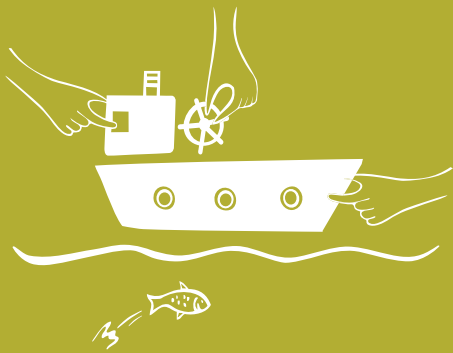


ANGÈLE BILODEAU ■ ANDRÉ-ANNE PARENT ■ LOUISE POTVIN

# LES COLLABORATIONS INTERSECTORIELLES ET L'ACTION EN PARTENARIAT, COMMENT ÇA MARCHE?



CHAIRE DE RECHERCHE DU CANADA  
APPROCHES COMMUNAUTAIRES  
ET INÉGALITÉS DE SANTÉ

# LES COLLABORATIONS INTERSECTORIELLES ET L'ACTION EN PARTENARIAT, COMMENT ÇA MARCHE?

## AUTEURES

**Angèle Bilodeau**, Ph. D., professeure-chercheure titulaire, École de santé publique de l'Université de Montréal

**André-Anne Parent**, Ph. D., professeure adjointe, École de travail social de l'Université de Montréal

**Louise Potvin**, Ph. D., professeure titulaire, École de santé publique de l'Université de Montréal; titulaire de la Chaire de recherche du Canada Approches communautaires et inégalités de santé (CACIS)

Deuxième édition actualisée et augmentée à partir de : Bilodeau, A., Lapierre, S., Marchand, Y. (2003). *Le partenariat comment ça marche : Mieux s'outiller pour réussir*. Montréal, Canada : Régie régionale de la santé et des services sociaux de Montréal-Centre.

## COORDINATION DE L'ÉDITION

**Aurélié Hot**, agente de planification, de programmation et de recherche, Centre de recherche et de partage des savoirs InterActions, Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Nord-de-l'Île-de-Montréal et partenariat de recherche ARIMA

## RÉVISION

**Lyne Chayer**, agente de planification, de programmation et de recherche, Centre de recherche et de partage des savoirs InterActions, Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Nord-de-l'Île-de-Montréal

**Jean-François Roos**, organisateur communautaire, Direction de santé publique du Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de l'Estrie - CHUS

## GRAPHISME

Patricia Décarie

Une publication de la Chaire de recherche du Canada Approches communautaires et inégalités de santé, Université de Montréal, 1707 avenue du Parc, Montréal (QC), Canada, H3C 3J7 <https://chairecacis.org/>

ISBN : 978-9811747-3-4

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2019

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives Canada, 2019

© Chaire de recherche du Canada Approches communautaires et inégalités de santé

## REPRODUCTION

Les reproductions de ce texte sont autorisées à condition d'en mentionner la source.

## REMERCIEMENTS

La publication de cet outil a bénéficié d'un financement du partenariat ARIMA – subvention de partenariat du CRSH # 895-2011-1008. Nous remercions l'équipe du Centre InterActions du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal pour sa contribution à l'édition.

# Table des matières

Introduction	.....	4
Première partie	Qu'est-ce que l'intersectorialité et l'action en partenariat? .....	6
Deuxième partie	Qu'est-ce qu'un acteur? .....	10
Troisième partie	Chercher à progresser dans l'action collective .....	13
Quatrième partie	Chercher à faire évoluer les controverses .....	18
Cinquième partie	Le rôle de médiateur de l'action collective .....	29
Sixième partie	Réunir les conditions favorables à la qualité de l'action en partenariat .....	34
Conclusion	.....	38
Bibliographie	.....	39

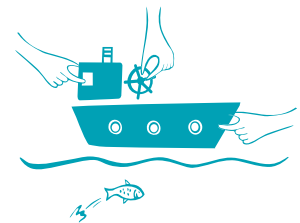
## TABLE DES ENCADRÉS

Encadré 1	L'approche partenariale dans le champ de l'Éducation .....	7
Encadré 2	L'intersectorialité dans le champ de la Santé publique .....	8
Encadré 3	Caractériser les acteurs sociaux dans le cas du mode de financement des organismes communautaires en petite enfance (Montréal, 2008-2015) .....	11
Encadré 4	Établir les règles de la gouvernance qui balisent les rapports de pouvoir dans une table intersectorielle.....	15
Encadré 5	Combiner les savoirs et les ressources pour produire des interventions nouvelles adaptées au milieu.....	16
Encadré 6	La production et l'utilisation d'un intermédiaire dans un projet de verdissement d'un quartier central de Montréal .....	17
Encadré 7	Controverse entourant la coordination des programmes de financement dans le champ montréalais de la petite enfance, au cours de 2008-2015 .....	21
Encadré 8	Débat d'idées entourant un projet d'approvisionnement collectif en alimentation.....	25
Encadré 9	Changement au leadership en développement social intégré dans un territoire semi-rural du Québec .....	27
Encadré 10	Des cafés urbains pour consulter les citoyens sur les besoins dans un quartier montréalais.....	32

## TABLE DES FIGURES

Figure 1.	Les quatre niveaux de la collaboration entre les secteurs .....	8
Figure 2.	Cinq clés pour progresser dans l'action collective.....	13
Figure 3.	Trois moyens pour faire évoluer les controverses .....	20
Figure 4.	Trois types de pratiques de médiation dans la conduite de l'action collective.....	31

# Introduction



Pour agir dans des situations complexes, on a recours aux collaborations intersectorielles et à l'action en partenariat, là où l'intervention d'une seule organisation ou d'un seul secteur ne parvient pas à fournir des réponses suffisantes ou adéquates. Les collaborations intersectorielles cherchent alors à créer des interdépendances entre une diversité d'acteurs afin de développer des réponses mieux adaptées au contexte et plus complètes. La mise en commun de l'expertise et des ressources nécessaires permet d'innover là où l'action traditionnelle est jugée inappropriée.

## QUE PROPOSE CET OUTIL?

Cet outil est la deuxième édition, actualisée et augmentée, de *Le partenariat comment ça marche : Mieux s'outiller pour réussir*, publié en 2003. Cette nouvelle édition aborde ce que sont les collaborations intersectorielles avant de se centrer sur une forme avancée de la collaboration, soit l'action en partenariat. L'outil propose **des moyens de faire progresser les collaborations intersectorielles et le travail en partenariat** avec, à l'appui, des **illustrations** tirées d'études terrain de diverses actions intersectorielles.

L'outil comprend six parties.

La **première partie** fournit quelques repères historiques sur l'émergence du partenariat et de l'intersectorialité dans l'action publique. Elle en présente les buts, les avantages et les défis actuels.

La **deuxième partie** examine ce qu'est un acteur. Elle définit la position sociale et l'identité des acteurs, leurs stratégies d'action face aux enjeux qui les mobilisent.

La **troisième partie** offre cinq clés pour progresser dans l'action collective, notamment comment travailler avec les rapports de pouvoir et avec des logiques d'action différentes, ou comment valoriser la production d'« intermédiaires » et leur utilisation.

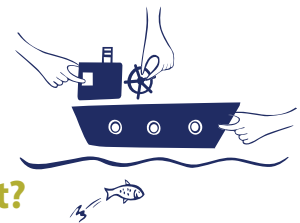
La **quatrième partie** se penche sur les controverses, comment les reconnaître et les faire évoluer. Elle propose trois moyens de traiter les controverses.

La **cinquième partie** est consacrée au rôle de médiateur. Elle expose les connaissances et les compétences requises et les rôles que joue le médiateur dans l'action collective. Elle présente trois pratiques médiatrices — cognitives, stratégiques et logistiques — pour faire progresser le travail collectif.

La **sixième partie** détaille six conditions pour des partenariats efficaces, assorties d'outils pour faire le portrait de son partenariat et soutenir la réflexion collective.

Cet outil met l'accent sur la plus-value du travail collaboratif qui se situe dans l'élaboration de pratiques et de solutions nouvelles devant des situations jugées problématiques. On insiste sur l'idée que ces actions novatrices font appel autant à de nouveaux matériaux — les nouvelles connaissances et les visions renouvelées émanant du débat d'idées — qu'à de nouveaux rôles et à un renouvellement des relations parmi les acteurs. L'innovation suscite un changement et crée une nouvelle dynamique dans un milieu. L'innovation sociale est une sorte de bricolage qui se fait dans l'action. L'expérience montre qu'avec une mobilisation autour de l'action, même avec peu de connaissances initiales, on peut atteindre de bons résultats.

# Première partie



## Qu'est-ce que l'intersectorialité et l'action en partenariat?

### LEURS CONTEXTES D'ÉMERGENCE

L'**action en partenariat** n'est pas une idée neuve. Dans les années 1980, on y a vu une façon de renouveler le rôle de l'État en cherchant un nouveau partage de responsabilités avec la société civile. Après l'État providence, c'était l'émergence de l'État partenaire. Le modèle technocratique et centralisateur, qui a dominé le développement des États modernes dans l'après-guerre, était en effet remis en question depuis les années 1970. La place des **acteurs concernés** par les politiques et les programmes publics, et plus largement celle des **citoyens**, est dès lors au cœur des débats visant à démocratiser la prise de décision et à améliorer les politiques, les programmes et les services publics.

Cela donne lieu à **diverses approches participatives et adaptatives** en planification des politiques et programmes publics. Ces approches cherchent à reconnaître :

- ▶ la pluralité des formes de connaissance : scientifiques, expérientielles, pratiques;
- ▶ la diversité, voire la divergence des intérêts des acteurs en présence;
- ▶ la multiplicité des situations et des contextes;
- ▶ la négociation dans la prise de décision, c'est-à-dire la participation de divers acteurs à la décision;
- ▶ le développement progressif de l'action, au sens où le plan initial ne peut pas être une œuvre achevée.

Ces approches de la planification publique admettent différents degrés de participation, **de la consultation à l'action en partenariat**. L'enjeu central est : quelle est la place des experts, des groupes d'intérêt, des communautés, des organismes et des groupes de citoyens, par rapport aux planificateurs publics et aux bailleurs de fonds, dans la prise de décision? Autrement dit, qui décide pour qui, dans le choix des priorités et des interventions?

## Encadré 1 L'approche partenariale dans le champ de l'Éducation

Dans le champ de l'Éducation, la *Loi sur l'instruction publique* de 1997 reconnaît formellement la communauté et les parents comme des partenaires importants du projet éducatif de l'école. Cette stratégie vise à faire face aux défis de tous ordres qui font que dans plusieurs milieux, l'institution scolaire seule parvient difficilement à intégrer et à scolariser adéquatement les enfants.

Quant aux **collaborations intersectorielles**, elles émergent de la volonté de surmonter les barrières administratives et politiques entre les secteurs de l'action publique qui ont été érigées avec le développement des États modernes. Les secteurs sont les domaines d'action historiquement construits avec leurs connaissances spécialisées, leurs institutions, leurs intérêts et les différentes cultures professionnelles qui caractérisent ces services publics (p. ex. l'éducation, les services de santé, les services sociaux, le transport, etc.). Ces domaines d'action comportent des structures (p. ex. le ministère de l'Éducation, les commissions scolaires et les écoles), des territoires et des frontières (p. ex. les différentes professions de l'éducation : enseignant au primaire, en adaptation scolaire, orthopédagogue, conseiller pédagogique, etc.) ainsi que des règles planifiées, autorisées et financées pour en préserver la spécificité et les institutions (p. ex. les programmes d'enseignement). Ce processus de sectorisation divise aussi le marché et les associations de la société civile en établissant des normes et des cadres financiers sectoriels.

L'intersectorialité comprend les collaborations entre les **secteurs de l'action publique** ou, en d'autres termes, entre les secteurs d'intervention thématiques, tels que l'éducation, la sécurité alimentaire, le logement, la petite enfance ou le maintien à domicile des aînés. Par extension, l'intersectorialité comprend aussi les relations **entre les grandes sphères de la société**, soit : l'État et les institutions publiques; le marché; la société civile; ainsi que des organisations hybrides, telles que la philanthropie, qui mélangent des caractéristiques du privé, du public ou de la société civile. Ces collaborations se déploient de façon horizontale aux différents niveaux de l'action publique (le local, le régional et l'État central) et aussi de façon verticale entre les niveaux (p. ex. la logique de programmation descendante). Tenir compte des niveaux d'action est important puisque nous vivons dans un monde où des phénomènes qui paraissent de prime abord locaux deviennent globaux lorsqu'on y regarde de plus près – la réciproque s'observe aussi.

