

InterActions

Centre de recherche et de partage des savoirs
CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal

RÉSEAUX LOCAUX DE SERVICES : QUE NOUS APPRENNENT LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES ?

SYNTHÈSE DE LA JOURNÉE THÉMATIQUE
TENUE AUX 18^{ES} JOURNÉES ANNUELLES DE
SANTÉ PUBLIQUE [JASP] EN 2014

JOEY JACOB, M. Sc.

SUZANNE DESHAIES, M. Ps.

avec la collaboration de

BERNARD-SIMON LECLERC, Ph. D.

DÉCEMBRE 2015



« Réseaux locaux de services : que nous apprennent les difficultés rencontrées ? »

Synthèse de la journée thématique tenue aux 18^{es} Journées annuelles de santé publique (JASP) en 2014

AUTEURS

Joey Jacob, M. Sc., Centre de recherche et de partage des savoirs InterActions, CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal

Suzanne Deshaies, M. Ps., Centre de recherche et de partage des savoirs InterActions, CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal

Avec la collaboration de **Bernard-Simon Leclerc**, chercheur et responsable de la coordination des activités d'évaluation, Centre de recherche et de partage des savoirs InterActions, CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal, et professeur adjoint de clinique, Département de médecine sociale et préventive, École de santé publique de l'Université de Montréal

COORDINATION DE L'ÉDITION

Suzanne Deshaies et Geneviève Reed, Centre de recherche et de partage des savoirs InterActions, CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal

GRAPHISME

Le Zeste Graphique
Service des communications, CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal

RÉVISION LINGUISTIQUE

Daniel Desrochers

DIFFUSION

Centre de recherche et de partage des savoirs InterActions, CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal : www.centreinteractions.ca

REPRODUCTION

Il est permis de reproduire à des fins purement informatives et non commerciales tout extrait du présent document pourvu qu'aucune modification n'y soit apportée et que le nom de l'auteur original et de la source soient clairement indiqués.

© Centre InterActions, CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal

ISSN 2291-594X

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Dépôt légal - Bibliothèque et Archives Canada



REMERCIEMENTS

Cette étude a été financée par le Centre InterActions du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal, l'École nationale d'administration publique, l'équipe REGARDS ainsi que par l'Observatoire québécois des réseaux locaux de services. Nous aimerions remercier les conférenciers des 18^{es} journées annuelles de santé publique ainsi que les organisateurs qui ont permis à l'événement d'avoir lieu.

Le Centre de recherche et de partage des savoirs InterActions du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal assume l'entière responsabilité de la forme et du contenu du présent document. Les idées qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement la position des autres organisations précédemment mentionnées.

Dix années sont passées depuis que le mandat de mettre en œuvre et de coordonner les réseaux locaux de services (RLS) a été confié aux centres de santé et de services sociaux (CSSS). Le déploiement des RLS demande à des partenaires interprofessionnels, interorganisationnels ou intersectoriels de travailler de concert pour trouver des solutions innovantes adaptées aux problèmes de santé rencontrés dans leur communauté et d'assumer ensemble la responsabilité populationnelle pour leur territoire.

Cependant, les expériences menées ici et ailleurs montrent que l'établissement et le maintien de la collaboration rencontrent parfois des difficultés, comme le choc des cultures, la priorisation des actions à entreprendre et le manque de pérennité du financement. C'est pour en discuter et pour entendre parler des pistes de solution émergeant des milieux d'intervention et de la recherche que le colloque « Agir en réseaux pour innover et améliorer la santé des populations : que nous apprennent les difficultés rencontrées ? » a été mis sur pied le 25 novembre 2014 dans le cadre des 18^{es} Journées annuelles de santé publique (JASP).

À l'initiative de l'Équipe REGARDS et d'InterActions, centre de recherche et de partage des savoirs du CSSS de Bordeaux-Cartierville–Saint-Laurent¹, et en collaboration avec l'École nationale d'administration publique (ENAP) et l'Observatoire québécois des réseaux locaux de services (OQRLS), cette rencontre proposait deux grands objectifs :

- Susciter les savoirs d'expérience et scientifiques et échanger sur les difficultés rencontrées pour innover et agir en réseau;
- explorer des solutions susceptibles de dépasser ces difficultés.

