

Colloque AIRMAP 20-22 mai 2014

Atelier 5

PORTÉES ET LIMITES DE LA STRATÉGIE D'ACTION INTERSECTORIELLE POUR LA PROMOTION DE LA SANTÉ ET LA LUTTE CONTRE LES INÉGALITÉS SOCIALES DE SANTÉ

Angèle Bilodeau^{1 2}

Isabelle Laurin^{1 2 3}

Nadia Giguère³

1 Direction de santé publique, Agence de Montréal

2 École de santé publique, Université de Montréal

3 Centre de recherche du Centre de santé et de services sociaux Jeanne-Mance

Plan de présentation

- **Introduction**
- **Question de recherche**
- **Intervention sous étude**
- **Méthodologie**
- **Résultats**
- **Discussion**

Introduction

Après deux décennies d'action intersectorielle en promotion de la santé

Après deux décennies de développement :

Perpétuation d'un fonctionnement sectorisé des politiques et programmes déployés à base communautaire.

Difficile construction de normes partagées et d'interactions mutuellement profitables.

Peu d'écrits sc. sur les processus synergiques et efficaces.

Avantages documentés :

- ❑ réduire la duplication de programmes,
- ❑ accroître les possibilités d'actions à différents niveaux de déterminants,
- ❑ mettre en commun les financements et les ressources,
- ❑ accroître les possibilités de pérennisation.

Question de recherche

- Par quels processus décisionnels parvient-on à ce résultat?
- Comment se problématisent les questions d'intérêt et sont traités les enjeux auxquels sont confrontés les acteurs?
- Quels intérêts collectifs ou sectoriels font se tenir ensemble les instances intersectorielles et vers quelles solutions collectives parviennent-elles à converger?

Intervention sous étude

Portées et limites de l'AI étudiées à travers un cas :

L'Initiative des sommets montréalais sur la maturité scolaire

Mobilisation régionale et locale (initié en 2008 par la DSPM) pour donner suite aux questions soulevées par l'Enquête sur la maturité scolaire des enfants montréalais.

Initié par la DSPM avec les 12 centres de santé et de services sociaux (CSSS)

Comité régional intersectoriel et ≠ instances de concertation locales

- ❑ 12 sommets locaux au cours de 2008-2009
 - ❑ 1 sommet régional en mai 2009
 - ❑ Planification d'après sommets

Fait partie d'un mouvement pancanadien en faveur du développement des enfants :
renforcer la capacité des acteurs des communautés

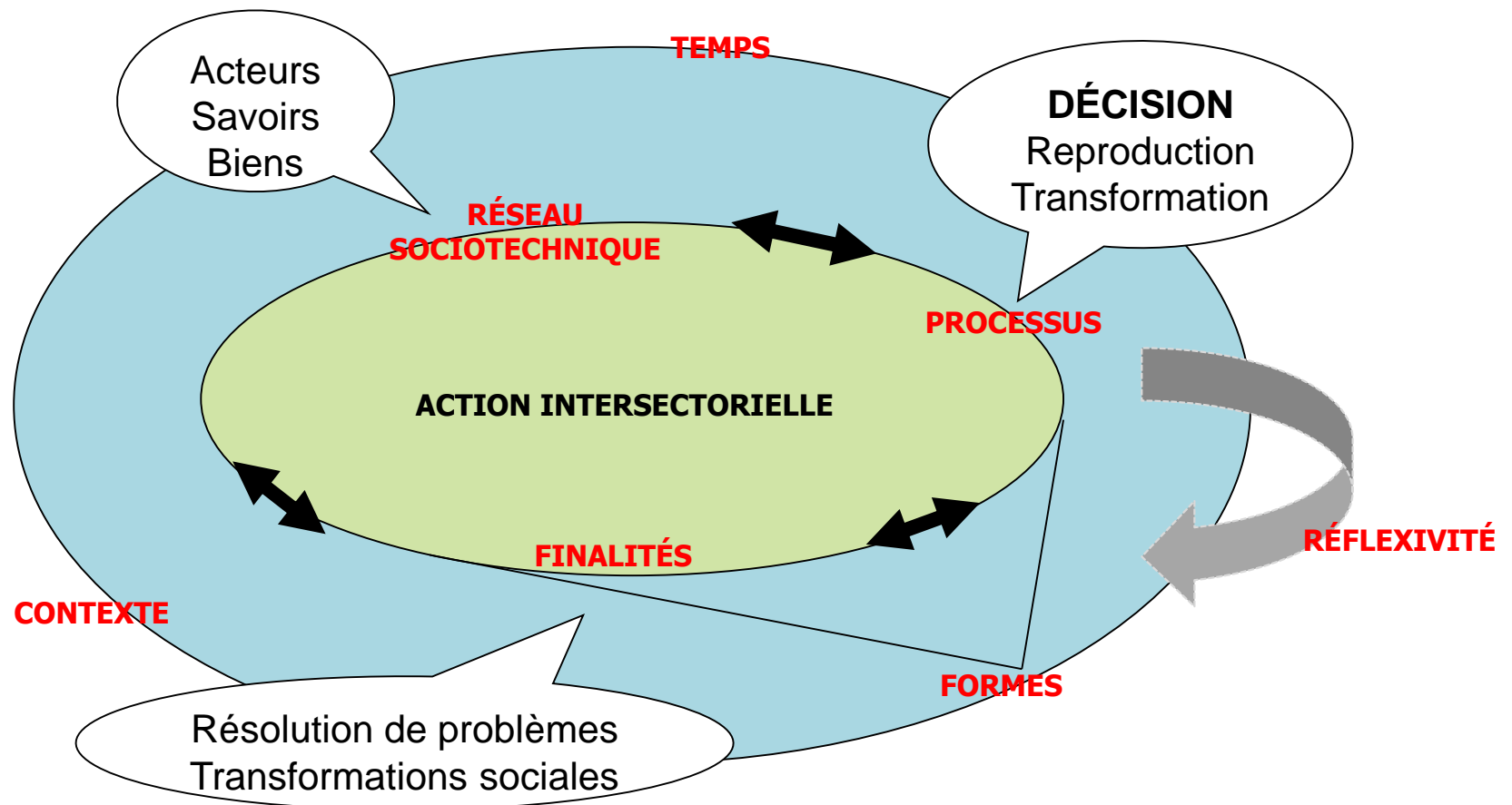
- ✓ à utiliser des renseignements de qualité
- ✓ et à travailler collectivement