À la fin des années 1980, le déplacement de plusieurs responsabilités de l'État vers des acteurs privés ou associatifs entraîne une **multiplication des acteurs de différents secteurs** dans l'action publique : les secteurs traditionnels de l'administration publique, mais aussi de plus en plus de responsabilités transférées à des entreprises privées, à des entreprises d'économie sociale ou à des organismes communautaires. Le rôle de la philanthropie privée ou publique s'accroît aussi. Cela engendre un éventail plus large de pouvoirs et d'intérêts différents dans la conduite de l'action publique.

Cette diversification des acteurs amène à concevoir l'**action publique**, non plus seulement comme l'action de l'État, mais comme des **ensembles d'actions collectives portées par des réseaux d'acteurs hétérogènes**.

La notion de **gouvernance** a émergé dans ce contexte pour signifier les processus collectifs et les règles par lesquels les multiples acteurs impliqués participent à la négociation, à la décision et à la mise en œuvre des actions publiques.

## Encadré 2 L'intersectorialité dans le champ de la Santé publique

En Santé publique, l'intersectorialité a été reconnue dans *La Charte d'Ottawa pour la promotion de la santé* de 1986 comme la grande stratégie pour agir sur les déterminants de la santé et la lutte contre les inégalités sociales de santé. Il est alors établi que le plus grand potentiel d'amélioration de la santé et du bien-être des populations réside dans des politiques publiques saines, dans la création d'environnements favorables et dans le renforcement des communautés locales, des réseaux d'entraide et des interventions proximales. Toutes des interventions qui nécessitent une action intersectorielle.

### LES BUTS

Les collaborations intersectorielles visent à surmonter les obstacles découlant du processus de sectorisation et à créer une **interdépendance** entre les secteurs. Le but est de concilier les interventions sectorielles existantes (politiques, programmes, projets) ou de créer de nouvelles interventions plus complètes pour mieux faire face à la complexité des problèmes de société. Plus le degré de collaboration est élevé parmi les acteurs, plus ce mode d'action est exigeant. Une interdépendance plus grande dans l'action collective s'accompagne d'une perte d'autonomie de chaque acteur. Quatre niveaux de collaboration entre les secteurs sont généralement identifiés.

Figure 1. Les quatre niveaux de la collaboration entre les secteurs



- ▶ **l'échange d'informations** ou **la référence de personne** demandent un degré de collaboration minimal;
- ▶ **la coopération** renvoie à collaborer pour optimiser les ressources afin de mieux accomplir ses buts propres. Cela demande moins d'interdépendance entre les secteurs que coordonner ses actions;



- ▶ **la coordination** implique un travail conjoint entre les secteurs pour apporter des ajustements mutuels aux interventions (politiques, programmes, projets) de sorte à les rendre plus cohérentes et plus solides afin d’atteindre des buts conjoints;
- ▶ **l’intégration** vise à co-construire des interventions nouvelles, plus globales (p. ex. des politiques gouvernementales intégrant plusieurs secteurs) et nécessite l’intégration d’objectifs, de processus, de ressources et d’actions. Elle demande un degré de collaboration et d’interdépendance encore plus élevé entre les secteurs.

Quant à l’action en partenariat, elle est une forme avancée de collaboration entre les organisations, du niveau de l’intégration. Elle est une collaboration formalisée entre différentes organisations qui s’engagent dans une **action commune négociée**. Son but est de développer des réponses à des problèmes complexes que les organisations, isolément, ne parviennent pas à résoudre. L’action en partenariat implique généralement la mise en commun de savoirs et de ressources et peut exiger des acteurs qu’ils modifient leurs rôles ou leurs activités, ou le fonctionnement de leurs organisations.

## LES DÉFIS ET LES AVANTAGES

La difficulté de l’action intersectorielle réside dans le fait qu’elle doit faire face à une diversité d’enjeux (ce qui est à gagner ou qui peut être perdu) entremêlés par la mise en relation – et en concurrence – de savoirs et de pratiques sectoriels, disciplinaires ou professionnels, et de perspectives différentes sur les problèmes et les solutions. L’action intersectorielle doit aussi faire face à :

- ▶ la superposition, à travers le temps, dans un même secteur ou dans des secteurs différents, de politiques, de programmes ou d’instruments (p. ex. les outils de planification ou de reddition de comptes) qui deviennent contradictoires ou incohérents;
- ▶ l’intérêt des secteurs – ou des promoteurs de différents programmes – à établir leurs propres objectifs et leurs règles et à exercer leur contrôle sur un domaine d’action;
- ▶ les rapports de pouvoir entre les secteurs (incluant les sphères de l’action publique) et entre les niveaux;
- ▶ les systèmes sectoriels de financement et de reddition de compte.

En contrepartie, l’action intersectorielle a pour avantage de favoriser les nouvelles pratiques et l’innovation, de réduire la duplication de programmes, d’accroître les possibilités d’action à différents niveaux de déterminants et d’accroître le potentiel d’impact des interventions en mettant en commun les financements et les ressources. Il est démontré que les résultats des politiques ou programmes qui font face à des situations complexes sont le plus souvent issus d’approches en réseau plutôt que d’acteurs seuls.

# Deuxième partie

## Qu'est-ce qu'un acteur?



Comme le nom l'indique, les actions sont portées par des acteurs. Bien comprendre les acteurs, voilà la première clé pour développer des collaborations.

Au départ, rappelons que les acteurs de l'action intersectorielle proviennent de milieux différents : les **sphères** publique, associative, philanthropique, privée; les différents secteurs (éducation, santé, services sociaux, agriculture, culture, habitation, etc.); les différents **niveaux** d'intervention (local, régional, État central). Les **populations** visées par les interventions sont aussi des acteurs. Elles connaissent leur propre situation et peuvent se mobiliser dans la compréhension des problèmes et dans les solutions. On gagne à partager avec elles la réflexion tout au long des processus, de la détermination des priorités à la mise en œuvre des actions.

Les acteurs occupent une **position sociale**, c'est-à-dire une place dans la société avec ses contraintes et ses atouts. Le secteur dans lequel ils œuvrent définit largement leur position sociale. Les acteurs se définissent aussi par leur mission, leurs valeurs et leur vision : c'est leur **identité**.

Les acteurs sont tous les participants – citoyens, organisations, secteurs – qui interagissent dans une situation et s'influencent mutuellement : de ce fait, ils forment un **réseau**. Ces acteurs disposent d'autonomie, détiennent des connaissances et des ressources et déploient des **stratégies** pour atteindre des buts. Ces stratégies dépendent de leurs propres intérêts et atouts, mais aussi des stratégies adoptées par les autres acteurs, et du contexte. Les stratégies dépendent aussi des **enjeux** : chaque acteur perçoit des enjeux pour lui-même, c'est-à-dire le risque de perdre sa capacité d'action ou l'occasion de l'accroître. Normalement, plus grand est l'enjeu, plus les acteurs se mobilisent.

Les atouts dont disposent les acteurs et qu'ils mobilisent, et les stratégies qu'ils élaborent, façonnent leurs **rapports de pouvoir**. S'il est vrai que certains acteurs possèdent davantage d'atouts, il est rare qu'un acteur se retrouve sans aucune source de pouvoir. Par exemple, dans un partenariat public-communautaire, si l'acteur public contrôle souvent les sources de financement, l'acteur communautaire dispose de moyens plus efficaces pour rejoindre les populations visées et intervenir auprès de celles-ci. Et même si ces populations sont vulnérables, elles connaissent

leur propre situation, disposent de ressources et sont en mesure de faire valoir leurs besoins. À la limite, elles peuvent refuser le portrait qu'on fait de leur situation et les services qu'on leur offre.

L'outil **Caractériser les acteurs sociaux d'une situation** est utilisé dans l'Encadré 3 pour illustrer la position sociale et l'identité des acteurs, mises en lien avec leurs intérêts et les enjeux qui les mobilisent, dans le cas du mode de financement des organismes communautaires, dans le champ montréalais de la petite enfance au cours de 2008-2015.

### **Encadré 3 Caractériser les acteurs sociaux dans le cas du mode de financement des organismes communautaires en petite enfance (Montréal, 2008-2015)**

Cette situation met en présence deux groupes d'acteurs : les bailleurs de fonds publics et publics-philanthropiques et le secteur communautaire.

D'une part, les bailleurs de fonds publics et publics-philanthropiques, au palier provincial, fournissent aux instances d'action locale concertée un financement par projet avec des mandats spécifiques, assorti de règles d'octroi et de reddition de compte. En vertu de leur position sociale, leur intérêt est d'assurer le financement d'actions qui concordent avec leurs missions provinciales respectives.

D'autre part, le secteur communautaire, qui est le principal destinataire des fonds, revendique un financement basé sur la mission des organismes qui leur permet une plus grande marge de manœuvre et subventionne un plus large éventail d'activités. Vu la position sociale des organismes communautaires, le financement par projet comporte le risque qu'ils s'écartent de leur propre mission locale pour s'ajuster à celle des bailleurs de fonds. En outre, cela les place dans la position de dispensateurs de services plutôt que de partenaires à part entière de l'action locale concertée. Alors que les programmes de financement font de la participation à la planification locale concertée une exigence du financement, ils n'admettent pas le financement à la mission des organismes qui leur conférerait plus d'autonomie et de ressources pour s'investir pleinement dans l'action concertée.

Dans cette situation, le rapport de pouvoir entre les parties, lié à leur position sociale respective de bailleurs de fonds provinciaux et d'organismes communautaires locaux, permet de comprendre pourquoi le financement par projets a prévalu malgré les revendications du milieu communautaire pour un financement à la mission.



## Outil : Caractériser les acteurs sociaux d'une situation

Acteurs	Position sociale Identité	Intérêts Enjeux
Gouvernement (différents ministères)  Fondation privée Lucie et André Chagnon  Partenariats publics- philanthropiques	Bailleurs de fonds publics et publics-philanthropiques avec leurs valeurs, missions et programmes respectifs de financement.	Financement de l'action locale concertée par projet, avec mandats spécifiques qui concordent avec leur mission, assorti de règles d'octroi et de reddition de compte.  Participation à la concertation locale comme condition d'accès au financement.
Organismes communautaires locaux (OC)	Secteur communautaire.  Organismes issus des communautés dont la mission est définie par leurs membres et qui obtiennent un financement public ou philanthropique pour la conduite de leurs activités.	Revendication d'un financement à la mission.  Financement par projets : <ul style="list-style-type: none"><li>• positionne les OC en dispensateurs de services plutôt qu'en partenaires de l'action locale concertée;</li><li>• risque de les éloigner de leur mission propre;</li><li>• restreint leur autonomie et les ressources pour s'investir dans l'action locale concertée.</li></ul>

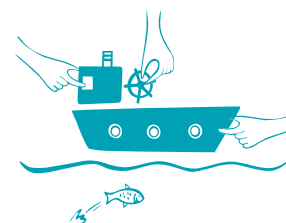
### Sources

Bilodeau, A., Laurin, I., Rose, F., et Clavier, C. (2017). Interface entre les programmes de financement et l'action locale concertée en petite enfance. *Série Carnet Synthèse*, no 12. Montréal, Canada : InterActions, Centre de recherche et de partage des savoirs du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal. Repéré à [http://arimarecherche.ca/documents/10180/67999/Carnet+Bilodeau+et+coll\\_mai+2017/fb6b25f4-ebc2-4054-8f86-e071eec0850a](http://arimarecherche.ca/documents/10180/67999/Carnet+Bilodeau+et+coll_mai+2017/fb6b25f4-ebc2-4054-8f86-e071eec0850a)

Bilodeau, A., Laurin, I., Giguère, N., et Potvin, L. (2018). Understanding challenges of intersectoral action in public health through a case study in early childhood programmes and services. *Critical Public Health*, 28, 225-236. <https://doi.org/10.1080/09581596.2017.1343934>