Les conférenciers et les panélistes provenaient des organisations suivantes : la Chaire de recherche du Canada sur la gouvernance et la transformation des organisations et systèmes de santé (GETOSS); l'Université du Québec en Outaouais (UQO), l'Université McGill, l'Université du Québec à Chicoutimi (UQAC); les CSSS de Beauce, des Etchemins et de l'Institut universitaire de gériatrie de Sherbrooke, et le Laboratoire du Centre d'études et de recherche en gestion de l'Université Aix-Marseille. L'auditoire de cette journée comptait des gestionnaires, des décideurs et des professionnels issus du réseau sociosanitaire, des secteurs comme l'éducation et le logement ainsi que des chercheurs et des étudiants concernés par la problématique. Les membres du comité scientifique et le programme complet de cette journée sont présentés en annexe.

Ce carnet synthèse des présentations et des discussions a été structuré autour des trois thèmes de la journée :

1. Innover à travers les réseaux
2. Difficultés, nœuds et défis
3. Regards croisés sur les stratégies à développer pour surmonter les difficultés

Résumé

TABLE DES MATIÈRES

1. Innover à travers les réseaux ...	4
2. Difficultés, nœuds et défis	7
3. Regards croisés sur les stratégies à développer pour surmonter les difficultés	13
Conclusion	15
Programme de la journée	16

¹ Maintenant incorporé au Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Nord-de-l'Île-de-Montréal

1. Innover à travers les réseaux

La *Loi sur les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux* (chapitre A-8.1), abrogée en 2006, confiait aux centres de santé et de services sociaux (CSSS) du Québec le mandat de mettre en place et de coordonner un réseau local de services (RLS) sur leur territoire respectif. L'objectif de ce réseau composé d'établissements, d'associations et de partenaires d'un même territoire était de déployer une offre complète et intégrée d'interventions et de services en matière de santé et de services sociaux pour répondre aux besoins exprimés et non exprimés de la population et d'agir en amont sur les déterminants de la santé.

« Il est utopique de penser que le RLS puisse être intégré sans une bonne consolidation interne du CSSS. » – Jean-Louis Denis

L'action en réseau dans le contexte des RLS

Jean-Louis Denis², premier conférencier de la journée, présente les conclusions de l'une de ses recherches. Selon lui, l'intégration des RLS dans le système de soins devait passer préalablement par la capacité des CSSS à arrimer et à consolider leurs multiples missions internes afin de donner une base solide au déploiement de réseaux sur leur territoire.

Selon lui, les principales leçons à tirer des expériences menées en RLS au cours des dernières années s'énoncent ainsi :

- la consolidation interne des CSSS est une réalité qui demande encore du temps et des ajustements pour être pleinement actualisée;
- l'intégration est loin d'être acquise entre les RLS et les CSSS;
- la collaboration progresse malgré tout.

Il existe encore des possibilités pour arriver à un degré plus élevé d'intégration entre les différents partenaires des RLS et, selon Jean-Louis Denis, cette intégration pourrait engendrer à terme des bénéfices importants pour les usagers.

Plusieurs autres conférenciers ont abordé le thème de l'intégration des RLS au cours de la journée. Pour eux, la principale difficulté à travailler en RLS réside dans le maintien et le développement des conditions nécessaires pour en faire des lieux d'innovation stables et capables d'appuyer les pratiques cliniques et de gestion à long terme. Un ensemble de facteurs individuels, organisationnels et contextuels est nécessaire pour qu'émergent des innovations à la hauteur des espérances de chacun. Par exemple, certains rapportent des situations qui entravent ou optimisent la cohérence des décisions de l'action publique dans ces réseaux où il ne peut y avoir d'autorité hiérarchique simple et clairement définie entre acteurs et organisations.