en vue d'améliorer la vie des enfants et répondre à leurs besoins.

Méthodologie

- Étude longitudinale (3 ans) de cas multiples (1 cas régional et six cas locaux)
- Étude interprétative en référence à la TAR
- Unité d'analyse : les systèmes d'action (réseaux d'acteurs et interventions) mobilisés cf. maturité scolaire
- Trois méthodes de collecte de données :
 - 1) des notes consignées par observation directe des événements régionaux et des rencontres des comités régional (n=9) et locaux (n=24);
 - 2) l'analyse de documents : compte-rendu de réunions (n=214), documents administratifs et de planification (n=271);
 - 3) des entrevues semi-structurées, individuelles ou en petits groupes après un an (n=38) et après deux ans (n=24).

Modélisation de l'action intersectorielle comme système d'action complexe



Résultats

L'Initiative des sommets est
un enchaînement d'événements structurants qui a
impulsé la **mobilisation**, soutenu la **réflexion**, éclairé la **décision** et
influencé les **services** à la petite enfance.

À travers ces événements, les acteurs mobilisés façonnent
les retombées sur les milieux
**par le traitement des enjeux historiques et émergents
du champ d'action,**
soulevés notamment par le rapport d'enquête.

Résultats

- A. Renforcement et rallongement des réseaux et rôle des données d'enquête
- B. Traitement des enjeux
- C. Décisions et retombées sur les milieux

A. Renforcement et rallongement des RST- acteurs - savoirs - biens

ACTEURS

- Tête de réseaux : Santé publique (DSPM + 12 CSSS)
- Allongement du réseau de partenaires et consolidation des liens

SAVOIRS

Pratiques et experts

- Enquête : données probantes à l'appui de la réflexivité collective régionale et locale
- Une année pour construire les données de l'enquête en un problème social important

BIENS

- Nouveaux programmes
- Déploiement à + grande échelle de programmes existants
- Développement d'outils

B. Traitement des enjeux

Le processus décisionnel collectif opère par le traitement des enjeux conduisant aux décisions qui finissent par être prises par les réseaux d'action concertée.

Six enjeux traités au CRI

1. Complémentarité et arrimage des bailleurs de fonds
2. Place des parents
3. Spécificités montréalaises
4. Financement des organismes communautaires famille
5. Accessibilité et qualité des services éducatifs
6. Inégalités sociales de développement des enfants et politiques publiques

Complémentarité et arrimage des bailleurs de fonds

Réfère à l'empilement des programmes de financement sollicitant un déploiement local concerté, avec chacun leurs exigences et leur reddition de comptes.

Revendication historique des acteurs locaux. Adressé aux acteurs régionaux dans le rapport d'enquête et la démarche des sommets.

