



Cercle
des jeunes leaders

L'ADMINISTRATION PUBLIQUE À L'ÈRE DE LA COVID-19 : RELANCE ÉCONOMIQUE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

PRÉSENTÉ PAR

MAUD-ANDRÉE LEFEBVRE
JEAN-FRANÇOIS CONSTANT

MINISTÈRE DU CONSEIL
EXÉCUTIF
MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT
SUPÉRIEUR

DÉCEMBRE 2020



Table des matières

1. Problématique	3
2. Démarche.....	4
3. Constats	4
3.1 Des principes... et un contexte d'urgence.....	4
3.2 Questions de définitions et de communications.....	5
3.3 De mesures concrètes et d'ambition	6
3.4 Des changements de paradigme à considérer	7
3.5 Et le gestionnaire-leader, dans tout ça?	8
4. Pistes de solution	9

1. PROBLÉMATIQUE

Pour aborder le thème du développement durable dans le contexte de ce public lab, une analogie peut être faite avec l'écologie forestière. On peut lire sur le site Web du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles concernant les feux de forêt que « La mort des forêts mûres permet... d'ouvrir la voie à des peuplements renouvelés ». Sur le site de Parcs Canada on lit : « ... ces écosystèmes ont besoin du feu pour rétablir et préserver leur intégrité écologique ». Et si l'on voyait la pandémie de Covid-19 comme le feu de forêt qui ouvre la porte à une redéfinition de l'écosystème économique et social québécois, de façon à tendre vers un développement plus durable?

Si les experts s'entendent pour dire que nous sommes arrivés à l'état d'urgence environnemental et qu'il existe un certain consensus sur les moyens à prendre pour contrer cet état d'urgence, il apparaît plus difficile de mettre en œuvre les changements nécessaires pour ralentir le réchauffement climatique, dépolluer les océans ou encore décontaminer nos sols. Pourquoi cette difficulté? Parce que les changements nécessaires auraient un impact sur notre style de vie, sur l'économie, sur l'emploi, en résumé il faudrait sortir de notre zone de confort individuelle et collective, et adopter des changements de comportements sur les plans sociaux, économiques et politiques. Le statu quo est donc le réflexe le plus commun. Mais voilà, la pandémie nous a sortis de notre zone de confort, comme le feu de forêt, elle nous plonge en état d'urgence.

Dans ce contexte, une réaction s'impose, mais laquelle? La société québécoise est devant un choix. Ou bien l'on tente de sauver la forêt, quitte à investir dans une faune qui n'est plus adaptée à l'environnement ou bien on l'aide à se régénérer afin de lui permettre de s'adapter aux défis de son époque.

Dans les réflexions concernant ce public lab, il nous est venu à l'esprit de considérer que malgré tous les effets négatifs de cette crise, elle pouvait également constituer une occasion de repenser les choses, de prendre le virage des objectifs de développement durable. Pour paraphraser l'économiste Chris Madsen, une crise représente une occasion à ne pas rater pour changer les choses¹. À l'instar de la forêt qui brûle, il nous apparaissait que le Québec avait l'occasion d'encourager la régénération de son économie et de sa société pour répondre aux enjeux criants du développement durable. Investir dans l'économie verte, favoriser la création d'emploi durable, financer la recherche, redéfinir les politiques publiques pour tenir compte de l'urgence climatique, diminuer la pauvreté, favoriser l'égalité des sexes, etc. Enfin, revoir la gestion de l'administration

¹ Chris Madsen, « The Financial Crisis: An Opportunity too Good to Miss », Doughty Center for Corporate Responsibility, 2010. <https://www.som.cranfield.ac.uk/som/dinamic-content/media/marsden%20economics%20hot%20topic.pdf>.

publique pour en faire un modèle influent en matière de développement durable. Les exemples et les idées ne manquent pas, qu'en est-il de la volonté² ?