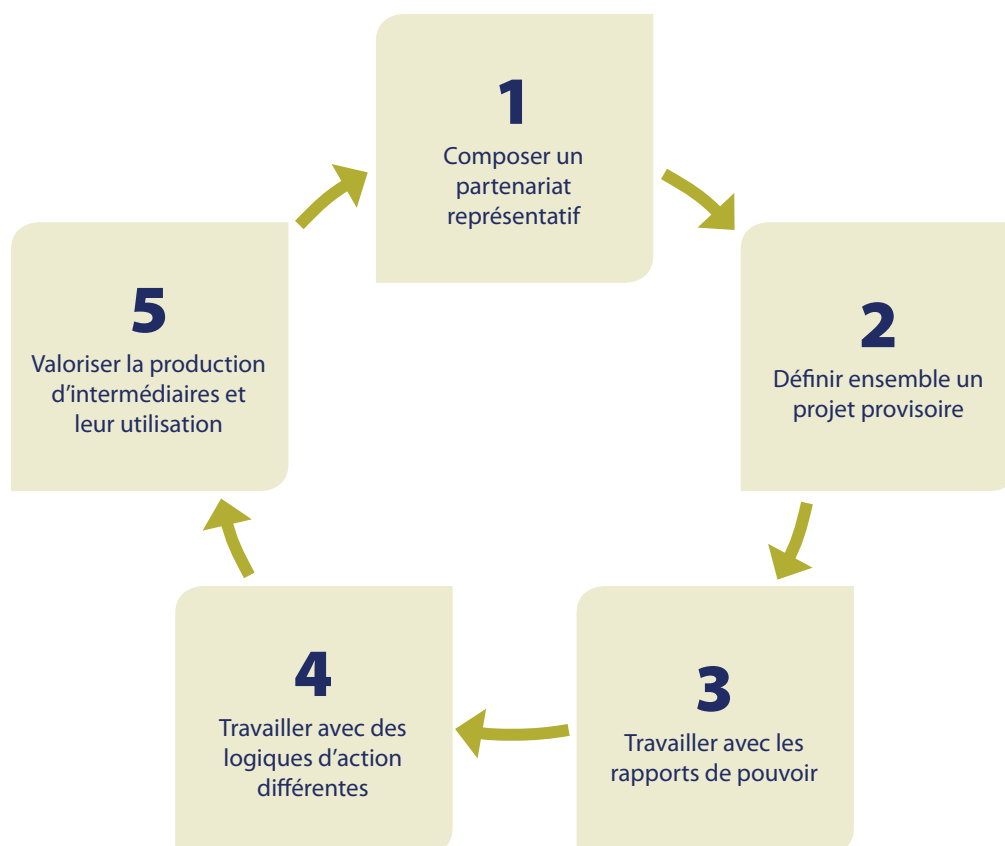
# Troisième partie

## Chercher à progresser dans l'action collective



Comment progresser dans les collaborations intersectorielles et l'action en partenariat? Comment travailler avec les rapports de pouvoir? Avec des partenaires qui mettent en œuvre des logiques d'action différentes? Cette troisième partie offre cinq clés pour répondre à ces questions.

**Figure 2. Cinq clés pour progresser dans l'action collective**



## 1) COMPOSER UN PARTENARIAT REPRÉSENTATIF

Les acteurs impliqués dans la situation à modifier sont concernés par le partenariat, c'est-à-dire qu'ils ont des intérêts à y faire valoir ou des enjeux à y défendre. Cela inclut les acteurs collectifs et les individus qui **vivent** cette situation ainsi que les acteurs qui **détiennent des savoirs et des ressources** et qui **agissent ou pourraient agir** dans cette situation. Bien connaître la situation à modifier et quels en sont les acteurs et leurs enjeux est le point de départ pour la composition du partenariat.

Pour cela, l'information écrite est utile, mais aussi les échanges entre acteurs. Trois questions permettent de juger si les acteurs concernés sont mobilisés :

- 1) Quels acteurs sont déjà engagés et lesquels ont été sollicités?
- 2) Les acteurs mobilisés permettent-ils d'explorer les aspects importants de la situation à modifier?
- 3) Les acteurs stratégiques sont-ils mobilisés, c'est-à-dire ceux qui en rallieront d'autres, et les acteurs névralgiques, c'est-à-dire ceux sans qui un projet ne peut émerger et se réaliser?

Dans l'action en partenariat, la composition du partenariat tout comme la définition du problème et des pistes d'action sont des **activités continues** qui progressent et qui se renforcent tout au long du processus, à travers l'action. L'exercice consiste donc à définir collectivement un projet provisoire afin d'amorcer le travail, d'intéresser et de mobiliser les acteurs pertinents pour l'action en développement.

## 2) DÉFINIR ENSEMBLE UN PROJET PROVISOIRE

Au départ d'une démarche de partenariat, ce que l'on cherche, c'est mobiliser les partenaires potentiels et instaurer une dynamique participative. Pour ce faire, on définit ensemble un projet provisoire, c'est-à-dire qu'on pose les **grandes lignes** du problème et des pistes d'action possibles. On laisse ainsi place à l'évolution des points de vue, à la négociation et au compromis, à l'adaptation mutuelle entre les acteurs et au contexte. Cette méthode favorise l'innovation en suscitant les échanges entre les différents savoirs (scientifiques, expérimentiels), les données sur le milieu, les initiatives antérieures, les acteurs concernés et ceux déjà engagés. En laissant la porte ouverte à son évolution, le projet provisoire **élargit les possibilités d'action**.

## 3) TRAVAILLER AVEC LES RAPPORTS DE POUVOIR

Le pouvoir est quelque chose que l'on **exerce** dans sa relation avec les autres, plutôt que quelque chose que l'on détient. Exercer du pouvoir signifie pour certains acteurs qu'ils sont en mesure d'en amener d'autres à une action.

Dans ce rapport de force, un acteur pourra retirer davantage selon les atouts dont il dispose et qu'il mobilise, mais aucun acteur n'est totalement dépourvu d'atouts face à l'autre.

Cette inégalité n'est-elle pas une entrave au partenariat? Il s'agit de **rétablir un rapport plus équilibré**, puisqu'un acteur sans pouvoir est incapable d'agir. L'Encadré 4 donne un exemple. Le but du partenariat, pour un acteur, n'est pas d'en contraindre d'autres à agir pour ses propres fins, mais plutôt de créer un contexte où chacun des acteurs mobilise ses atouts dans le plus grand intérêt de la population. Comment? En reconnaissant les forces et responsabilités propres à chacun, et donc sa part de pouvoir. C'est un exercice qui exige une vigilance constante pour que le partenariat soit innovant et efficace, c'est-à-dire pour que les acteurs parviennent à coordonner ou conjuguer leurs savoirs, leurs ressources et leurs pratiques.

#### **Encadré 4 Établir les règles de la gouvernance qui balisent les rapports de pouvoir dans une table intersectorielle**

Dans une Table de quartier où siègent des acteurs communautaires et institutionnels, une controverse a émergé au sujet des programmes de financement :

- ▶ d'un côté, des partenaires institutionnels locaux demandent une gouvernance leur accordant davantage d'influence dans la prise de décision concernant l'octroi du financement institutionnel;
- ▶ d'un autre côté, il s'agit de situer les acteurs institutionnels dans un rôle de partenaire, au même titre que les autres acteurs du réseau, afin de préserver l'autonomie du milieu communautaire et sa capacité de porter les préoccupations locales, dans l'interface avec les acteurs institutionnels au sein de la Table.

Devant cette controverse, les membres de la Table ont pris un moment pour établir un mode de gouvernance locale qui balise les rapports de pouvoir afin que les institutions, qui structurellement détiennent davantage de ressources et d'atouts, n'aient pas plus de pouvoir dans le partenariat que les organismes communautaires, pour que les priorités demeurent celles de la communauté et non celles des institutions.

Source : Lefebvre, C., Bilodeau, A., Galarneau, M., et Potvin, L. (2017). *La production des effets de l'action intersectorielle locale : le cas de la Table de développement social de Pointe-aux-Trembles*. Montréal, Canada : Centre de recherche Léa-Roback. Repéré à [http://chairecacis.org/fichiers/publications/2017-11-29rapport\\_pat\\_final.pdf](http://chairecacis.org/fichiers/publications/2017-11-29rapport_pat_final.pdf)

#### **4) TRAVAILLER AVEC DES LOGIQUES D'ACTION DIFFÉRENTES**

Chaque acteur ayant une culture et une identité propre, il perçoit les situations à sa manière et a sa propre logique d'action. Par exemple, l'approche de développement des communautés dans l'action communautaire diffère grandement de l'intervention ciblée auprès d'individus ou de familles à risque qui est privilégiée dans certains programmes publics.

Parvenir à **combiner** les savoirs, les logiques d'action et les ressources des acteurs crée la **plus-value** de l'action en partenariat. Cela signifie d'examiner les différentes logiques d'action, d'en reconnaître la contribution spécifique au projet, de développer et **renforcer les**

**convergences** qui rallient les acteurs et de chercher à **faire évoluer les controverses** qui les empêchent de coopérer. Le but est d'arriver à construire des actions nouvelles, plus globales et prometteuses que les actions existantes. L'Encadré 5 offre un exemple succinct d'une telle combinaison de savoirs et de ressources.

### **Encadré 5 Combiner les savoirs et les ressources pour produire des interventions nouvelles adaptées au milieu**

Dans l'action intersectorielle, les groupes de travail produisent des documents (portraits, plans, énoncés de projets, mémoires) qui rassemblent les idées du collectif. Ces documents sont des intermédiaires entre le collectif et d'autres acteurs à qui il souhaite s'adresser. Une Table de quartier de Montréal a produit un portrait des zones les plus défavorisées d'un quartier en y incluant la vision des citoyens qui y habitent. Cela permet de porter à l'attention d'autres acteurs la perspective communautaire et citoyenne. Ce portrait a été présenté aux élus pour les intéresser aux besoins du milieu et les influencer. Dans ce portrait, les aînés mentionnent souhaiter avoir des bancs de parcs sur la rue marchande du quartier pour se rendre à l'épicerie à pied. Les élus ont accepté d'inclure l'idée dans leur planification et se sont engagés à ce que ces bancs de parcs soient installés. Ces bancs de parc sont un aménagement qui contribue au transport actif, à rendre l'épicerie plus accessible et son accès plus économique (sans prendre le transport public). Ils favorisent aussi la vie de quartier (par les échanges entre voisins, etc.).

Source : Lefebvre, C., Bilodeau, A., Galarnéau, M., et Potvin, L. (2017). *La production des effets de l'action intersectorielle locale : le cas de la Table de développement social de Pointe-aux-Trembles*. Montréal, Canada : Centre de recherche Léa-Roback. Repéré à [http://chairecacis.org/fichiers/publications/2017-11-29rapport\\_pat\\_final.pdf](http://chairecacis.org/fichiers/publications/2017-11-29rapport_pat_final.pdf)

## **5) VALORISER LA PRODUCTION D'INTERMÉDIAIRES ET LEUR UTILISATION**

La collaboration entre les acteurs d'un réseau emprunte différents dispositifs qui circulent parmi ces acteurs, qui les mettent en relation, qui soutiennent et contribuent à définir leurs actions. Ces dispositifs agissent ainsi en intermédiaire entre les acteurs. Ces intermédiaires peuvent être :

- ▶ des écrits, sur support papier ou électronique, qui transportent des savoirs et des idées (contrats, conventions, énoncés de projet, plans d'action, bilans, modèles d'action, mémoires, etc.);
- ▶ des objets techniques capables d'accomplir des rôles de liaison entre les acteurs d'un réseau, tels qu'un enregistrement audio ou un outil de communication (p. ex. l'infolettre, le journal de quartier);
- ▶ des êtres humains dans le rôle de porte-parole qui portent des idées, des savoirs et savoir-faire spécifiques;
- ▶ des financements dans le rôle d'instrument d'échange qui représente l'engagement mutuel des parties, qui transporte les règles de l'octroi en contrepartie d'informations ou d'actions à produire.



Les intermédiaires **connectent** les acteurs au sein des réseaux et leur permettent de collectiviser leurs idées. Les collectifs d'acteurs se façonnent ainsi à travers leurs interactions qui se matérialisent dans les intermédiaires qu'ils produisent et mettent en circulation. C'est le cas des itérations successives d'un écrit collectif. Ces itérations relient les acteurs, font progresser leur pensée jusqu'à un aboutissement dans une forme finalisée.

Les intermédiaires **encodent** les significations convergentes et les actions qui s'établissent au sein des réseaux. Ils **matérialisent** les consensus et les **stabilisent** pour une certaine durée. Les intermédiaires permettent ainsi aux réseaux d'exister dans l'espace social. Ils **circulent au nom des réseaux, transportent leurs idées** et leur permettent de se représenter auprès d'autres acteurs ou réseaux d'intérêt. Introduits auprès d'autres acteurs ou dans d'autres réseaux, ils peuvent être utilisés pour faire progresser l'action vers l'atteinte des buts.

La progression de l'action collective, ses zigzags, ses essais et erreurs, s'expriment notamment à travers la succession des intermédiaires produits. L'enchaînement de ces intermédiaires garde la trace de l'action telle qu'elle se fait. Rendre compte de l'action collective nécessite de tracer ce trajet plutôt que de s'en tenir seulement aux résultats finaux. C'est dans le trajet que se trouve le *comment* de l'action collective, ses processus innovants et les savoirs collectifs acquis. L'Encadré 6 illustre, de façon succincte, le chemin parcouru par un intermédiaire jusqu'à l'atteinte de résultats finaux.