Démarche des sommets FÉVRIER 2008-MAI 2009

Reporté à l'après sommets en raison du maintien du CRI naissant qui doit réaliser le sommet montréalais dans les délais.

Planification d'après sommets JUIN 2009-JUIN 2011

Assouplissement des exigences administratives rejeté.
Écarté au profit d'alliances entre les secteurs en respect de leur autonomie.

Problème difficile puisque toute solution passe par une perte d'autonomie des bailleurs de fonds dans la définition de leur programme et la reddition de comptes.

Place des parents

Réfère au rôle des parents : leur participation à la réflexion dans les sommets et + largement dans le développement des services qui leur sont offerts.

Démarche des sommets FÉVRIER 2008-MAI 2009

Forum ouvert aux acteurs R/L
Groupe de travail : recensement des besoins et préoccupations des parents cf. données des dispensateurs de services.
Atelier au Sommet montréalais : avec des parents sur les moyens pour mieux rejoindre et accompagner les familles vulnérables.

Planification d'après sommets JUN 2009-JUN 2011

Traité dans un projet de recension et partage des pratiques et outils visant à rejoindre les familles isolées ou socialement désaffiliées.

Rôle actif des parents dans le développement des interventions dans l'enjeu initial est passé à un rôle plus passif de destinataires des services.

Spécificités montréalaises

Réfère à :

- ❑ Attributs démographiques de Montréal : diversité ethnique, mobilité de la population et pauvreté
- ❑ Préoccupation des acteurs montréalais pour équité interrégionale dans l'attribution des nouvelles ressources

Démarche des sommets
FÉVRIER 2008-MAI 2009

Forum ouvert aux acteurs R/L
Atelier au Sommet montréalais sur les défis liés à un panier commun de services à définir cf. mobilité et mixité sociale de la population.

Planification d'après sommets
JUIN 2009-JUIN 2011

Traité dans la définition d'un panier commun de services dans tous les territoires locaux.

Cet enjeu a rejoint l'enjeu parapluie du panier commun de services disponibles dans tous les territoires locaux.

Financement des organismes communautaires famille

Réfère à 2 modes de financement des OCF : Mission VS Projet.
Les programmes de financement à venir exigent des actions concertées
où le financement de la mission n'est pas admis.

Cf. rapport d'enquête : capacité des OCF (proches des familles défavorisées et susceptibles de représenter leurs intérêts), de participer à la concertation alors qu'ils sont en situation précaire.

Démarche des sommets FÉVRIER 2008-MAI 2009

Activité d'échange INTERNE où ROCFM sensibilise le CRI à leur réalité
ROCFM a tenté **sans succès** d'inscrire cet enjeu dans la démarche des sommets.

Planification d'après sommets JUIN 2009-JUIN 2011

CRI considère cette question incluse dans le panier de ressources et de services de base dans tous les territoires, **sans prendre position sur l'enjeu.**

Le CRI considère ne pas avoir les leviers pour faire avancer ce dossier considéré de responsabilité nationale.

Accessibilité et qualité des services éducatifs

Enjeu parapluie : maternelles quatre ans + QUALITÉ-DISPO-ACCÈS SGE

Rapport d'enquête interpelle les acteurs décisionnels sur :

- distribution des places en services de garde subventionnés,
- leur sous-utilisation par les familles à faible revenu,
- qualité qui varie inversement au niveau de défavorisation des quartiers,
- déploiement des maternelles quatre ans dans les écoles les plus défavorisées.

Démarche des sommets FÉVRIER 2008-MAI 2009

Journée d'étude interne : échange d'informations sans traiter ces enjeux.

Conclut à la nécessité des ≠ services, ce qui inclut les revendications des OCF.

Répond aux priorités locales pour une offre de services **diversifiée** pour les enfants vulnérables.

Planification d'après sommets JUN 2009-JUN 2011

Inséré dans la définition d'un panier de services de base disponible dans tous les territoires locaux.

Groupe de travail sur la définition du panier de services.

Le CRI cherche à éviter de créer des divisions sur un sujet qu'il considère hors de son contrôle.

Inégalités sociales de DVP des enfants et politiques publiques

Réfère aux conditions de vie des familles et à l'action sur les politiques publiques, VS une intervention ciblant les déterminants individuels.

Démarche des sommets FÉVRIER 2008-MAI 2009

Reporté : Interpeller un acteur sectoriel sur une politique de son ministère sur laquelle il n'a pas de prise risque de fragiliser le CRI émergent.
Réintroduit avec le passage du vocable « maturité scolaire » à DVP de l'enfant, qui stipule une extension du champ d'action du CRI.