Il est arrivé à quelques reprises que plusieurs conférenciers dégagent les mêmes constats : le déploiement des RLS se réalise au travers de négociations constantes où les tensions entre les acteurs confrontés aux changements doivent être atténuées par la création de buts communs orientés vers une offre complète et intégrée d'interventions et de services en matière de santé et de services sociaux sur leur territoire. Cette mise en commun suppose non seulement une motivation intrinsèque à vouloir innover ensemble, mais également le partage d'information,

« La demande ne venait pas de nos partenaires. Eux, ils n'avaient pas de problèmes avec [ce qui se faisait déjà]. Quand nous sommes arrivés dans le décor, nous avons souvent eu l'impression que tous les partenaires s'entendaient bien, mais il y avait déjà des conflits, des problèmes d'organisation et de territoires. Il nous a fallu nous faire une place au travers de ça. » – Jocelyn Deblois³

²Jean-Louis Denis, professeur titulaire, École nationale d'administration publique; titulaire, Chaire de recherche du Canada sur la gouvernance et la transformation des organisations et systèmes de santé (GETOSS)

³Jocelyn Deblois, coresponsable de la prévention du suicide, Centre de santé et de services sociaux de Beauce, et coresponsable de la prévention du suicide pour la région de Chaudière-Appalaches

de connaissances et de ressources tout en maintenant les obligations, les rôles et les responsabilités de chacun dans le système local de soins.

Le mode de gestion qui vise l'intégration des services et la mise en place d'interventions novatrices requiert des partenaires qu'ils définissent ensemble une trajectoire d'action claire et cohérente tout en ayant suffisamment de sécurité et de marge de manœuvre pour que chacun redéfinisse la frontière de ses pratiques et change ses habitudes. Dès lors, il n'est pas étonnant selon les conférenciers de la journée thématique que l'étendue des défis qui attendent les partenaires en RLS donne des vertiges à plus d'un.

L'innovation en réseau

Denis Harrisson⁴, deuxième conférencier de la journée, partage avec les participants une réflexion sur le processus d'innovation basée sur 25 ans de travaux de recherche et d'enseignement. Selon lui, toutes les organisations désirent innover afin de s'adapter à leur environnement en constante évolution. Il précise cependant que si les organisations ont souvent de bonnes idées pour innover, peu d'entre elles sont à même d'en développer une qui oriente le processus complexe de l'action collective à l'échelle d'un réseau.

Cette situation existe selon lui parce que l'innovation est d'abord une question de similarité des valeurs. Pour développer un partenariat, il est important de saisir la nature de la rencontre entre les organisations. Tous les professionnels et toutes les organisations arborent dans leur culture, des façons de faire, des valeurs, des objectifs et des contextes particuliers. Pour obtenir l'amélioration tant escomptée, il faut que les transformations apportées par l'innovation en réseau soient perçues légitimes pour les acteurs qui la soutiendront et qui participeront à son développement. Chacun est présent pour améliorer son travail et sa participation à l'effort collectif, mais aucun n'accepte que le partenariat se fasse à son dépend. C'est ce qui amène Denis Harrisson à affirmer que de travailler sur une innovation en réseau demande d'établir un but commun. Ce faisant, un certain nombre de différends entre les acteurs sont mis entre parenthèses pour que la coopération nécessaire au processus d'innovation puisse s'établir.

Durant sa conférence, il a rappelé que l'innovation est un processus permanent. Il faut que des individus véhiculent des idées, transmettent les valeurs et servent de catalyseurs dans le réseau. La question du leadership devrait être partagée par un ensemble d'acteurs provenant non seulement des hautes sphères du pouvoir, mais également du milieu. Sans la collaboration des hauts dirigeants, même les meilleurs projets n'auront pas de pérennité, et sans le travail des gens du milieu capables de soutenir l'innovation, il est peu probable que les meilleurs projets voient le jour. Le leadership doit favoriser la rencontre des modes de pensée et faire vivre les buts communs aux partenaires. S'il y a trop de décalage entre les leaders, les professionnels et la population, l'intégration et la coopération entre les acteurs dans le RLS risquent de ne pas avoir lieu.

En réduisant les confrontations entre les acteurs et en leur permettant d'apprendre les uns des autres, chacun offrant aux autres de nouvelles ressources, la coopération a un effet structurant. Elle rend ainsi les acteurs plus compétents

⁴Denis Harrisson, vice-recteur à l'enseignement et à la recherche, Université du Québec en Outaouais

pour innover, et par effet d'entraînement, change les organisations, les inscrivant alors dans un réseau d'innovation continu.