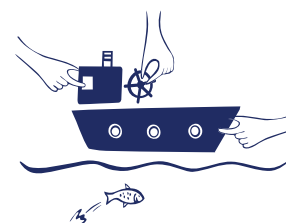
#### **Encadré 6 La production et l'utilisation d'un intermédiaire dans un projet de verdissement d'un quartier central de Montréal**

Pour activer la priorité *verdissement* de son plan d'action, une Table de quartier de Montréal a mis sur pied un comité. Après avoir fait l'inventaire des consultations déjà faites, le comité a été en mesure d'établir l'état des lieux et les problèmes à résoudre. Le comité a produit un mémoire (un intermédiaire) qui établit les objectifs et les priorités. Ce document transporte ces objectifs et priorités et agit en intermédiaire auprès d'acteurs clés pour l'atteinte des buts de verdissement. Intéresser et influencer des acteurs clés est nécessaire puisque les transformations souhaitées dépendent d'autres acteurs que les seuls membres du comité. Des membres du comité (rôle de porte-parole) ont présenté le mémoire auprès de réseaux et d'instances de concertation, au conseil d'arrondissement et à la Table des entreprises du quartier. Ainsi interpellées, des entreprises ont été sensibilisées à ce qu'elles pouvaient faire et se sont engagées dans le verdissement. C'est ainsi que des terrains de stationnement d'entreprises ont été verdis, contribuant à réduire des îlots de chaleur dans le quartier.

Source : Galarneau, M., Bilodeau, A., Chabot, C., Lefebvre, C., et Potvin, L. (2017). *La production des effets de l'action intersectorielle locale : le cas de la Table de développement social de Centre-Sud*. Montréal, Canada : Centre de recherche Léa-Roback. Repéré à [http://chairecacis.org/fichiers/publications/2017-11-29rapport\\_centre-sud\\_final.pdf](http://chairecacis.org/fichiers/publications/2017-11-29rapport_centre-sud_final.pdf)

# Quatrième partie

## Chercher à faire évoluer les controverses



La composition du partenariat tout comme la définition de la situation problème et des pistes d'action peuvent soulever des enjeux et donner lieu à des controverses, c'est-à-dire des **positions concurrentes parmi les acteurs**. La controverse est souvent au cœur du développement des innovations. Elle peut évoluer sans affrontement au travers des débats d'idées au sein des collectifs d'acteurs. On peut éviter de l'exacerber en conduisant des processus collectifs qui en tiennent compte, grâce à une bonne connaissance du champ d'action, des acteurs et de leurs conflits historiques. Pour travailler en partenariat, il n'est pas nécessaire que soient résolues toutes les zones de controverses, historiques et nouvelles, qui divisent des acteurs. Il s'agit plutôt de dégager une **zone de convergence suffisante** pour développer une action pertinente.

### RECONNAÎTRE LES CONTROVERSES

La controverse **dépasse la mésentente ou le désaccord** qui se manifestent par un échange de propos divergents entre les acteurs d'un réseau. La controverse se reconnaît dans le fait qu'elle est une **discussion argumentée** sur une situation donnée, un phénomène, un problème, une voie d'action. La controverse rassemble les éléments divergents du débat sur une question précise.

Par exemple, les mésententes suivantes au sein de collectifs d'acteurs ne sont pas, à première vue, des controverses :

- ▶ des malentendus ou des incompréhensions apparaissent en raison d'un partage déficient de l'information;
- ▶ des partenaires ont des manières différentes de travailler, n'ont pas la même culture organisationnelle ou le même rythme de travail, entraînant des désaccords;
- ▶ des tâches ne sont pas réparties de manière appropriée parmi les partenaires ou un déséquilibre au niveau de la charge de travail génère des tensions;
- ▶ les partenaires poursuivent des buts qui, bien que légitimes, deviennent non compatibles et peuvent difficilement être atteints dans la poursuite de l'action commune;
- ▶ des problèmes surgissent quant à la gestion des fonds ou à la transparence dans la conduite de l'action collective.

Les **sources de controverses** sont multiples :

- ▶ des problèmes complexes;
- ▶ des solutions mal connues;
- ▶ de nouvelles incertitudes liées à de nouveaux problèmes;
- ▶ des divergences d'intérêts ou de visions;
- ▶ des connaissances contradictoires;
- ▶ des visions différentes sur les possibilités et contraintes dans les milieux, etc.

La controverse, c'est la **confrontation de diverses interprétations concurrentes sur un même phénomène**, une même question. La controverse comporte une explicitation d'une réalité sociale, elle la documente et la révèle. Ce processus s'accompagne habituellement d'une mobilisation d'acteurs qui se concertent, se contredisent, contre-argumentent dans l'espace collectif. Les controverses débouchent souvent sur la production de nouveaux savoirs, de nouvelles règles, de nouvelles instances, ou conduisent à de nouvelles identités ou voies d'action.

Puisque les controverses au sein des réseaux d'acteurs soulèvent des enjeux de pouvoir, de valeurs, d'identités ou de logiques d'action, elles mobilisent de façon entremêlée des éléments scientifiques et politiques. Elles sont souvent l'enjeu de forces opposées qui cherchent à orienter la façon de les résoudre.

**Trois façons d'envisager la controverse** s'observent :

- 1) la **juxtaposition** des visions sans traiter la controverse, où les acteurs minimisent leurs contacts ou les réduisent à des objets non controversés;
- 2) la résolution d'une controverse **à partir d'une seule vision**, basée sur la primauté de la vision des acteurs en position de contrôle;
- 3) le **traitement** de la controverse visant à la **faire évoluer vers une issue nouvelle** (nouveaux savoirs, règles, voies d'action) dans le sens du bien commun.

L'évitement de la controverse n'est pas une pratique constructive. Lorsqu'ils persistent au sein du collectif d'acteurs, **des signes peuvent indiquer une pratique d'évitement**, par exemple, lorsque :

- ▶ une partie des acteurs est moins assidue, se démobilise, ou échange dans des lieux parallèles;
- ▶ des pratiques délinquantes ont lieu en cours de réunions, telles qu'entretenir de façon concomitante des conversations parallèles sur des sujets différents;
- ▶ le réseau ne parvient pas à prendre des décisions, même sur des questions minimales;
- ▶ le réseau ne parvient pas à produire quoi que ce soit pour l'avancée de l'action (p. ex. des intermédiaires);
- ▶ l'objet du partenariat se dissipe graduellement et le réseau n'est plus porteur d'un projet collectif.

Les besoins de compréhension des enjeux et les exigences de la discussion dans les collectifs d'action conduisent à voir positivement les controverses. Face à une situation problème, la controverse permet aux acteurs engagés d'examiner qui sont les autres acteurs concernés, quelles sont les connaissances en cause (quels savoirs, portés par quels acteurs?), quels sont les aspects de la situation à considérer et les pistes d'action, faisant en sorte d'en enrichir la compréhension. Des moyens de naviguer à travers ces enjeux et de traiter les controverses sont exposés dans la section suivante.

## TRAITER LES CONTROVERSES

Pour progresser dans l'action en partenariat, il faut valoriser **ce qui unit** les acteurs, comme **ce qui les divise**, et utiliser la controverse comme un **matériau** pour bâtir des solutions nouvelles. On invite à réfléchir sur la position de l'autre comme acteur social, plutôt que d'y voir un conflit interpersonnel. Cela est possible seulement si toutes les positions ont la possibilité de s'exprimer et si elles sont traitées de façon équivalente. Si tous les points de vue doivent être entendus avec la même attention, cela ne signifie pas qu'ils ont la même valeur pour faire évoluer la controverse et progresser l'action collective. À cet effet, trois moyens sont proposés.

### Figure 3. Trois moyens pour faire évoluer les controverses

**1** le **portrait des controverses** pour identifier les points de mécontentement parmi les acteurs

**2** les **déplacements chez les acteurs**, par la négociation et l'apprentissage

**3** la **reconfiguration du réseau**, par l'engagement de nouveaux acteurs, le renforcement de certains liens et l'abandon d'autres liens au sein du réseau

#### 1<sup>ER</sup> MOYEN : LE PORTRAIT DES CONTROVERSES

Faire le portrait des controverses, c'est en faire une description profonde, les décomposer, les mettre à plat. Le portrait d'une controverse est fourni par les **arguments** des acteurs, décortiqués et expliqués par leur **position sociale**, leur **identité**, leurs **intérêts** et les **enjeux** qui les mobilisent dans une situation et à un temps donnés. L'outil **Portrait d'une controverse**, utilisé dans l'Encadré 7, sert à cette fin. Cet outil, utilisé de façon répétée au fil du temps, permet de capter la formation et la transformation des arguments des acteurs et de suivre l'évolution de la controverse. La démarche comprend quatre étapes.

### 1. Distinguer les controverses

Souvent au nombre de deux ou trois dans un projet, les controverses peuvent être entremêlées dans les échanges entre les acteurs. Il s'agit de les **distinguer** et de **dégager les arguments propres à chacune**.

### 2. Distinguer l'argumentaire de chacun et les intérêts en jeu

Distinguer l'argumentaire de chaque acteur et les intérêts en jeu aide à comprendre chaque controverse. **Relier les arguments** des acteurs à leur position sociale, à leur identité, à leurs intérêts et aux enjeux qui les mobilisent dans la situation donnée, aide à en saisir le sens.

### 3. Distinguer les types d'arguments

Les arguments que défendent les acteurs ont généralement trait à des **valeurs**, à des **savoirs scientifiques** ou à des **savoirs d'expérience** qui fondent leur action. Les arguments ayant trait aux valeurs exposent les principes qui guident l'action. Par exemple, pour l'acteur public, ce sont souvent les principes d'efficacité et d'équité; pour l'acteur communautaire, ce sont généralement les principes d'entraide et de solidarité. Les arguments ayant trait aux savoirs scientifiques sont issus de la recherche, par exemple, juger de l'efficacité d'un programme à partir d'une évaluation systématique. Les arguments ayant trait aux savoirs d'expérience expriment l'expérience professionnelle, les savoirs pratiques des acteurs. Par exemple, un acteur qui estime pertinente une action pour un milieu du fait qu'elle a réussi ailleurs. Valeurs, savoirs scientifiques et savoirs d'expérience façonnent la logique d'action des acteurs.

### 4. Confronter les arguments d'un même type

Le portrait des controverses facilite le débat en permettant de confronter les arguments d'un même type : valeurs, savoirs scientifiques et savoirs d'expérience.

#### Encadré 7 Controverse entourant la coordination des programmes de financement dans le champ montréalais de la petite enfance, au cours de 2008-2015<sup>1</sup>

Cette controverse met en jeu, d'une part, l'autonomie des bailleurs de fonds (gouvernementaux et philanthropiques) dans l'établissement des programmes, avec chacun leurs règles de planification et de reddition de compte; d'autre part, l'addition de programmes de financement en silo, qui visent des objectifs apparentés chez les mêmes populations et qui requièrent une mise en œuvre par les instances intersectorielles locales. Celles-ci réclament des répondants régionaux que les programmes soient coordonnés et complémentaires. Trois classes d'acteurs ont été engagées dans cette controverse.

Les **ministères gouvernementaux**, et l'**acteur philanthropique** en raison des ententes de partenariat public-philanthropique (PPP), sont en position d'établir les politiques et programmes publics et les financements. De ce fait, l'enjeu pour eux est leur capacité à exercer le contrôle sur les orientations et la gouvernance des programmes, à démontrer l'impact isolé de chaque programme, et à assurer la solidité des règles de contrôle sur la

gestion aux niveaux régional et local, afin de répondre à l'exigence d'imputabilité. Les valeurs centrales évoquées par ces acteurs à l'appui du fonctionnement sectorisé des programmes sont l'autonomie dans l'établissement des orientations et des règles de financement et de reddition de compte des programmes ainsi que l'imputabilité dans la gestion des fonds publics. Les acteurs ministériels ont l'expérience d'une culture institutionnelle très sectorisée qui s'est imposée à leur partenaire philanthropique. En réponse aux besoins de coordination et de complémentarité des programmes exprimés par les communautés locales, le Gouvernement et les PPP ont expérimenté quelques échanges infructueux. Quant aux trois PPP, leurs échanges ont conduit à des arrimages allégeant quelque peu les tâches administratives des instances locales.

