

---

# La collaboration en santé publique, diverses façons de travailler ensemble

---

Par Professeur Jacques Bourgault  
Docteur d'État, Président de COFAP  
inc.

---

# Plan: 2 cas de dispositifs de collaboration au Québec

- Les domaines
- Les approches collaboratives
- Art. 54 loi sur la Santé publique
- Art. 19 de loi sur pauvreté et exclusion sociale
- Remarques générales sur facteurs d'échecs et de succès (au-delà des 2 cas considérés)

# Sources (N cas considérés)

- Étude 2000: Gestion horizontale des ministères fédéraux au Québec (13)
- Étude 2003: Cas étrangers (6)
- Étude 2007: Gestion corporative au Canada(9)
- Étude 2008\*: GEPPS (19)
- Étude 2009\* : Étude en développement durable pour le Groupe Initiatives de recherches sur les politiques (20)

\* Sources principales

---

# Santé publique/Pauvreté et exclusion sociale (2 des cas de l'étude GEPPS 2008)

- Domaines sans réelle périphérie
- Le contenu croît avec la connaissance
- Acteurs nombreux au sein des paliers gouvernementaux
- Acteurs dans la société civile: citoyens et groupes
- Importance de l'action en amont vs réactive: éducation, prévention,
- Apprentissage collectif: leçons apprises

---

# Les dispositifs du passé survivent

- Négociations de paliers gouvernementaux
- Négociation interministérielle
- Coordination par hiérarchie (autorisations)
- Coordination par l'argent (subventions)
- Coordination par l'autorité (agrégations)
- Mais de meilleurs résultats sont possibles par la collaboration résolue

---

# Plusieurs approches collaboratives

- Intégration opérationnelle (CIEM / ITAC:13 agences)
- Gestion corporative: par le sommet(plan, structures, agenda, personnes, renforcements)
- Développement de politiques intégrées: co-action
- Approche *Joined Up Government* (JUG): directives du Cabinet (directives et lettres de mandat)
- *Integrated Landscape Management* (intégration terr)

---

# Approches collaboratives (bis)

- Forums centrés sur l'action (info pour influencer)
- Pontages (Bridging: ententes ad hoc)
- Méthode ouverte de coordination (incitation)
- Gouvernance collaborative (consultation jusqu'à la co-conception)

---

# Pas de modèle unique, les approches varient en fonction:

- des situations-terrain
- du cadre institutionnel
- des buts poursuivis
- des autorités (pouvoirs) conférées
- des enjeux en cause (amplitude, concrétude, immédiateté)
- du stade dans le processus de développement des politiques

---

# Stades et acteurs : nos 2 cas

- La préparation décisionnelle (Loi sur la Santé publique: LSP, Plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale: PLPES)
- Au suivi (PLPES)
- À l'évaluation des stratégies (PLPES)
- Il s'agit de coordination intra-gouvernementale (LSP et PLPES)
- Avec la société civile (PLPES)

# Art 54 Loi sur la santé publique (2001)

- Pouvoirs du ministre:
  - **Le** conseiller du Gouvernement
  - Pouvoir d'avis
  - Doit être consulté par les autres sur lois et règlements
- Évaluation d'impacts sur la santé (EIS) dans les ministères sectoriels
- Démarche d'anticipation
- Outils de communication (dont un bulletin)
- Approche conviviale du Réseau des répondants ministériels

# Réseau des répondants (au 20 sept 2008)

- 16 participants pour 19 ministères
- Niveau professionnel en général (instances de direction)
- 2 réunions de ½ journée par année
- Pour informer, sensibiliser, appuyer, soutenir, encadrer les ministères
- Vers des dispositifs d'évaluation d'impacts et des outils de prise de décision

# Réseau des répondants ministériels (au 20 sept 2008)

- Impact de l'article 54:
  - plusieurs trouvent le dispositif éclairant
  - autant n'y voient pas de valeur ajoutée
  - Amélioration: aucun ne le trouve plus invasif (vs 2003)
  - complexifie le processus ministériel
  - des ministères s'abstiennent des consultations formelles
- Impact du Réseau (selon les membres)
  - Très favorable et rôle facilitant selon les membres
    - (richesse de l'information, célérité de circulation, confiance)
  - Importance pour enrichir le procédé de travail dans les ministères: a favorisé les EIS et les consultations formelles
  - Mesurer impact global réel sur les résultats :i.e. contenus des politiques

# Comité interministériel de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (février 2008)

- Plan gouvernemental résulte d'une approche concertée
- MESS a un rôle de conseiller sans pouvoir de coordination (a.19)
- 4 réunions par an (1/2 journée)
- 15-20 gestionnaires de 9 ministères et organismes

---

# Impacts du comité (selon les membres)

- Suivi de la mise en œuvre du Plan d'action
- Assurer un dialogue permanent entre les organisations
- Sous-comité évalue la stratégie
- Impacts:
  - Échanges et dialogue
  - Maintien de la mobilisation
  - Capacité d'adaptation
- Facteurs favorables:
  - Cadre favorable aux réunions bilatérales ad hoc
  - Flexibilité de l'agenda et adaptabilité du Plan

---

# Une utopie?

- Il y a encore beaucoup de problèmes de collaboration et de synergies au sein-même des organisations
- Entre les paliers gouvernementaux
- Avec la société civile
- Mais depuis 15 ans il y a tellement de réussites!
- Ce n'est pas une utopie si on s'en donne la peine

# Retour sur les facteurs d'échecs et défis (nota: au-delà de ces deux seuls cas)

- Volonté réelle Vs « *avoir un intérêt pour...* » (window dressing): leadership
- Cannibalisme: culture bureaucratique (cf. par niveaux)...ou peur du cannibalisme
- Prétexte de responsabilité non partageable
- Non respect des compétences juridictionnelles
- Non respect des identités, valeurs et cultures identitaires des communautés

---

# Défis (suite)

- Ressources inadéquates (quantité; qualité: bois mort: les membres ne sont pas crédibles ni puissants chez eux)
- Savoir gérer le *Churn* et le danger de perte de mémoire
- Perte de momentum du groupe
- Mauvaise gestion du dispositif
- Pour les membres: gérer des identités d'appartenance qui sont conflictuelles

---

# Retour sur les conditions générales de succès

- Coordination par l'idéologie = une cause pas un dossier (communiquer, former, engager)
- Coordination par la culture de coopération (recrutement et promotion des gens)
- Coordination par la volonté de résultats
- Faut donner le temps suffisant au projet
- Faut permettre l'évolution des dispositifs
- Un leadership: politique et administratif
- Une banque: allouer les ressources
- Mettre les gens du terrain dans le coup

---

# Facteurs de succès

- Gestion des attentes en continu et à 360 degrés
- Un renforcement: célébrer, sanctionner
- Agenda d'apprentissage en continu pour les membres des dispositifs
- **Une culture: former les gens pour ces fonctions (participation et gestion de l'initiative)**
- Suivis pour maintenir le momentum et régler vite les difficultés (éviter les dérives)

# Ce n'est plus une option...pas non plus une utopie!

- Ce n'est pas une mode mais un mode inévitable du travail futur dans la société:
- Besoin de concerter car éclatement des acteurs par leur spécialisation
- Il vaut la peine d'investir du temps pour en sauver plus et être plus efficace.
- Les exigences de la gouvernance nouvelle et des progrès de la connaissance exigent toujours plus d'action commune
- Les humains tendent à réaliser les utopies jugées suffisamment nécessaires!