2. DÉMARCHE

C'est dans ce contexte particulier de crise et d'opportunité que nous avons voulu sonder des acteurs du milieu. Nous voulions voir si cette idée faisait son chemin au sein de l'administration publique québécoise ou ailleurs, ainsi que les formes qu'elle prenait. De plus, nous avons souhaité identifier les défis de gestion que pouvait représenter ce changement et les clés de son succès, en particulier dans le contexte de crise occasionné par la pandémie.

L'approche méthodologique a consisté à mener des entrevues semi-dirigées avec cinq gestionnaires occupant un rôle clé au sein de ministères et organismes et de la fonction publique québécoise et fédérale. Les organisations dont font partie ces gestionnaires jouent un rôle stratégique dans l'élaboration et la mise en œuvre des mesures ayant un impact sur le développement économique et social du Québec. Ils ont été en amont ou au cœur de la prise de décisions importantes concernant la relance économique et le développement durable. Agissant à différents niveaux hiérarchiques, ces acteurs sont en mesure d'avoir un impact sur l'intégration et la mise en œuvre des objectifs de développement durable au sein de leur organisation et d'influencer les orientations gouvernementales qui dicteront les approches économiques et environnementales dans leur secteur d'activités au cours des prochaines années.

3. CONSTATS

3.1 Des principes... et un contexte d'urgence

Le premier constat illustre un paradoxe, soit la prise de conscience lucide et sincère du défi que représente l'intégration du développement durable dans les politiques publiques, accompagnée d'un sentiment d'impuissance ou de fatalisme quant au pouvoir des administrations publiques de changer les choses. En effet, bien que l'ensemble des personnes rencontrées considèrent l'enjeu du développement durable comme étant important, voire prioritaire pour la société québécoise,

² De plus en plus d'articles ciblent le manque de volonté des décideurs ou l'absence de mobilisation comme un frein à la mise en place de mesures durables et structurantes pouvant avoir un effet pérenne sur une économie verte. Voir par exemple : Gérard Bérubé, « La difficile relance verte », *Le Devoir*, 6 août 2020.

peu considèrent, dans le contexte de leurs fonctions, la crise actuelle comme une occasion de revoir les façons de faire ou de prendre un virage important à cet égard.

La plupart des gestionnaires rencontrés attribuent cette position au contexte de crise lui-même, qui favorise plutôt un repli vers des approches traditionnelles, plutôt qu'une ouverture aux approches innovantes, ces dernières étant perçues comme un risque. Il ressort des entrevues que la gestion de la crise nécessite des efforts si intenses que les organisations n'ont pas la capacité ou le temps de prendre le recul nécessaire pour réfléchir à un réel changement de paradigme.

Les gestionnaires rencontrés sont confrontés au dilemme suivant : comment puis-je m'assurer que mon organisation réponde aux besoins urgents occasionnés par la crise, tout en gardant le cap sur les objectifs à plus long terme qui contribuent à assurer un développement durable et juste de la société québécoise ?

3.2 Questions de définitions, de compréhension et de communications

Bien souvent, les gestionnaires se sont butés à des visions arrêtées ou parcellaires du développement durable au sein de leur organisation. Tant les fonctionnaires que le personnel politique impliqué dans l'élaboration des orientations et des mesures pour répondre à la crise semblent avoir des définitions variées de ce que constitue le « développement durable ». On note également une grande confusion dans la compréhension des concepts de développement durable, de développement vert (protection de l'environnement) et de développement économique. Dans certains cas, ces concepts sont vus comme étant opposés alors qu'ils vont de pair. Tant le développement économique que la protection de l'environnement sont des objectifs de développement durable.

Ces définitions sont souvent issues de l'expérience antérieure des personnes, ou encore de leurs convictions et valeurs personnelles, ce qui rend parfois difficile la communication des enjeux et complique la mise en place d'une approche globale qui allie le développement économique et social et la lutte contre les changements climatiques. Sans vouloir tomber dans la caricature, les personnes œuvrant dans des fonctions ou des organisations à vocation économique perçoivent souvent la lutte contre les changements climatiques comme un frein aux mesures économiques, et ceux œuvrant dans une organisation à vocation environnementale perçoivent le développement économique traditionnel comme un obstacle à l'atteinte des objectifs de lutte contre les changements climatiques.