Les **acteurs du comité intersectoriel régional** sont dans la position de répondants régionaux des programmes de financement. Vu leur position mitoyenne, ils sont mobilisés par deux enjeux concomitants : 1) l'obligation qui leur incombe de relayer efficacement les exigences de gestion des programmes auprès des acteurs locaux et de rendre compte de l'usage des fonds auprès des ministères et PPP; 2) l'exercice de leur marge décisionnelle dans le soutien aux initiatives de coordination locale des programmes issues des instances locales. À l'instar de leurs supérieurs du niveau gouvernemental, ils défendent les valeurs d'autonomie et d'imputabilité, tout en affirmant leur marge décisionnelle régionale dans le soutien aux initiatives de coordination locale des programmes. Ils ont l'expérience de la négociation réussie d'arrangements locaux de coordination qui atténuent les effets de la sectorisation, tout en respectant l'autonomie des différents programmes.

Les **instances de concertation intersectorielle locale** sont dans la position de responsables de la mise en œuvre des programmes. L'enjeu pour elles est d'obtenir des avancées dans la coordination régionale des programmes (p. ex. des cadres de planification et de reddition de compte unifiés) et leur complémentarité en réponse à leurs requêtes répétées en ce sens. Sur le plan des valeurs, ces acteurs font valoir l'importance de la concertation locale comme lieu privilégié de mobilisation autour d'objectifs et de projets répondant aux besoins de leur communauté, de planification ascendante concertée et de mise en cohérence des actions locales. Leur expérience de l'empilement des programmes, avec chacun leurs règles, met en cause cette dynamique en entraînant : l'addition de structures locales de concertation; la multiplication des opérations de planification et de reddition de compte; la primauté accordée aux paramètres des programmes sur la réponse aux besoins locaux; la centration sur la fonction de planification et l'affaiblissement de l'instance de concertation. Des savoirs scientifiques sont aussi évoqués pour corroborer les conséquences locales de l'empilement des programmes.

1 Cinq programmes de financement de l'action locale concertée avaient cours : les Services intégrés en périnatalité et pour la petite enfance – volet Soutien à la création d'environnements favorables à la santé et au bien-être (ministère de la Santé et des Services sociaux); le Programme d'aide à l'éveil à la lecture et à l'écriture (ministère de l'Éducation); et trois programmes en partenariat entre le Gouvernement et la Fondation Lucie et André Chagnon : Québec en forme (ministère de la Santé et des Services sociaux), Avenir d'enfants (ministère de la Famille) et Réunir-Réussir (secrétariat à la Jeunesse).



## Outil : Portrait d'une controverse

Acteurs	Position sociale Identité	Intérêts Enjeux	Arguments ayant trait aux :		
			Valeurs	Savoirs scientifiques	Savoirs d'expérience
Ministères du gouvernement  Partenariats publics-philanthropiques (PPP)	Établissement des politiques et programmes publics. Bailleurs de fonds.	Contrôler les orientations et la gouvernance des programmes. Démontrer l'impact isolé de chaque programme. Assurer la solidité des règles de contrôle sur la gestion régionale et locale.	Autonomie.  Imputabilité.	Nil	Culture institutionnelle très sectorisée au sein des ministères. Échange sur la coordination des programmes : infructueux entre Gouvernement et PPP; légers allègements administratifs entre les 3 PPP.
Acteurs du comité intersectoriel régional	Répondants régionaux des programmes de financement.	Relayer les exigences de gestion des programmes auprès des acteurs locaux. Rendre compte de l'usage des fonds. Exercer leur marge décisionnelle dans le soutien des initiatives de coordination locale.	Autonomie.  Imputabilité.  Marge décisionnelle régionale.	Nil	Négociation réussie d'arrangements locaux de coordination qui atténuent les effets de la sectorisation, en respectant l'autonomie des programmes.
Instances de concertation locale	Responsables de la mise en œuvre des programmes.	Requêtes répétées pour la coordination régionale et la complémentarité des programmes de financement.	Autonomie.  Planification concertée autour d'objectifs de quartier.  Planification ascendante et cohérence de l'action locale.	Écrits scientifiques corroborent les savoirs d'expérience (Bourque, 2008; Divay, 2009).	Addition de structures locales de concertation. Multiplication des opérations de planification et de reddition de compte. Primauté des paramètres des programmes sur la réponse aux besoins locaux. Centration sur la fonction de planification et affaiblissement de l'instance de concertation.

Source : Bilodeau, A., Laurin, I., Clavier, C., Rose, F. et Potvin, L. (2019). Multi-Level Issues in Intersectoral Governance of Public Action: Insights from the Field of Early Childhood in Montreal (Canada). *Journal of Innovations Economics & Management*, 30(3), 163-190. doi:10.3917/jie.pr1.0047.

## 2<sup>E</sup> MOYEN : LES DÉPLACEMENTS CHEZ LES ACTEURS

Peut-on parvenir à une issue viable devant la controverse? Oui, si les acteurs font des déplacements, c'est-à-dire s'ils **modifient leurs positions initiales sur leurs visions, leurs rôles ou leurs pratiques**. Explorer la controverse pousse chaque acteur à réviser sa position, ses objectifs, sa vision de la situation, sa logique d'action. La confrontation aux réalités et aux points de vue des autres acteurs amène chacun à préciser sa position. Et répondre aux arguments de l'autre amène à réviser sa position. Soulignons que, dans cet exercice, défendre à tout prix son point de vue ou se tenir à la marge des débats aboutit souvent à se marginaliser. Ce sont des attitudes peu productives que peu d'acteurs adoptent.

Les déplacements sont plus faciles sur les savoirs scientifiques et expérientiels, car l'éclairage de nouvelles données peut suffire à aplanir les divergences. Quand entrent en jeu les valeurs, la situation se clarifie en expliquant en quoi les valeurs sont liées à la position sociale et à l'identité de chacun. Une fois cet espace de dialogue créé, la vision de chacun devient plus nuancée.

Puisqu'au cours de la controverse, l'identité des acteurs et leur position se redéfinissent, cela permet de faire évoluer la controverse. La controverse pousse le collectif d'acteurs à examiner la situation d'un nouvel œil. Cela entraîne des déplacements chez les acteurs et leur permet, collectivement, d'innover et de progresser vers des solutions nouvelles. La controverse, plutôt que d'être un obstacle insurmontable, peut faire émerger des pistes de compréhension et des possibilités d'action plus adéquates. **C'est en résolvant les controverses que se bâtit l'innovation.**

La résolution d'une controverse stabilise un enjeu pour une certaine durée et permet au collectif d'acteurs de progresser dans l'action. Le traitement d'une controverse est productif s'il parvient à stabiliser un réseau d'acteurs porteur d'un ensemble de connaissances et de projets d'action. Cela ne signifie pas que tous les conflits sont résolus ou que toutes les divergences sont aplanies. Cela signifie qu'un espace de redéfinition de l'intérêt commun a émergé permettant d'y développer des projets collectifs. L'Encadré 8 donne l'exemple d'une controverse qui a évolué à travers le débat d'idées parmi le collectif d'acteurs, entraînant des déplacements parmi eux jusqu'à une issue permettant d'atteindre leurs objectifs prioritaires.



## Encadré 8 Débat d'idées entourant un projet d'approvisionnement collectif en alimentation

L'amélioration de l'accès à une saine alimentation pour tous est un objectif central de la Table de quartier de Saint-Michel, à Montréal. Historiquement, un des moyens à cet effet a été le déploiement de groupes d'achat collectif au sein de deux grands organismes communautaires en alimentation du quartier. À la base, un groupe d'achat collectif doit permettre à ses participants d'accéder à une baisse des coûts des aliments en raison de l'augmentation du pouvoir d'achat par le regroupement des individus. En vertu d'une visée de travail collectif, *Ma boîte à provisions*, initiée en 2013, réunit ces groupes d'achat dans un grand projet d'approvisionnement collectif ouvert à tous les Michelois. Ce déplacement des acteurs a été favorisé par la perspective du bailleur de fonds qui appuie des initiatives concertées pouvant se stabiliser, notamment par la création de liens entre plusieurs organismes et l'ouverture de l'achat collectif à toute la population d'un quartier.

Ce développement amène à se rencontrer deux perspectives de l'approvisionnement alimentaire collectif. La première, historique, renvoie aux groupes d'achat opérés à petit volume dans l'espace limité des organismes et destinés à leurs membres défavorisés. La deuxième élargit l'achat collectif à toute la population d'un quartier de sorte à accroître le volume d'achat et à obtenir de meilleurs prix de la part de fournisseurs en gros. Ce qui nécessite des installations adaptées à de gros volumes (entrepôt et chambre froide) et met à l'épreuve la capacité limitée des installations des organismes de quartier. Au sein du collectif d'acteurs de *Ma boîte à provisions*, tous les partenaires s'entendent pour migrer vers un seul groupe d'achat collectif ouvert à l'ensemble du quartier. Cependant, des enjeux importants persistent, tels que : quel est l'objectif primordial de l'approvisionnement collectif? Quelle clientèle desservir en priorité? Que signifie l'abordabilité des denrées proposées? Deux points de vue sont discutés : l'un soutient que le service sera abordable s'il permet à des usagers du dépannage alimentaire de trouver intérêt à migrer vers le service; l'autre considère que *Ma boîte à provisions* offre déjà de bons prix sur plusieurs denrées et que viser les usagers du dépannage est un objectif difficilement réalisable.

L'abordabilité s'est imposée comme passage obligé puisque l'objectif prioritaire du projet est que tous les Michelois, y compris les plus démunis, puissent trouver avantage à commander via le service. Les partenaires conviennent : 1) que les petits volumes de commandes d'un groupe d'achat destiné aux seuls membres défavorisés des organismes limitent l'accès à des fournisseurs aux prix plus abordables; 2) qu'offrir à tous les résidents la possibilité de faire des achats solidaires peut avoir un impact à la baisse sur les prix. Ils en arrivent à poursuivre leur collaboration autour de l'issue suivante : accroître le nombre d'usagers et accroître la capacité d'entreposage (entrepôt et chambre froide) sont deux exigences indissociables pour augmenter le pouvoir d'achat qui conduit à une plus grande abordabilité des produits. Le développement de nouveaux points de commandes, d'une plateforme d'achat en ligne, le démarchage de fournisseurs offrant de meilleurs prix et la recherche de solutions à l'entreposage sont les pistes d'action déployées par les partenaires pour progresser dans l'abordabilité.

Source : Chabot, C., Bilodeau, A., Martin, N., et Potvin, L. (sous presse). *La production des effets de l'action intersectorielle locale sur les milieux de vie. Le cas de la sécurité alimentaire dans le quartier Saint-Michel à Montréal*. Montréal, Canada : Chaire de recherche du Canada Approches communautaires et inégalités de santé, Université de Montréal.

Deux tactiques sont propices à entraîner des déplacements chez les acteurs : la négociation de compromis, souvent avec l'aide d'un médiateur, et l'apprentissage.

## 1. Le compromis

La tactique la plus connue est la négociation d'un compromis. Il se construit souvent dans la friction, où chacun s'efforce d'influencer la décision collective et de définir sa place. Cet arrangement repose sur des **concessions mutuelles**, plutôt que sur le renoncement ou la compromission. Un acteur consent à un compromis afin d'atteindre un but qu'il partage avec d'autres acteurs et qu'il ne peut atteindre seul. L'Encadré 8 illustre bien cela.

**Qui dit compromis, dit souvent médiateur**<sup>2</sup>. Considéré impartial, il aide les parties à parvenir à un accord, mais n'a pas le pouvoir d'imposer. Plutôt que de cacher les divergences, il aide à exposer la diversité en mettant en vue le bien commun. Ce rôle est assumé par un acteur interne en position de leadership ou par un acteur externe. Le médiateur doit, bien sûr, être légitime et crédible aux yeux des acteurs du partenariat :

- ▶ sa **légitimité** lui est donnée par sa position formelle dans une institution (p. ex. organisateur communautaire ou agent de développement) ou par un mandat conféré démocratiquement par un groupe d'acteurs (p. ex. coordonnateur d'une table de concertation);
- ▶ sa **crédibilité** lui est donnée par les autres qui reconnaissent son savoir sur les langages spécialisés propres aux différentes logiques d'action, sur les lieux de passage parmi les acteurs et sa capacité de médiation.

## 2. L'apprentissage

L'apprentissage se fait de manière progressive par **l'échange d'idées et la confrontation des points de vue**, dans des espaces collectifs. L'apprentissage est un mécanisme central dans les déplacements chez les acteurs. La controverse fait se confronter différents types de savoirs (scientifique/expérientiel; expert/profane). Le débat au sein du collectif fait que ces savoirs s'enrichissent mutuellement. Et la mise en débat dans des espaces citoyens fait que des publics plus larges s'approprient les enjeux et les connaissances.

Pour qu'il y ait apprentissage, trois conditions doivent être réunies :

1. que chacun détienne des savoirs qu'il partage;
2. qu'il y ait échange sur les points de vue;
3. que le rapport de pouvoir se transforme; en effet, quand on a l'occasion d'interroger la justification de l'autre, le rapport hiérarchique se modifie.

