

1^{ère} Journée scientifique

Réseau de recherche en santé des populations

L'avenir de la recherche en santé des populations

IRSPUM, 25 mars 2015

PORTÉES ET LIMITES DE L'ACTION INTERSECTORIELLE EN SANTÉ PUBLIQUE

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**
- **Cadre théorique et méthodologique**
- **Résultats**
- **Discussion**

Introduction

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

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 collectifs parvient-on à ce résultat?
- Comment se problématisent les questions d'intérêt - 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

L'Initiative des sommets montréalais sur la maturité scolaire
Mobilisation régionale et locale pour donner suite aux questions soulevées par
l'Enquête sur la maturité scolaire des enfants montréalais.

2008: Initié par la DSPM avec les 12 CSSS
Comité régional intersectoriel et concertations 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 (2008-2011) de cas multiples (1 cas régional et six cas locaux)
- Étude interprétative en référence à la TAR
- 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).

Théorie de l'acteur-réseau

Théorie sociale sur la manière dont se construisent et opèrent les actions portées par des réseaux d'acteurs

2 concepts utilisés :

- **Problématisation** = Mise en lien des entités pertinentes, leurs identités et leurs intérêts, et leurs diverses représentations du problème et des solutions, ainsi que la mise en évidence des controverses.
- **Controverse** = Mise en débat des compétences et des savoirs, ainsi que l'engagement dans des rôles, liés à des représentations différentes/divergentes de la situation qui mobilise les acteurs.

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, le processus décisionnel collectif opère
par la problématisation des enjeux
✓ et le traitement des controverses
conduisant aux décisions qui finissent par être prises par les
réseaux d'action

4 enjeux liés à l'AI

1. Complémentarité et arrimage des bailleurs de fonds
2. Financement des organismes communautaires famille
3. Accessibilité et qualité des services éducatifs à l'enfance
4. Inégalités sociales de développement des enfants et politiques publiques

1^e enjeu: Complémentarité et arrimage des bailleurs de fonds

Cf. Empilement des programmes de financement sollicitant un déploiement local concerté, avec chacun leurs exigences et leur reddition de comptes.

Revendication historique des acteurs locaux. **Adressée 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

Rejet d'un assouplissement des exigences administratives.
Alliances **si possibles** 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.

2^e enjeu: Financement des organismes communautaires famille

Cf. 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.

Rapport d'enquête soulève la 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**

ROCFM a tenté **sans succès** d'inscrire cet enjeu au CRI et 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.

3^e enjeu: 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,**
- Faible déploiement des maternelles 4 ans dans les écoles les + défavorisées.**

Démarche des sommets
FÉVRIER 2008-MAI 2009

Échange d'informations sans traiter ces enjeux.

Position: Nécessité des ≠ services, ce qui inclut les revendications des OCF.

Planification d'après sommets
JUIN 2009-JUIN 2011

La diversité des services à insérer dans le panier de services de base disponible dans tous les territoires locaux.

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

4^e enjeu: Inégalités sociales de DVP des enfants et politiques publiques

Cf. Conditions de vie des familles et 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.

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.

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 unique des enjeux en termes de services aux familles vulnérables

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

Potentialités et limites de l'action intersectorielle
dans le cas étudié

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: le système d'action régional – local de SP.
- ✓ Ancrage. Crédibilité. Force d'entraînement auprès d'acteurs stratégiques : Éducation, Famille, Municipal.
- ✓ Tables locales intersectorielles historiques. Capacité d'entraînement.
- ✓ Apport de savoirs nouveaux pertinents (Enquête) et aptes à soutenir la réflexion/planification.
- ✓ Capacité de transformer les données d'enquête en savoirs utilisables/soutien des milieux.

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

- ✓ L'organisation des services est le principal levier d'action des acteurs mobilisés qui sont tous des dispensateurs de services.
- ✓ Problématisation 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.
- ✓ Mais en SP : **représentation tronquée** de l'articulation problème-solution sans une **action plus en amont 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 leur soutien à l'action intersectorielle en organisation de services?

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

RÉGIONAL :

- ✓ Pratiques intersectorielles 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 existants 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

angele.bilodeau@umontreal.ca

Site du Centre Léa-Roback

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