Enfin, une réflexion supplémentaire transmise par Denis Harrisson s'articule autour des différentes dispositions à collaborer des organisations et des ressources dont celles-ci disposent. L'une et l'autre décideront ultimement de la réussite des partenariats auxquels les organisations adhèrent. C'est en cela qu'il affirme que les caractéristiques des organisations (taille, culture, type de gestion, mode de financement, etc.) et l'ouverture à l'innovation de leurs employés sont des éléments essentiels de la collaboration. Plus les gestionnaires des organisations sont proches du réseau de services d'une population et plus il sera aisé d'innover. Sur ce point, il ajoute que les organisations qui ont développé des communications fluides et transparentes dans leurs échanges auront plus de facilité à passer à un mode d'action en réseau.

2. Difficultés, nœuds et défis

Après dix années d'innovation, force est de constater que le déploiement des RLS s'est fait de manière singulière pour chaque CSSS. Cette grande variation dans l'applicabilité fait qu'il n'existe pas de modèle unique de concertation, et cela, malgré l'esprit de la loi. Puisque les RLS touchent des domaines ciblés et des populations spécifiques, toute approche doit être adaptée à son contexte d'intervention pour réussir. Il n'est donc pas surprenant qu'un certain nombre de RLS ait rencontré des difficultés qui ont réduit la portée de cette forme d'action collective.

En fin de matinée et tout au long de l'après-midi, trois illustrations d'expériences en RLS ont été présentées aux participants. Elles avaient été retenues parce qu'elles incarnent des façons innovantes de relever les défis des réseaux de collaboration. Ces expériences sont d'abord décrites sous l'angle du contexte, des actions mises en œuvre ainsi que des défis identifiés. Les apprentissages faits par les acteurs du RLS pour améliorer les interventions et les pistes de solutions qu'ils ont trouvées pour dépasser les difficultés rencontrées sont ensuite présentés. Les commentaires d'un observateur présent lors de cette journée terminent la description.

Le choc des cultures vécu par le Projet RÉMI de prévention du suicide dans la région de Chaudière-Appalaches

Le Projet RÉMI a été développé pour offrir des services continus aux personnes manifestant des idéations suicidaires, à leurs proches ainsi qu'aux personnes endeuillées par un suicide. À l'époque de sa mise en œuvre, le territoire de Chaudière-Appalaches se caractérisait par un manque criant de continuité de services, de sorte que les professionnels dirigeaient quasi systématiquement les clientèles en détresse psychologique vers l'urgence du centre hospitalier. Cette situation a conduit des intervenants des CSSS de Beauce et des Etchemins à développer une meilleure collaboration interprofessionnelle et une porte d'entrée unique vers les services pour cette clientèle.

La concertation a eu lieu entre les deux CSSS, la Sûreté du Québec de trois différentes municipalités régionales de comtés, les services ambulanciers du territoire et l'Agence de la santé et des services sociaux de Chaudière-Appalaches. La collaboration entre ces partenaires a permis d'offrir des services complémentaires en matière de prévention, de dépistage, de référence, d'intervention de crise, de suivi thérapeutique et de postvention (Services offerts sur une base 24/7). Le Projet RÉMI a également permis d'instaurer un filet de sécurité en assurant à la clientèle un accès continu aux services du territoire, de la situation d'urgence jusqu'à la réponse aux besoins des familles.

Les apprentissages faits sur le choc des cultures

Selon Jocelyn Deblois et Nathalie Latulippe⁵, coresponsables du Projet RÉMI, la collaboration a été vécue comme un choc des cultures au commencement du projet. Lorsque les intervenants du terrain ont décidé de constituer des trajectoires de services spécifiques adaptés aux besoins de la clientèle, ils ont

⁵Nathalie Latulippe, coresponsable de la prévention du suicide, Centre de santé et de services sociaux de Beauce, et coresponsable de la prévention du suicide pour la région de Chaudière-Appalaches

confronté leurs différences de pratiques et leurs habitudes d'intervention et ont cherché des solutions adaptées aux rôles et aux responsabilités de chaque partenaire.