Il a été surprenant de constater que tous les gestionnaires concernés sont conscients de ces problèmes de communication et de définition, et soutiennent que leurs collègues et employés le sont également.

3.3 De mesures concrètes et d'ambition

Il serait faux de dire que rien n'est fait. Certaines mesures gouvernementales initiées dans le contexte de cette crise s'inscrivent dans les principes de développement durable. On peut notamment penser au projet du Panier bleu (lepanierbleu.ca). Bien qu'il ait fait l'objet de critiques, il représente un exemple concret d'une tentative d'allier des principes de développement durable à une volonté de relancer l'économie québécoise.

Or, cette initiative illustre bien le principe d'une opportunité engendrée par un contexte de crise. C'est grâce à l'agilité des fonctionnaires et la détermination des décideurs que cette initiative a pu voir le jour rapidement. Pour le consommateur empreint de principes de développement durable, le Panier bleu encourage l'achat local et diminue l'empreinte carbone du commerce en diminuant les distances pour s'approvisionner. Pour d'autres, il illustre de manière concrète les ambitions de nationalisme économique en favorisant la production québécoise. Mais peu importe de quel côté on se trouve, ce projet répond aux objectifs 2-8-12 et 13 des Objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies.³ Il est trop tôt pour évaluer l'efficacité de cette mesure à long terme, mais le projet aura quand même réussi à générer une réflexion et un mouvement de société en cohérence avec les objectifs de développement durable. Et c'est peut-être là que réside la force d'une telle initiative.

À une échelle beaucoup plus ambitieuse, le Plan vert en cours d'élaboration⁴ a dû être révisé pour tenir compte de la crise actuelle. Considéré au départ comme le catalyseur d'une action gouvernementale de lutte contre les changements climatiques, il doit également répondre aux objectifs de relance économique. Son caractère structurant accorde aux ministères et organismes concernés de grandes possibilités d'innover, mais également des risques de rater les cibles et l'atteinte des résultats initialement prévus.

Pour les gestionnaires concernés, il représente donc une autre opportunité d'avoir une influence et un impact réels et durables sur plusieurs secteurs d'activités au Québec. Le contexte de crise obligera à faire preuve de souplesse pour favoriser la relance économique, mais il pourra également définir la base sur laquelle seront entreprises les initiatives de lutte contre les changements climatiques pour les années à venir. Par exemple, l'acceptabilité sociale grandissante concernant la lutte contre les changements climatiques et la protection de l'environnement mettra un sérieux bémol à toute initiative visant à passer outre ou édulcorer les objectifs environnementaux du plan. Élément majeur de la relance économique, ce plan pourrait marquer le pas d'une économie verte qui ne correspondra pas nécessairement à la vision qu'en ont les tenants de la lutte contre les changements climatiques, mais qui sera davantage ancré dans des

³ Faim « zéro »; travail décent et croissance économique; consommation et production responsables; mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques.

⁴ Il a depuis été rendu public : <https://www.quebec.ca/gouv/politiques-orientations/plan-economie-verte/>. Les premières réactions du public et des experts sont plutôt critiques et reprennent l'opposition traditionnelle entre développement économique et lutte contre les changements climatiques.

principes de développement durable que si la crise n'avait pas eu lieu. Il y aura des compromis à faire de part et d'autre, et les gestionnaires devront porter une attention particulière aux tendances mondiales et aux autres initiatives gouvernementales similaires pour contribuer à structurer davantage la réponse gouvernementale à la lutte contre les changements climatiques. À cet égard, les fonctionnaires du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques ont fait preuve de vision et d'innovation en proposant une révision annuelle du plan quinquennal de mise en œuvre. Cette mesure permettra d'assurer la pertinence et l'efficacité du plan à long terme.