<sup>2</sup> La cinquième partie de l'outil est entièrement consacrée au rôle de médiateur de l'action collective.

### 3<sup>E</sup> MOYEN : LA RECONFIGURATION DU RÉSEAU D'ACTEURS

La résolution des controverses passe aussi par la reconfiguration du réseau d'acteurs, soit :

1. l'**engagement de nouveaux acteurs** qui introduisent de nouveaux points de vue, de nouvelles connaissances et de nouvelles ressources;
2. le **renforcement** de certains liens;
3. l'**abandon d'autres liens**, c'est-à-dire le retrait de certains acteurs.

L'éclairage qu'apporte l'addition de nouveaux acteurs, avec des connaissances et des arguments nouveaux, entraîne le réalignement des positions et des intérêts parmi les acteurs engagés. Ce qui demande que ces nouveaux acteurs soient adéquatement intégrés, qu'ils puissent se faire une place dans la dynamique collective afin d'y contribuer. Cela conduit les acteurs à articuler différemment les pistes d'action et à élaborer de nouvelles solutions plus robustes qui leur permettent d'améliorer leur coopération tout en satisfaisant au moins partiellement leurs intérêts.

L'évolution de la controverse entraîne la sélection et le retrait d'acteurs et d'arguments, à mesure que les intérêts s'alignent et que les positions et les arguments s'assemblent et se recentrent. L'évolution de la controverse reconfigure ainsi le réseau et les rapports entre les acteurs. L'Encadré 9 illustre un tel processus.

#### Encadré 9 **Changement au leadership en développement social intégré dans un territoire semi-rural du Québec**

Depuis les années 1980, le développement territorial intégré occupe une place importante en développement des communautés. Par des mécanismes de concertation intersectorielle, les communautés visent à se doter d'une vision cohérente de leur développement et de stratégies pour coordonner leurs actions. Dans un territoire semi-rural, face aux changements opérés par le gouvernement du Québec, notamment l'abolition des CRÉ<sup>φ</sup>, des CLD<sup>ε</sup> et des CSSS<sup>§</sup> ainsi que la fin du financement des ATI<sup>υ</sup>, un collectif d'agents de développement (organismes communautaires du CSSS, agents de développement des CLD et de la Commission scolaire) initie un processus de réflexion collective visant à maintenir une concertation territoriale intégrée malgré ces changements.

Le Conseil des partenaires du CSSS<sup>π</sup> ouvre la démarche avec une première proposition qui porte sur le leadership territorial à être assumé par les institutions (CSSS, CLD, CS<sup>η</sup>) en matière de développement économique et social. Celle-ci suscite peu d'adhésion, notamment de la part des MRC<sup>ω</sup> et des agents de développement. De son côté, le collectif d'agents de développement cherche à sauvegarder les acquis de l'ATI en matière de convergence des actions et à limiter l'hyperconcertation en proposant l'harmonisation de trois tables de

concertation en jeunesse afin de développer une approche territoriale. Une 2<sup>e</sup> proposition du Conseil des partenaires, correspondant à la structure et aux intérêts du CIUSSS, définit la concertation selon ses programmes clientèles. Celle-ci ne suscite pas davantage l'adhésion, notamment des organismes communautaires qui n'y seraient représentés qu'aux instances de concertation des programmes, s'ils y ont une délégation.

Le collectif des agents de développement soumet alors une proposition développée avec les MRC (qui ont intégré les agents des CLD) et appuyée par l'ensemble des partenaires de l'ATI. Celle-ci est centrée sur la préservation des acquis structurants de l'ATI et propose de poursuivre le travail sur les priorités déjà établies, soit 1) l'harmonisation des initiatives de développement et des instances de concertation; et 2) des projets territoriaux de lutte contre la pauvreté (en alimentation, logement, transport, persévérance scolaire). Sur cette base, un financement a été octroyé dans le cadre des *Alliances pour la solidarité* du *Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale*. L'Assemblée ATI devient déterminante dans le développement social intégré du territoire qui s'inscrit alors parmi les responsabilités des MRC. Quant au Conseil des partenaires, la perte d'ancrage local des CIUSSS et le contexte plus rigide du projet de loi n°10<sup>s</sup> font qu'il se recentre sur les enjeux sanitaires. Le leadership du développement social dans le milieu passe ainsi du réseau sociosanitaire vers le milieu municipal.

<sup>¶</sup> CRÉ : Conférence régionale des élus.

<sup>£</sup> CLD : Centre local de développement.

<sup>§</sup> CSSS, CISSS et CIUSSS : Centres de santé et de services sociaux fusionnés dans les Centres intégrés (universitaires) de santé et de services sociaux, suivant l'adoption de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales* (projet de loi 10) par l'Assemblée nationale du Québec en février 2015.

<sup>¼</sup> ATI : Approche territoriale intégrée, régionale et locale, de lutte contre la pauvreté, instaurée en 2007 par le Gouvernement du Québec.

<sup>™</sup> Conseil des partenaires : Réseau local de services du CSSS.

<sup>ℕ</sup> CS : Commission scolaire.

<sup>ℳ</sup> MRC : Municipalité régionale de comté.

Source : Parent, A.-A., Lachapelle, R., Bourque, D., et Jetté, C. (2016). Pratiques de développement territorial intégré. *Organisations et territoires*, 25(2), 19-27. <https://doi.org/10.1522/revueot.v25n2.311>

# Cinquième partie

## Le rôle de médiateur de l'action collective



L'interdépendance des secteurs engagés dans les réseaux d'action intersectorielle implique des lieux où se développent et se stabilisent les règles et les pratiques communes et l'action collective. Ce sont des lieux où divers acteurs ont la possibilité de s'exprimer, de négocier, d'ouvrir des controverses. Ils y mobilisent des savoirs disciplinaires, professionnels, sectoriels et ils tentent de négocier des compréhensions communes à partir de leurs points de vue respectifs.

Dans ces lieux, les pratiques de médiation font le **relais** entre des acteurs dont les intérêts sont différents, parfois divergents, mais qui ont en commun un intérêt à travailler ensemble, à coopérer. Ces pratiques se complexifient à mesure qu'une plus grande diversité d'acteurs participe aux collaborations, qu'ils proviennent des milieux gouvernementaux, associatifs ou privés, et de différents niveaux de l'action publique.

Ces pratiques de relais sont souvent portées par les coordonnateurs des démarches collectives ou des professionnels qui accompagnent ces démarches, notamment dans un rôle de leadership ou de soutien (p. ex. organisateur communautaire, agent de développement, de milieu ou de liaison). Ils contribuent à la circulation des perspectives entre les acteurs et soutiennent la formulation de compromis sur la question d'intérêt.

### LES CONNAISSANCES ET LES COMPÉTENCES DU MÉDIATEUR

Dans ces lieux, de nombreux acteurs doivent apprendre à naviguer d'un secteur à l'autre, d'un niveau à l'autre, à faire usage de plusieurs répertoires de connaissances et à négocier avec différents interlocuteurs. Les connaissances requises du médiateur comportent donc la **maîtrise des langages** mobilisés, ayant trait aux problèmes et aux pistes d'action. Le médiateur gagne aussi à bien **connaître les contextes et les acteurs**, l'histoire de leurs rapports, leurs intérêts, les enjeux qui les mobilisent, de sorte à comprendre les conflits qui les divisent et à faciliter parmi eux l'émergence de convergences.

Ces lieux requièrent aussi, de la part du médiateur, des compétences telles que l'écoute, le plaidoyer, le leadership démocratique; des compétences en communication, en négociation,

en coordination, en mobilisation. Les compétences du médiateur réfèrent moins à sa capacité à imposer un point de vue qu'à son **aptitude à mobiliser des partenaires, produire des arguments, formuler une représentation partagée** d'une situation, **ébaucher des compromis et des solutions acceptables** pour tous. Il a pour rôle la conduite d'activités qui font entrer les acteurs dans le jeu de la médiation entre plusieurs univers sectoriels.

### QUE FAIT LE MÉDIATEUR?

Le médiateur ramène à l'avant-plan l'objectif qui justifie le collectif d'acteurs. Il cherche à amener chacun à faire connaître et à clarifier sa vision du problème et des pistes d'action possibles. Souvent, il se dégage ainsi de nouvelles facettes de la situation, ce qui enrichit le portrait. Le médiateur **suscite des convergences** autour d'objectifs partagés ou de stratégies complémentaires. Il cherche un **compromis suffisant** pour que les acteurs s'engagent et non un règlement généralisé ou définitif des désaccords. L'intérêt supérieur de la population aide à canaliser les discussions et les décisions vers une zone d'action commune. Le médiateur peut aussi favoriser des **alliances** en associant un nouveau partenaire, ou cibler des acteurs pour un projet limité, si l'on se heurte à une controverse trop difficile à résoudre.

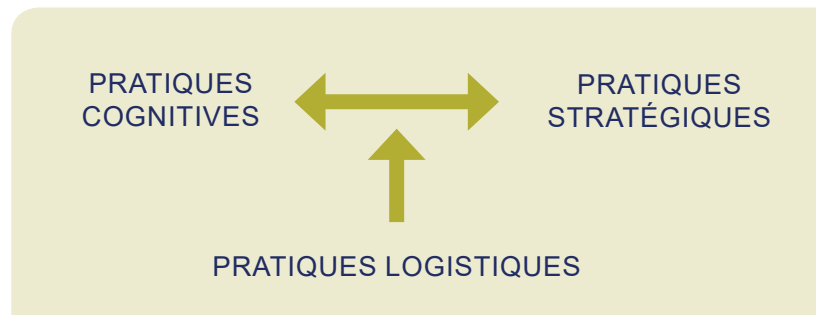
Quatre rôles du médiateur peuvent être combinés :

- ▶ le **médiateur-négociateur** identifie les intérêts et les besoins des parties. Il cherche à parvenir à des solutions répondant à un maximum de besoins et d'intérêts, mais il évite de faire ses propres recommandations pour préserver sa neutralité et assurer que les parties gardent le contrôle sur l'issue du processus;
- ▶ le **médiateur-défenseur** des droits intervient surtout pour assurer que toutes les parties soient adéquatement représentées et participent équitablement à la décision;
- ▶ le **médiateur-évaluateur** se centre sur la solution et propose des pistes pour parvenir à un accord;
- ▶ le **médiateur-transformateur** vise à améliorer la relation entre les acteurs plutôt qu'à obtenir un accord.

### TROIS TYPES DE PRATIQUES DE MÉDIATION

Pour accomplir ces rôles, trois types de pratiques de médiation sont contributives : les pratiques cognitives, stratégiques et logistiques. Une illustration de ces pratiques est présentée à l'Encadré 10.

**Figure 4. Trois types de pratiques de médiation dans la conduite de l'action collective**



### 1. Les pratiques cognitives

Ces pratiques conduisent à la **construction d'un sens commun** entre les acteurs engagés dans l'action intersectorielle alors qu'au départ, ils ne partagent pas les mêmes savoirs et les mêmes visions des problèmes et des pistes d'action. Par exemple, construire une compréhension partagée d'un problème social où se confrontent les discours d'experts, de praticiens, d'associations, d'organismes communautaires, d'élus, etc. Ces pratiques consistent à :

- ▶ rassembler des points de vue, interpréter des savoirs, comprendre des opinions et des croyances, les mettre en lien et les faire circuler d'un univers à l'autre;
- ▶ créer des possibilités de dialogue afin de rapprocher les cultures des milieux participants;
- ▶ trouver des équivalences, un langage commun, construire des représentations comprises de tous en utilisant des valeurs et des idées pouvant être partagées;
- ▶ formuler et reformuler les représentations successives de la question d'intérêt, à mesure de sa co-construction parmi les acteurs, de manière à ce qu'elle ait du sens pour eux.

### 2. Les pratiques stratégiques

Ces pratiques soutiennent les interactions parmi les acteurs, socialement situés et porteurs d'intérêts. Le médiateur cherche à amener les acteurs de chaque secteur à concilier leurs objectifs ou intérêts avec ceux des autres secteurs pour **parvenir à une entente qui constituera une avancée** du point de vue de leurs intérêts sectoriels et de l'intérêt public. Ces pratiques sont :

- ▶ la construction d'un équilibre dans les rapports de pouvoir;
- ▶ des actions qui maintiennent l'intérêt des parties prenantes dans le partenariat;
- ▶ des actions d'entremetteur visant une entente minimale sur les termes de l'échange et sur les bénéfices que chacun peut en retirer, avec le souci de parvenir à des arrangements équilibrés.

