / Résultats**

- Envers la population
- Test (peut-être que l'interviewé aura peu de chose à dire)

#### **Capacité et Outcomes / résultats**

#### **Apprentissages**

### **Question de conclusion**

21. **En quoi le plan** d'action communautaire est **important ou pas** pour votre organisation ?

- a. Cette question peut déjà avoir été répondu.

22. Comment voyez-vous **la suite** à court et moyen terme ?

- a. Cette question peut parfois avoir été abordée plus tôt.

23. Quelles seraient vos **attentes** à long terme (après la pandémie) ? (TEST)

- a. Cette question peut parfois avoir été abordée plus tôt.
- b. Par rapport à l'organisation elle-même et par rapport à la coordination avec les autres organisations

Sens et finalité de leur action

- Court terme fin juin
- Moyen terme juillet août
- Long terme : après la pandémie
- Selon les réponses obtenues, voir si on pose cette question ou pas.
- Si cette expérience de coordination devenait permanente, comment souhaiteriez-vous y participer ?

24. À la lumière des sujets discutés, est-ce qu'il y a des **éléments** que nous n'avons **pas abordés** et dont vous souhaiteriez discuter ?
25. À la suite de l'analyse des propos recueillis, il est possible que nous ressentions le besoin de revenir vers vous pour préciser certaines choses. Seriez-vous **disposé(e) à répondre à nos questions à nouveau** ?

**Je vous remercie pour votre participation à cet entretien !**

## 2- Guide d'entretien utilisé pour les représentants d'organisme institutionnel local

Avant de commencer avec les questions,

- **Se présenter.** Effectuer un tour d'écran.
- **Situer l'entretien** individuel dans le cadre du mandat de recherche.
- Dire quelques mots sur ce **mandat** en s'appuyant sur le feuillet explicatif.
- Présenter brièvement les **règles éthiques** : confidentialité des données, anonymisation des propos recueillis, aucune citation.
- S'assurer qu'ils ont pris connaissance du **formulaire de consentement** et qu'ils l'ont signé.
- Leur demander s'ils ont des **questions** avant que nous débutions l'entrevue dont la durée prévue devrait varier entre 60 et 90 minutes.
- Avec leur accord, partir l'**enregistrement**. À tout moment, vous pouvez demander à ce que l'on interrompe l'enregistrement.

### Question

### Concept clé / Mesure

#### Bloc 1 - Questions d'introduction

Quel est votre **nom** ?

Construire la confiance et établir un premier lien.

Quelle est la **fonction** que vous occupez au sein de votre organisation ?

**Depuis quand** exercez-vous cette **fonction** et depuis quand êtes-vous à l'emploi de cette organisation ?

#### Bloc 2 - Questions de mise en contexte

1. Dans le cadre du plan d'action communautaire de (X), quelle(s) **responsabilité(s)** assumez-vous ?
2. Pouvez-vous nous parler **du rôle ou des rôles** que vous avez assumé dans le cadre du plan d'action communautaire de X?
  - a. Exemples
    - i. Avez-vous participé à la rédaction du PAC ?
    - ii. Siégez-vous sur une ou des instances de coordination du PAC ? Si oui, laquelle ou lesquelles ?

- Responsabilité de l'interviewé(e)
- Poursuivre la conversation relative aux responsabilités de l'interviewé(e) en abordant de manière plus précise les rôles assumés (ex. collaboration à la rédaction du plan, soutien, arrimage, etc.).

- iii. Avez-vous offert un soutien pour la réalisation des actions du PAC ?
- iv. Avez-vous contribué à l'arrimage des actions réalisées par les organismes de mise en œuvre avec celles de votre institution ?

3. Selon vous, pourquoi votre organisation a été choisie ou désignée pour exercer ce rôle ou ces rôles ?

### Bloc 3 - Questions associées aux éléments que l'on souhaite approfondir

4. Selon votre perspective, pouvez-vous nous expliquer comment le PAC est né ?

- a. S'ils ont obtenu du financement pour les phases 1 et 2, naturellement, ils remonteront à la phase 1.
- b. Les laisser parler.

5. Selon votre perspective, pouvez-vous nous expliquer comment s'est déroulé la mise en œuvre du PAC ?

6. Qu'est-ce qui **a aidé** à mettre en œuvre le PAC ?

7. Qu'est-ce qui **a aidé à réaliser votre rôle** ou de vos rôles dans le cadre du PAC ?

- a. Exemple potentiel de réponse : mon supérieur m'a mandaté officiellement et du temps a été alloué dans ma charge de travail.