L'intégration des fonctionnements organisationnel et professionnel dans la concertation en réseau a posé un défi de taille. La rencontre de ces différentes façons de procéder, parfois utilisées depuis des années, a été identifiée par certains comme un choc des cultures. Habités à travailler à leur façon, ils ont parfois vécu comme une confrontation la négociation avec d'autres partenaires. De plus, la préexistence de problèmes de communication, de conflits reliés à la définition du territoire, ou d'instabilité et d'insécurité causée par les nouvelles façons de procéder, présents à différents moments et à des intensités variables, ont mis l'objectif de collaboration à l'épreuve. Le plus grand risque a été le durcissement des positions et le refus de participer à l'intégration de leurs interventions en réseau. Il est facile de comprendre dès lors que la mobilisation autour d'une préoccupation, même supposée commune, peut être un enjeu majeur qui demande beaucoup de temps aux organisations et aux partenaires des RLS.

Dans le cadre particulier du Projet RÉMI, pour compliquer davantage la situation, l'absence de cadre législatif sur la confidentialité professionnelle a rendu difficile la collaboration entre les intervenants de différentes professions. Le secret professionnel impose un code de conduite qui proscrit la divulgation d'informations confidentielles, lesquelles sont cependant nécessaires à l'intervention en réseau. C'est donc dire que même lorsque les partenaires désirent collaborer et adapter leur pratique, l'absence de balises claires rend toute tentative de collaboration difficile⁶.

« À partir du moment où vous établissez un réseau très fort en aval, vous pouvez commencer à penser ensemble [dans votre partenariat], penser les déterminants en amont et éventuellement la possibilité d'une action sur les déterminants. »

– Cécile Rousseau

⁶Les intervenants ont finalement réussi à tenir informés leurs partenaires en utilisant des documents électroniques synthétiques comprenant un numéro de référence, l'orientation de la demande (refus de services, attente de suivi, etc.) et le nom de l'intervenant attiré au dossier du client. Ainsi, chaque partenaire peut, s'il le désire, faire un suivi auprès du professionnel attiré au dossier sans que celui-ci n'ait à divulguer des informations qu'il jugerait confidentielles.

L'apprentissage tiré de cette expérience par les coresponsables du Projet RÉMI est qu'il n'existe pas de solution miracle pour développer un RLS. L'objectif d'intégrer les acteurs de différentes trajectoires de services a demandé un leadership capable de soutenir une communication ouverte et constante afin de permettre la formation d'une cohésion entre les partenaires, et ce, dès les premiers pas du partenariat. L'adhésion des gestionnaires a aussi été nécessaire pour dépasser les enjeux de collaboration, de confidentialité et de continuité de service. Dans les organisations, les gestionnaires ont souvent les leviers nécessaires pour soutenir les innovations, car ils sont en mesure de cautionner et de formaliser les changements. Dans le cadre du Projet RÉMI, ils ont participé à surmonter les embûches rencontrées et ils ont suivi l'évolution du projet commun.

Pour leur permettre de contribuer à l'espace de concertation, les gestionnaires et les partenaires doivent prendre le temps de se rencontrer et de discuter ouvertement des enjeux. Chacun doit également avoir une marge de manœuvre et une sécurité relative pour arriver à compenser les erreurs qui parfois entravent les efforts d'innovation.

Cécile Rousseau⁷ a débuté le récit de l'expérience vécue par les partenaires du Projet RÉMI en ces mots : « Une chose est sûre, plus les mandats seront socialement prescriptifs (normatifs), plus le risque de blâme sera important, et plus il y aura de rigidité sur leur négociation éventuelle. Il faut alors trouver la nuance adéquate pour que les RLS soient imputables de cette responsabilité de concertation et qu'ils arrivent à maintenir ce fragile équilibre entre l'innovation

⁷Cécile Rousseau, professeure agrégée, Département de psychiatrie, Université McGill; directrice scientifique, Centre de recherche, Centre de santé et de services sociaux de la Montagne; pédopsychiatre, Hôpital général juif et Centre universitaire de santé McGill (CUSM)

et l'assurance du succès ».