### 3. Les pratiques logistiques

Ces pratiques sont celles de la **coordination** de l'action collective. Par exemple, l'organisation d'événements qui rendent possibles la planification et la réalisation de l'action collective parmi une grande diversité d'acteurs. Les pratiques logistiques sont essentielles à l'accomplissement des pratiques stratégiques et cognitives. Ce sont :

- ▶ la mise en place de comités et l'organisation des opérations;
- ▶ le maintien des relations informelles avec et parmi les acteurs;
- ▶ la création d'outils de communication (compte-rendu, brochure, diagramme, modélisation, etc.);
- ▶ la gestion des calendriers d'activités et des échéances;
- ▶ le soutien à l'actualisation des deux autres types de pratique.

#### Encadré 10 Des cafés urbains pour consulter les citoyens sur les besoins dans un quartier montréalais

Dans une démarche de participation citoyenne de la Table de quartier, des cafés urbains ont été tenus pour partager le portrait chiffré du territoire — et de ses trois zones défavorisées — et pour consulter les citoyens. L'activité est précédée d'une réflexion et d'une planification importantes.

Sur le plan **cognitif**, la consultation vise à développer une compréhension et une vision du quartier. Elle se rapporte à la finalité des cafés urbains : pourquoi, à quelles fins souhaite-t-on avoir le point de vue des citoyens? Quelles suites allons-nous donner à l'exercice? Quel rôle veut-on voir prendre par les citoyens? Au-delà de préparer et de discuter le portrait statistique, le contenu des invitations et leur libellé sont mûrement discutés : quel message veut-on envoyer? Pour quelle activité les sollicite-t-on? Au cours des échanges émerge l'idée qui fit l'unanimité, de consulter non seulement les adultes, mais aussi les jeunes. S'ajoute alors la tenue de cafés urbains jeunesse, en milieu scolaire et au Centre jeunesse-emploi, le décrochage et l'insertion en emploi étant des enjeux sur le territoire. Aussi, l'orientation de la démarche s'est précisée. Les citoyens sont consultés, non à titre de clients qui viennent faire des demandes à la Ville, mais à titre de citoyens qui veulent donner leur point de vue, s'impliquer dans leur communauté et prendre des responsabilités, bref être des agents de changement.

Sur le plan **stratégique**, la question centrale est : comment optimiser la participation citoyenne aux cafés? Les stratégies de mobilisation sont discutées, telles que le lieu et l'heure (en journée ou en soirée), l'invitation des citoyens (cartons distribués en porte-à-porte; communiqués dans le journal local; arrimage avec les écoles).

Sur le plan **logistique**, comment réalise-t-on ce type de consultation? L'observation de démarches semblables au sein d'autres Tables de quartier donne des pistes. La logistique

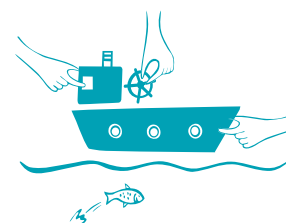


des cafés sera mise au point au fur et à mesure de l'expérience. Au fil de la conception des cafés urbains se tissent des liens entre les partenaires qui investissent leurs ressources et prennent des rôles dans la réalisation des cafés.

Source : Lefebvre, C., Bilodeau, A., Galarneau, M., et Potvin, L. (2017). *La production des effets de l'action intersectorielle locale : le cas de la Table de développement social de Pointe-aux-Trembles*. Montréal, Canada : Centre de recherche Léa-Roback. Repéré à [http://chairecacis.org/fichiers/publications/2017-11-29rapport\\_pat\\_final.pdf](http://chairecacis.org/fichiers/publications/2017-11-29rapport_pat_final.pdf)

# Sixième partie

## Réunir les conditions favorables à la qualité de l'action en partenariat



### SIX CONDITIONS D'EFFICACITÉ DE L'ACTION EN PARTENARIAT

- 1) L'inclusion de la diversité des points de vue sur la situation
- 2) La participation précoce des partenaires
- 3) L'engagement des acteurs dans un rôle de négociation et d'influence sur la décision
- 4) L'engagement des acteurs stratégiques et névralgiques pour le projet
- 5) L'égalisation des rapports de pouvoir
- 6) La co-construction de l'action collective

Plusieurs études des pratiques de partenariat ont conduit à identifier six conditions qui favorisent leur efficacité. Les quatre premières ont trait à la **dynamique de participation**. Le partenariat étant un espace de participation, il faut susciter une dynamique suffisante pour pouvoir travailler ensemble. Ces conditions sont :

#### 1<sup>re</sup>) L'inclusion de la diversité des points de vue sur la situation — Qui participe?

La participation doit être suffisamment large pour **rassembler la diversité des points de vue** sur la situation, de sorte à accroître la zone de convergence parmi les acteurs.

#### 2<sup>e</sup>) La participation précoce des partenaires — À quelle étape participe-t-on?

Les acteurs doivent être introduits aux premières étapes d'élaboration de l'action de sorte qu'ils contribuent à élargir l'information qui éclaire la décision. Ils doivent être **mobilisés pour les choix stratégiques** (quels sont les buts et les stratégies de la politique ou du programme?) et non seulement pour les choix opérationnels (comment mettre en œuvre les solutions?).

### 3<sup>e</sup>) **L'engagement des acteurs dans un rôle de négociation et d'influence sur la décision — Qui contrôle la décision?**

Tous les partenaires doivent participer à un degré qui dépasse la consultation et qui les **engage dans la négociation** afin qu'ils soient en position d'influencer la décision.

### 4<sup>e</sup>) **L'engagement des acteurs stratégiques et névralgiques pour le projet — Les acteurs et les ressources nécessaires à l'action sont-ils mobilisés?**

Les acteurs **névralgiques** (sans qui l'action ne peut se réaliser) et **stratégiques** (qui sont requis pour entraîner la participation d'autres acteurs essentiels) doivent être mobilisés. Les partenaires doivent être en position de prendre des décisions et d'engager des ressources; les ressources essentielles pour réaliser l'action doivent être mobilisées. De plus, le partenariat doit être stable et capable d'entraîner la participation d'autres acteurs requis pour progresser dans l'action.

Si la participation des partenaires se limite aux choix opérationnels, les acteurs n'ont que peu de marge de manœuvre pour orienter la décision. Si la participation n'est que consultative, c'est la vigilance des décideurs qui permet de traduire en action l'information obtenue. Si la participation est interactive, elle admet la négociation et l'influence. C'est la meilleure manière de faire, car on observe que la qualité de l'action va de pair avec le partage de l'information et de la décision.

Il s'agit donc de susciter une dynamique de participation suffisante, c'est-à-dire qui permet l'échange sur une diversité de conceptions, de façon à élargir les choix. C'est possible en faisant entrer tôt les partenaires en scène, en leur laissant une place dans les décisions stratégiques et en leur reconnaissant un rôle de négociation et d'influence. **Cette dynamique installée, les deux dernières conditions peuvent se réaliser.**

### 5<sup>e</sup>) **L'égalisation des rapports de pouvoir — Est-ce que le partenariat travaille de manière intentionnelle pour égaliser le pouvoir parmi les partenaires?**

Une dynamique de participation interactive, installée précocement, favorise la **transformation des rapports de pouvoir**, si les partenaires veulent réduire l'effet des écarts dus à leur position sociale. Comment y parvenir?

Les acteurs détenant davantage d'atouts laissent aux autres la place nécessaire pour faire valoir leur position, agir sur un pied d'égalité et obtenir des gains réels de leur collaboration. Cela est possible si l'on se donne trois règles :

- ▶ adopter des principes de **réciprocité et d'équité**. Autrement dit, que tous participent autant à la décision et que tous les points de vue reçoivent un traitement équivalent, sans égard à la position sociale des acteurs;
- ▶ respecter les **structures locales** et l'**autonomie** des acteurs;
- ▶ reconnaître les **atouts** de chacun, par la reconnaissance juste de la contribution de chacun et la répartition équitable des avantages.

L'égalisation des rapports de pouvoir permet que les acteurs parviennent à combiner leurs savoirs, leurs pratiques et leurs ressources. Dans l'élaboration de l'action, on risque de perdre des savoirs, des pratiques et des ressources si l'on ne cherche pas à égaliser les rapports de pouvoir. L'une des conditions pour innover est de disposer d'informations provenant de points de vue différents, mais pour que ces informations soient utilisées, chacun doit être en mesure de faire valoir les savoirs et les pratiques qu'il détient.

L'égalisation des rapports de pouvoir se reconnaît dans des espaces communs et des règles où les acteurs peuvent repérer des signes concrets de leur influence et leur interdépendance.

**6<sup>e</sup>) La co-construction de l'action collective — Est-ce que le partenariat favorise la combinaison des savoirs, des pratiques et des ressources des partenaires?**

- ▶ La co-construction de l'action collective, c'est la **combinaison** des savoirs, des pratiques et des ressources des partenaires. Cela se fait par le renforcement des convergences qui rallient les acteurs et par le traitement des controverses qui les empêchent de coopérer. Par exemple :
- ▶ échanger sur une **diversité de points de vue** permettant d'élargir les possibilités d'action;
- ▶ ouvrir des **discussions sur les divergences** et soutenir leur évolution;
- ▶ parvenir à **dépasser les intérêts propres** à chaque acteur pour converger vers l'intérêt commun des populations visées;
- ▶ parvenir à modifier les actions propres à chaque acteur pour **construire des solutions plus intégrées**.

Sur cette base, co-construire l'action collective c'est examiner les différentes logiques d'action, en reconnaître la valeur et chercher à construire des actions nouvelles, plus globales, plus prometteuses que la seule coordination des actions existantes.

La co-construction de l'action se reconnaît lorsque des progrès dans la pensée et l'action découlent directement de la combinaison des savoirs et atouts des partenaires. C'est cette combinaison qui crée la plus-value de l'action en partenariat.

Ces six conditions de qualité de l'action en partenariat sont facilitées si l'on consacre du temps à **entretenir le partenariat**, c'est-à-dire à **entretenir les relations interpersonnelles entre les acteurs et non seulement le projet collectif**, par une diversité de moyens qui maintiennent la communication et la confiance.

## DES OUTILS POUR SOUTENIR L'ACTION EN PARTENARIAT

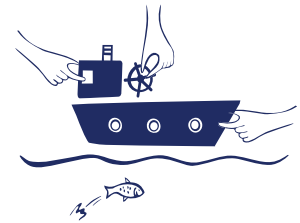
L'*Outil diagnostique de l'action en partenariat* est un outil d'auto-évaluation collective fondé sur les meilleures pratiques. Il sert à évaluer le degré d'atteinte des six conditions de qualité de l'action en partenariat exposées précédemment. L'*Outil* est facile d'usage. Il comporte 18 items qui se répondent en choisissant parmi trois options, allant de la position la plus forte jusqu'à la plus faible.

- ▶ L'*Outil* en ligne produit une compilation des réponses. Il est disponible sur :  
<http://chairecacis.org/node/add/outil-diagnostique>  
<https://www.nccmt.ca/fr/referentiels-de-connaissances/interrogez-le-registre/316>
- ▶ La version anglaise, *Self-Evaluation Tool for Action in Partnership*, est disponible sur :  
<https://en.healthnexus.ca/sites/en.healthnexus.ca/files/resources/selfevaluationtool.pdf>  
<https://www.nccmt.ca/knowledge-repositories/search/316>

La *roue d'appréciation de l'action en partenariat* s'inspire de la technique de la roue socratique. Elle sert à l'animation d'une activité de réflexion collective sur son partenariat. À l'aide de la *roue*, les participants qui ont complété préalablement l'*Outil diagnostique de l'action en partenariat* peuvent mettre en commun leur appréciation pour chacune des six conditions de qualité de l'action en partenariat et comparer leurs points de vue dans un contexte de dialogue. Le visuel est une manière appropriée de voir les forces et les faiblesses du partenariat afin d'identifier les aspects à améliorer pour la poursuite du partenariat. Le contexte ludique de la *roue* facilite des échanges égaux entre participants.

- ▶ La *roue d'appréciation de l'action en partenariat* est disponible en ligne à :  
[http://chairecacis.org/fichiers/2019-02-20-roue\\_socratique\\_v2.pdf](http://chairecacis.org/fichiers/2019-02-20-roue_socratique_v2.pdf)

# Conclusion



La collaboration intersectorielle et l'action en partenariat sont des stratégies pour développer des réponses nouvelles face à des problèmes sociétaux pour lesquels les interventions en place sont considérées comme insuffisantes ou inadéquates. Il s'agit donc d'un espace d'innovation. Pour innover, on a vu différentes stratégies visant à construire des solutions nouvelles au sein des collectifs d'acteurs. On a aussi passé en revue six conditions à réunir pour que les partenariats produisent de nouvelles réponses plus appropriées.