8. Qu'est-ce qui **a freiné** la mise en œuvre du PAC ?

- c. Dans le cadre du déploiement de l'action quels obstacles avez-vous rencontré.

- Genèse du PAC
- Faire **raconter l'histoire**.

- **Mise en œuvre**

#### Leviers

- Les leviers du PAC en général
- La réponse à cette question permet d'atteindre l'objectif du volet 2 (ce qui a bien fonctionné dans la mise en œuvre du PAC).

#### Leviers

- Les leviers à l'exercice du rôle ou des rôles du représentant de l'organisme institutionnel
- La réponse à cette question permet d'atteindre l'objectif du volet 3 (les conditions de succès à la pérennisation du modèle d'intervention que représente le PAC).

#### Obstacles

- Les obstacles du PAC en général

9. Qu'est-ce qui **a freiné** la réalisation de votre rôle ou de vos rôles dans le cadre du PAC ?
- a. Exemple potentiel de réponse : mon supérieur m'a mandaté, mais j'étais débordé et je n'avais pas le temps...
10. Qu'est-ce qui a changé **pour votre organisation depuis** que votre territoire a obtenu le financement pour la réalisation du PAC ?
- d. Au niveau interne
    - i. Au plan des ressources (RH, matériel, financier)
    - ii. Au niveau de la mission (détournement ou non) ?
  - e. Au niveau externe
    - i. Coordination avec les autres organisations.
11. En quoi votre **organisation** a pu faire une **différence** dans le cadre du PAC ?
12. Qu'est-ce que la **population** du (quartier, de l'arrondissement, de la Ville ou de l'agglomération) **a obtenu** grâce au PAC ?
- a. Pas de statistique, votre perception des bénéfices
13. Poser la prochaine question si le territoire a obtenu du financement en phase 1 et 2. Selon vous, qu'est-ce qui a changé entre les phases 1 et 2 ?
- a. À poser si pas déjà répondu.
14. Si vous aviez à refaire le projet, qu'est-ce que vous **feriez de pareil / et de pas pareil** ? Vous pouvez répondre dans l'ordre ou le désordre.
- f. Interne : intra-organisationnel (au sein de l'organisation)
  - g. Externe : extra-organisationnel (entre les organisations)

- La réponse à cette question permet d'atteindre l'objectif du volet 2 (ce qui a moins bien fonctionné dans la mise en œuvre du PAC).

#### **Obstacles**

- Les obstacles à l'exercice du rôle ou des rôles du représentant de l'organisme institutionnel
- La réponse à cette question permet d'atteindre l'objectif du volet 3 (les conditions d'échec à la pérennisation du modèle d'intervention que représente le PAC).

#### **Capacité**

- **Question différentielle** (avant vs maintenant)

#### **Capacité**

- **Question différentielle** (avant vs maintenant)

#### **Outcomes / Résultats**

- Envers la population et la lutte à la COVID-19

#### **Capacité et Outcomes / résultats**

#### **Apprentissages**

### **Question de conclusion**

26. **En quoi le plan** d'action communautaire est **important ou pas** pour votre organisation ?

a. Cette question peut déjà avoir été répondu.

27. Comment voyez-vous **la suite** à court et moyen terme ?

a. Cette question peut parfois avoir été abordée plus tôt.

28. Quelles seraient vos **attentes** à long terme (après la pandémie) ? (TEST)

a. Cette question peut parfois avoir été abordée plus tôt.

b. Par rapport à l'organisation elle-même et par rapport à la coordination avec les autres organisations

29. À la lumière des sujets discutés, est-ce qu'il y a des **éléments** que nous n'avons **pas abordés** et dont vous souhaiteriez discuter ?

30. À la suite de l'analyse des propos recueillis, il est possible que nous ressentions le besoin de revenir vers vous pour préciser certaines choses. Seriez-vous **disposé(e) à répondre à nos questions à nouveau** ?

Sens et finalité de leur action

- Court terme fin juin
- Moyen terme juillet août
- Long terme : après la pandémie
- Selon les réponses obtenues, voir si on pose cette question ou pas.
- Si cette expérience de coordination devenait permanente, comment souhaiteriez-vous y participer ?

**Je vous remercie pour votre participation à cet entretien !**