Ceci étant dit, on peut se questionner sur l'absence de référence au développement durable dans le contexte de ce plan qui, à priori, devrait répondre à une bonne dizaine d'ODD. En effet, on peut estimer que le Plan devrait répondre aux objectifs 1, 2, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14 et 15 des ODD⁵. On pourrait avancer comme hypothèse, comme mentionnée précédemment, que le concept de développement durable est à la fois mal connu, mal compris et peu intégré. Ce pourrait également être un choix politique de miser sur des concepts mieux connus, soit l'environnement et le développement économique.

3.4 Des changements de paradigme à considérer

Corollaire de la pandémie, distanciation sociale oblige, le télétravail s'imposera sans doute comme une pratique à maintenir, tant au sein de la fonction publique que dans d'autres secteurs d'activités majoritairement tertiaires. Ceci aura des effets bénéfiques sur l'environnement, notamment en raison de la réduction des déplacements et la diminution des émissions de gaz à effet de serre, mais également sur la qualité de vie des travailleurs et des citoyens. On constate en revanche que ces changements ne sont pas occasionnés par un souci de développement durable ou même de lutte contre les changements climatiques, mais plutôt pour des raisons pratiques, soit forcer le confinement des citoyens et travailleurs, tout en maintenant un certain niveau d'activité économique. L'État québécois a recouru au télétravail pour maintenir ses activités, ainsi que l'activité économique québécoise, et non pour contribuer à la lutte contre les changements climatiques. Les bénéfices environnementaux du recours au télétravail sont une conséquence involontaire de la mise en œuvre de cette forme d'organisation du travail.

L'exemple du télétravail illustre un autre constat important de notre démarche : dans l'esprit des gestionnaires consultés, le développement durable et le développement économique ne sont pratiquement jamais associés, ils ne vont pas de pair. Cette idée, renforcée par la couverture médiatique des enjeux liés aux changements climatiques, teinte la vision des gestionnaires quant

⁵ Réduction de la pauvreté; zéro faim; eau propre et assainissement; énergie propre et abordable; travail décent et croissance économique; industrie, innovation et infrastructure; villes et communautés durables; lutte contre les changements climatiques; vie aquatique; et vie terrestre.

aux perspectives d'avenir des deux tendances exacerbées par la crise actuelle, soit la primauté de la relance économique et la lutte contre les changements climatiques. La plupart des gestionnaires consultés voyaient ces deux tendances comme étant irréconciliables et le mariage des deux, par exemple dans le cas du Panier bleu, comme le fruit du hasard ou encore le résultat involontaire, mais néanmoins louable, d'efforts déployés de façon unidirectionnelle. Cet exercice a aussi fait ressortir un certain travail en silo des ministères et organismes publics, chacun voyant son mandat de façon vertical et non transversal.

Autre constat issu des consultations, les actions de développement durable n'apparaissent pas pleinement intégrées dans les ministères et organismes. Bien qu'il y ait des répondants ou encore quelques pratiques mises en place dans la fonction publique, le développement durable n'a pas fait son chemin dans les pratiques organisationnelles. Il n'a pas non plus été intégré comme une valeur transversale forte dans l'administration publique.

Dans la même veine, le concept de développement durable est mal connu, peu compris et pour certains, complexe. Il en va de même du côté de la population en général. Le concept de développement durable est souvent uniquement associé à la question de l'environnement ce qui le réduit à une fraction de ce qu'il est selon la définition qu'en font les Nations Unies, avec ses 17 objectifs.

« Au Québec, le développement durable s'entend donc d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement »⁶.

Malgré cette définition très claire, les gestionnaires consultés la considèrent peu connue, voire peu partagée au sein de l'appareil étatique, ce qui nuit à la planification d'un réel virage. Sur le plan politique, la croyance en l'opposition irrémédiable du développement économique et du développement durable décourage tout effort pour doter ce dernier d'une vision mobilisatrice et structurante.