Écarté : CRI doit avoir CIBLE et OBJ spécifiques pour le sommet.

Planification d'après sommets JUN 2009-JUN 2011

Associé au développement des services à la petite enfance pour les familles vulnérables.

CRI dit avoir peu de leviers pour agir sur les conditions économiques des familles. Doit relayer la question à d'autres. Mais l'enjeu revient régulièrement. CRI se questionne s'il doit prendre position publiquement sur des questions plus globales ou seulement spécifiques au développement de l'enfant.

3. Décisions et retombées sur les milieux

Décisions

Le traitement des enjeux conduit à des décisions qui façonnent les retombées sur les milieux :

- Pas d'avancées sur la sectorisation des programmes de financement
- Traitement des enjeux en termes de services

Retombées sur les milieux

Avancées sectorielles régionales:

- Nouveau programme gouvernemental PPP – ministère de la Famille
- Pour action locale concertée
- Déploiement à + grande échelle de programmes existants : secteurs Santé, Éducation, Services de garde, Ville, Philanthropie

Avancées intersectorielles locales:

- Plans locaux en réponse aux initiatives/programmes régionaux
- Émergence d'innovations
- Actions dans des milieux précis mis au jour par l'enquête

Discussion

Que nous apprend le cas étudié
sur les potentialités et limites de l'action intersectorielle
devant des problèmes complexes?

Discussion

1) ÉCLAIRE LES ATTRIBUTS D'UNE MOBILISATION INTERSECTORIELLE APTE À ENTRAÎNER DES RETOMBÉES DE SERVICES POUR LE DÉVELOPPEMENT DES ENFANTS

Pouvoir compter sur un système d'action capable de prendre en charge la mobilisation:

- a) Système d'action régional – local.
- b) Ancrage. Crédibilité. Force d'entraînement sur acteurs stratégiques.
- c) Tables locales intersectorielles historiques. Capacité d'entraînement.
- d) Apport de savoirs nouveaux pertinents (Enquête) et aptes à soutenir la réflexion/planification.
- e) Capacité de transformer les données d'enquête en savoirs utilisables/soutien des milieux.

Discussion

2) ÉCLAIRE LES PROCESSUS PAR LESQUELS DES RÉSEAUX D'ACTEURS INTERSECTORIELS CONSTRUISSENT LA DÉCISION

- ❑ Le traitement des enjeux est fondé sur l'articulation PB-Solution des acteurs.
- ❑ PB-Solution plutôt homogène : les problèmes de maturité scolaire/DVP enfant se résolvent par disponibilité + accessibilité accrues à des services dans les milieux de vie pour les familles vulnérables.
- ❑ Cf. l'organisation des services est le principal levier d'action des acteurs mobilisés qui sont tous des dispensateurs de services.
- ❑ **Mais en SP : représentation tronquée de l'articulation problème-solution sans une action complémentaire sur les déterminants sociaux structurels.**
- ❑ ***Comment les autorités de SP peuvent-elles exercer leur responsabilité de PS en recourant à d'autres stratégies et instruments (notamment influence sur les décideurs politiques municipaux et nationaux), concomitamment à la mobilisation/soutien à l'action intersectorielle en organisation de services?***

Discussion

3) ÉCLAIRE LE TYPE DE RÉPONSE QUE LES INSTANCES INTERSECTORIELLES SONT EN MESURE DE PRODUIRE

RÉGIONAL :

- ❑ Pratiques intersectorielles CRI de faible intensité: échange d'information.
- ❑ Intégration horizontale limitée par une non-intégration des programmes au palier ministériel.
- ❑ Retombées surtout sectorielles : nouveaux PRG, extension PRG appelant déploiement à base communautaire.

LOCAL :

- ❑ Empilement de programmes à priori apparentés mais qui demeurent morcelés.
- ❑ Sur-sollicitation des instances: travail IMP d'analyse de besoins, planification, reddition de compte.
- ❑ Pratiques intersectorielles + intenses: nouveaux rôles / conjugaison ressources / savoirs des différents secteurs.
- ❑ Retombée: actions intersectorielles innovantes.

Important enjeu de planification publique lié à la non-intégration horizontale des programmes à base communautaire, appelés à être déployés sur une base territoriale commune, et ses conséquences sur la capacité des milieux locaux à s'organiser afin d'accéder aux ressources pour répondre aux besoins de leur population.

Pour plus d'information:

Angèle Bilodeau

abilodea@santepub-mtl.qc.ca

Site du Centre Léa-Roback

<http://www.centrelearoback.ca/>