Élaborer une innovation, assurer sa survie et son déploiement est exigeant. Les accords auxquels parviennent les acteurs doivent prendre forme et se stabiliser pour une certaine durée dans les systèmes d'action afin de produire des effets tangibles pour les populations. Stabiliser le compromis ou l'accord parmi les acteurs autour d'un projet se fait en solidifiant les alliances et en mobilisant les ressources. Une fois installée, l'innovation doit encore se développer et s'améliorer. La solidité d'un projet dépend de la solidité du réseau qui le porte. Et la solidité du réseau, sa capacité à s'agrandir et à solidifier ses alliances, dépend de l'ancrage du projet dans le milieu et de sa capacité à répondre adéquatement à des besoins.

# Bibliographie



## PREMIÈRE PARTIE : QU'EST-CE QUE L'INTERSECTORIALITÉ ET L'ACTION EN PARTENARIAT?

Bilodeau, A., Allard, D., Francoeur, F. et Chabot, P. (2004). L'exigence démocratique de la planification participative : le cas de la santé publique au Québec. *Nouvelles Pratiques sociales*, 17(1), 50-65.

Bourque, D. (2008). *Concertation et partenariat. Entre levier et piège du développement des communautés*. Québec, Canada : Presses de l'Université du Québec.

Chircop, A., Bassett, R. et Taylor, E. (2015). Evidence on How to Practice Intersectoral Collaboration for Health Equity: A scoping review. *Critical public health*, 25(2), 178-191.  
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09581596.2014.887831>

Degeling, P. (1995). The Significance of « Sectors » in Calls for Urban Public Health Intersectoralism: An Australian Perspective. *Policy and Politics*, 23(4), 289-301.  
<https://doi.org/10.1332/030557395782200518>

Divay, G. (2009). La réingénierie civique des services décentralisés dans un État stratège. Dans L. Côté, B. Lévesque et G. Morneau (dir.), *État stratège et participation citoyenne* (pp. 165-205). Québec, Canada : Presses de l'Université du Québec.

Divay, G., Belley, S. et Prémont, M.-C. (2013). Introduction. La collaboration intersectorielle: spécificités, questionnements et perspectives. *La revue de l'innovation: La revue de l'innovation dans le secteur public*, 18(2), 1-22.  
<https://www.innovation.cc/francais/vol18-no2f.htm>

Figuière, C. et Rocca, M. (2012). Gouvernance : mode de coordination innovant? Six propositions dans le champ du développement durable. *Innovations*, 39(3), 169-190.  
<https://www.cairn.info/revue-innovations-2012-3-page-169.htm>

Grenier, C. et Denis, J.-L. (2017). Introduction. S'organiser pour innover : espaces d'innovation et transformation des organisations et du champ de l'intervention publique. *Revue Politiques et Management Public*, 34, 191-206. doi :10.3166/pmp.34. 2017.0015

Hanleybrown, F., Kania, J. et Kramer, M. (2012). Channeling Change: Making Collective Impact Work. *Stanford Social Innovation Review*, January, 1-9.

[https://ssir.org/articles/entry/channeling\\_change\\_making\\_collective\\_impact\\_work](https://ssir.org/articles/entry/channeling_change_making_collective_impact_work)

Klijn, E.H. et Koopenjan, J. (2012). Governance network theory: past, present and future. *Policy & Politics*, 40(4), 587-606.

<http://dx.doi.org/10.1332/030557312x655431>

Lascoumes, P. (1996). Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique. Dans J. Chevalier et Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie (dir.), *La gouvernabilité* (pp. 325-338). Paris, France : Presses Universitaires de France.

Ndumbe-Eyoh, S. et Moffatt, H. (2013). Intersectoral action for health equity: a rapid systematic review. *BMJ Public Health*, 13:1056.

<http://www.biomedcentral.com/1471-2458/13/1056>

O'Leary, R. et Vij, N. (2012). Collaborative Public Management: Where Have we Been and Where are we Going? *The American Review of Public Administration*, 42(5), 507-522.

<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0275074012445780>

Shankardass, K., Solar, O., Murphy, K., Greaves, L. et O'Campo, P. (2012). A scoping review of intersectoral action for health equity involving governments. *Int J Public Health*, 57(1), 25-33.

<https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs00038-011-0302-4>

## **DEUXIÈME PARTIE : QU'EST-CE QU'UN ACTEUR?**

Bilodeau, A., Laurin, I., Rose, F. et Clavier, C. (2017). Interface entre les programmes de financement et l'action locale concertée en petite enfance. Série *Carnet Synthèse*, no 12. Montréal, Canada : Centre de recherche et de partage des savoirs InterActions du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal.

[http://arimarecherche.ca/documents/10180/67999/Carnet+Bilodeau+et+coll\\_mai+2017/fb6b25f4-ebc2-4054-8f86-e071eec0850a](http://arimarecherche.ca/documents/10180/67999/Carnet+Bilodeau+et+coll_mai+2017/fb6b25f4-ebc2-4054-8f86-e071eec0850a)

Bilodeau, A., Laurin, I., Giguère, N. et Potvin, L. (2018). Understanding challenges of intersectoral action in public health through a case study in early childhood programmes and services. *Critical Public Health*, 28, 225-236.

<https://doi.org/10.1080/09581596.2017.1343934>

Crozier, M., et Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris, France : Seuil.



### TROISIÈME PARTIE : CHERCHER À PROGRESSER DANS L'ACTION COLLECTIVE

Akrich, M., Callon, M. et Latour, B. (2006). *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*. Paris, France : École des mines de Paris.  
<https://books.openedition.org/pressesmines/1181>

Bilodeau, A., Lefebvre, C., Galarneau, M. et Potvin, L. (2018). Quels sont les effets de l'action intersectorielle locale sur les milieux de vie et comment sont-ils produits? *Le Point sur... l'action intersectorielle*, no 4. Montréal, Canada : Centre de recherche Léa-Roback.  
<http://chairecacis.org/fichiers/lea-robac-2018-4.pdf>

Bilodeau, A., Galarneau, M., Lefebvre, C. et Potvin, L. (2019). Linking process and effects of intersectoral action on local neighbourhoods: systemic modelling based on Actor-Network Theory. *Sociology of Health and Illness*, 41(1), 165–179.  
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1467-9566.12813>

Callon, M. (1990). Techno-economic networks and irreversibility. *The Sociological Review*, 38(suppl.1), 132-161.  
<https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/j.1467-954X.1990.tb03351.x>

Galarneau, M., Bilodeau, A., Chabot, C., Lefebvre, C. et Potvin, L. (2017). *La production des effets de l'action intersectorielle locale : le cas de la Table de développement social de Centre-Sud*. Montréal, Canada : Centre de recherche Léa-Roback.  
[http://chairecacis.org/fichiers/publications/2017-11-29rapport\\_centre-sud\\_final.pdf](http://chairecacis.org/fichiers/publications/2017-11-29rapport_centre-sud_final.pdf)

Lefebvre, C., Bilodeau, A., Galarneau, M. et Potvin, L. (2017). *La production des effets de l'action intersectorielle locale : le cas de la Table de développement social de Pointe-aux-Trembles*. Montréal, Canada : Centre de recherche Léa-Roback.  
[http://chairecacis.org/fichiers/publications/2017-11-29rapport\\_pat\\_final.pdf](http://chairecacis.org/fichiers/publications/2017-11-29rapport_pat_final.pdf)

Potvin, L. et Clavier, C. (2012). La théorie de l'acteur-réseau. Dans F. Aubry et L. Potvin (dir.), *Construire l'espace sociosanitaire. Expériences et pratiques de recherche dans la production locale de la santé* (pp. 75-98). Montréal, Canada : Les Presses de l'Université de Montréal.  
<https://www.pum.umontreal.ca/catalogue/construire-lespace-sociosanitaire>

Potvin, L. et Aumaître, F. (2010). Les partenariats : Espaces négociés de controverses et d'innovations. Dans L. Potvin, M.-J. Moquet et C. Jones (dir.), *Réduire les inégalités sociales en santé* (pp. 318-325). Paris, France : Institut National de Prévention et d'Éducation à la Santé.  
<https://www.santepubliquefrance.fr/cfcs/bases/catalogue/pdf/1333.pdf>

#### **Quatrième partie : Chercher à faire évoluer les controverses**

Bilodeau, A., Laurin, I., Clavier, C., Rose, F. et Potvin, L. (2019). Multi-Level Issues in Intersectoral Governance of Public Action: Insights from the Field of Early Childhood in Montreal (Canada). *Journal of Innovations Economics & Management*, 30(3), 163-190. [doi:10.3917/jie.pr1.0047](https://doi.org/10.3917/jie.pr1.0047).

Chabot, C., Bilodeau, A., Martin, N. et Potvin, L. (sous presse). *La production des effets de l'action intersectorielle locale sur les milieux de vie. Le cas de la sécurité alimentaire dans le quartier Saint-Michel à Montréal*. Montréal, Canada : Chaire de recherche du Canada Approches communautaires et inégalités de santé, Université de Montréal.

Lascoumes, P. (2002). De l'utilité des controverses socio-techniques. *Journal international de bioéthique*, 13(2), 68-79.

<https://www.cairn.info/revue-journal-international-de-bioethique-2002-2-page-68.htm>

Méadel, C. (2015). Les controverses comme apprentissage. *Hermès*, 73, 45-50.

<https://www.cairn.info/revue-hermes-la-revue-2015-3-page-45.htm>

Meyer, M. (2015). Le confinement des controverses comme objet d'étude. *Hermès*, 73, 98-100.

<https://www.cairn.info/revue-hermes-la-revue-2015-3-page-98.htm>

Parent, A.-A., Lachapelle, R., Bourque, D. et Jetté, C. (2016). Pratiques de développement territorial intégré. *Organisations et territoires*, 25(2), 19-27.

<https://doi.org/10.1522/revueot.v25n2.311>

#### **Cinquième partie : Le rôle de médiateur de l'action collective**

Clavier, C. (2010). Les compétences des médiateurs dans les partenariats intersectoriels. Dans L. Potvin, M.-J. Moquet et C. Jones (dir.), *Réduire les inégalités sociales en santé* (pp. 326-333). Paris, France : Institut National de Prévention et d'Éducation à la Santé.

<https://www.santepubliquefrance.fr/cfscbases/catalogue/pdf/1333.pdf>

Clavier, C., Sénécal, Y., Vibert, S. et Potvin, L. (2012). A theory-based model of translation practices in public health participatory research. *Sociology of Health & Illness*, 34(5), 1-15.

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-9566.2011.01408.x>

Nay, O. et Smith, A. (2002). Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions. Dans O. Nay et A. Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique* (pp. 47-86). Paris, France : Economica.

[http://ceraps.univ-lille2.fr/fileadmin/user\\_upload/enseignants/Nay/NAY\\_SMITH\\_Les\\_intermediaires\\_en\\_politique.pdf](http://ceraps.univ-lille2.fr/fileadmin/user_upload/enseignants/Nay/NAY_SMITH_Les_intermediaires_en_politique.pdf)

## **Sixième partie : Réunir les conditions favorables à la qualité de l'action en partenariat**

Bilodeau, A., Galarneau, M., Fournier, M. et Potvin, L. (2011). L'Outil diagnostique de l'action en partenariat : Fondements, élaboration et validation. *Revue canadienne de santé publique*, 102(4), 298-302.

<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2FBF03404054.pdf>

Bilodeau, A., Galarneau, M., Fournier, M., Potvin, L., Sénécal, G. et Bernier, J. (2014, 2008). *L'Outil diagnostique de l'action en partenariat*. Montréal, Canada : Chaire de recherche du Canada Approches communautaires et inégalités de santé, Université de Montréal.

<http://chairecacis.org/node/add/outil-diagnostique/>

Bilodeau, A., Galarneau, M., Fournier, M., Potvin, L., Sénécal, G. et Bernier, J. (2017). *Self-Evaluation Tool for Action in Partnership*. Toronto, Canada : Health Nexus.

<https://en.healthnexus.ca/sites/en.healthnexus.ca/files/resources/selfevaluationtool.pdf>

St-Arnaud, Y. (2008). *Les petits groupes : participation et animation*. Montréal, Canada : Gaétan Morin éditeur.

St-Louis, M.-P. et Bilodeau, A. (2019). *La roue d'appréciation de l'action en partenariat*. Montréal, Canada : Chaire de recherche du Canada Approches communautaires et inégalités de santé, Université de Montréal.

[http://chairecacis.org/fichiers/2019-02-20-roue\\_socratique\\_v2.pdf](http://chairecacis.org/fichiers/2019-02-20-roue_socratique_v2.pdf)