3.5 Et le gestionnaire-leader, dans tout ça ?

Confrontés aux ambitions et définitions contradictoires évoquées plus haut, comment les gestionnaires consultés ont-ils réagi à la crise ? Croient-ils encore être en mesure d'influencer la prise de décision et d'exercer leur leadership de manière positive auprès de leurs équipes surtaxées et surmenées durant la crise ?

⁶ <http://www.environnement.gouv.qc.ca/developpement/definition.htm>

Sans surprise, les gestionnaires ont trouvé difficile la période pandémique, tant sur le plan individuel que pour leurs équipes. Ils ont néanmoins retroussé leurs manches et contribué aux efforts gouvernementaux pour soutenir les réseaux de la santé et d'éducation, les entreprises et les familles. Ils n'auraient jamais pu le faire sans la contribution de leurs équipes et l'adhésion des fonctionnaires à « l'effort de guerre » suscité par la pandémie.

Une partie du succès passe par l'ouverture et l'écoute. Les gestionnaires consultés avaient probablement déjà une propension à l'écoute et à l'ouverture, mais la crise leur a permis de mieux saisir l'importance de ces éléments sur la mobilisation et l'efficacité de leurs équipes et sur l'adhésion des employés aux orientations qui, à première vue, pouvaient paraître contradictoires avec les objectifs de développement durable et de lutte contre les changements climatiques.

Le manque de préparation à la crise et l'ampleur qu'a prise cette dernière sur la vie quotidienne des citoyens et l'économie mondiale ont créé un contexte où les idées originales et les processus créatifs ont pu émerger. Les gestionnaires nous ont souvent parlé de la solution à un problème qui est apparue là où on ne l'attendait pas, ou de la découverte de la créativité de certains de leurs employés pourtant réputés traditionalistes. Le contexte d'urgence a permis aux leaders créatifs de jouer un rôle plus important et d'avoir l'écoute de décideurs habituellement réticents à sortir des sentiers battus.

Pour les gestionnaires, la difficulté résidait alors dans l'équilibre à maintenir entre la réponse aux besoins à court terme de leur organisation et les objectifs à long terme ou la planification habituelle du travail des équipes. Il faudra certes prendre le recul nécessaire et laisser la poussière retomber pour envisager les nouveaux modèles de gestion qui émergeront et perdureront au-delà de la crise, mais tous les gestionnaires consultés sont d'avis qu'un retour aux pratiques antérieures sera impossible et qu'il ne serait pas souhaitable de le faire. Pour paraphraser un des gestionnaires consultés, la crise a permis aux fonctionnaires de constater qu'ils pouvaient travailler et être efficaces différemment, et il sera impossible de revenir en arrière. Le leadership du gestionnaire deviendra encore plus crucial pour accompagner ses équipes dans cette nouvelle normalité.

4. PISTES DE SOLUTION

- Éducation collective sur le concept du développement durable : si le Québec souhaite pleinement profiter des avantages du développement durable, il doit s'assurer que le concept est bien compris et intégré par la population. Le concept, dans tous ses aspects, doit devenir une valeur de la société québécoise.
 - Un effort similaire doit être fait à l'échelle de la fonction publique, afin que les « serviteurs de l'État » intègrent eux-mêmes ce concept.
- L'administration publique doit pour sa part intégrer le développement durable comme une valeur forte et transversale et non pas comme le mandat d'un seul ministère. Toutes les

politiques et stratégies des M\O devraient être en cohérence avec les 17 objectifs de développement durable des Nations unies. Les M/O devraient également dans leur gestion courante être des modèles naturels en matière de développement durable.

- Malgré le contexte urgent de la situation actuelle, il serait opportun de prendre les moyens pour entamer une réflexion sur les changements que nous devons apporter au fonctionnement de notre société afin qu'elle soit améliorée au sortir de cette crise et non pas tenter de sauver à tout prix des activités, des secteurs ou des pratiques qui n'ont plus d'avenir.