Conciliation des priorités à l'Éco-Kartier de Chicoutimi

L'Éco-Kartier est un projet de revitalisation intégrée au centre-ville de Chicoutimi. Ce RLS composé de citoyens, de la ville de Saguenay, d'organismes communautaires et du CSSS du territoire est soutenu par une subvention du Plan d'action local. À l'instar d'autres villes moyennes du Québec, le centre-ville de Chicoutimi avait un taux élevé de pauvreté et affichait une dévitalisation importante du cadre des conditions de vie. En outre, le manque d'appartenance des citoyens à leur quartier contribuait à l'effritement du tissu social. Pour pallier cette situation, des citoyens ont décidé de réaliser des actions et de recruter des partenaires potentiels.

Selon Marie-Lise Chrétien-Pineault⁸, engagée dans le mouvement collectif citoyen, la particularité de leur approche a été d'émuler l'intérêt des alliés potentiels et d'influencer leurs visées en commençant par des projets d'aménagement et de verdissement urbain. Pour Suzanne Tremblay⁹, qui a évalué cette démarche, l'action des citoyens s'est installée indépendamment de la présence des partenaires, de leur approche de revitalisation urbaine ou de leurs habitudes de concertation. La mise en réseau et la conciliation des priorités ont donc été un défi pour ce réseau, qui a réussi au final à changer le paysage urbain en favorisant l'action citoyenne jusqu'à concevoir un partenariat fleurissant à faible coût avec des organismes du milieu qui ont suivi leur élan.

Les apprentissages faits sur la conciliation des priorités

Suzanne Tremblay et Marie-Lise Chrétien-Pineault décrivent en ces termes le contexte qui a précédé la difficile conciliation des priorités vécue par les partenaires de leur RLS : « Elle a existé en partie à cause des approches sectorielles qui demeurent prédominantes en matière de financement et d'intervention dans le réseau sociosanitaire. Les priorités qui pourraient ressortir des partenariats ne correspondent pas nécessairement à celles des organisations dont le mode de financement par programme n'encourage pas les interventions multisectorielles. » Les conférencières ont ajouté que les silos de services résistent aux volontés de changement des acteurs locaux, et le travail en RLS pâtit devant l'ampleur de la tâche nécessaire pour inverser cette situation.

Les deux présentatrices ont abordé un autre élément de contexte qui a influencé le travail de priorisation des actions des partenaires de leur RLS. Déjà, avouent-elles, que ce type de travail collectif porte en soi son lot de difficultés, la négociation des priorités entre les partenaires s'est faite dans un contexte difficile, où la création de RLS est encouragée sans imputabilité pour pallier la réduction des dépenses de l'État. En attendant des changements à la législation provinciale, il fallait être en mesure d'attirer les bons acteurs autour de la table.

En revanche, selon les présentatrices, plusieurs stratégies individuelles et collectives ont facilité l'agir en partenariat. Les leaders ont eu énormément de doigté politique pour naviguer dans ces eaux troubles où chacun choisit à sa guise de participer selon ses intérêts. Presque paradoxalement, les partenaires du RLS,

⁸Marie-Lise Chrétien-Pineault, chargée de projets au Comité de sécurité alimentaire de Chicoutimi

⁹Suzanne Tremblay, professeure, Département des sciences humaines, Université du Québec à Chicoutimi

dont il est important de rappeler qu'ils étaient majoritairement citoyens, avaient également une motivation intrinsèque indépendante de l'*agenda politique* afin de maintenir le projet vivant durant les moments difficiles. Ils devaient considérer la réussite de projet collectif comme une finalité en soi.

Suzanne Tremblay et Marie-Lise Chrétien-Pineault ont expliqué que pour ce RLS, l'action a souvent précédé la mobilisation. Elles ont illustré cette situation par le mot d'esprit qui court actuellement, selon lequel il est plus facile de demander pardon qu'une permission. Elles ont précisé que, considérant le contexte de départ, il n'était pas souhaité de moduler les actions en fonction des priorités du réseau. De plus, les partenaires n'étaient pas prêts à agir en même temps et à la même vitesse. Selon elles, « mieux valait passer à l'action et ajuster le projet au fur et à mesure des aléas de la participation des partenaires ». Mais la conciliation des priorités demande du temps. Et dans cette expérience, elle a été plus importante que le projet de départ. Elle a demandé aux acteurs d'être capables de partager leur pouvoir et d'écouter les autres. La conciliation des priorités est passée par la greffe des intérêts de chacun à participer.

*« On fait le projet de manière
bénévole et on est motivés
intrinsèquement. Puis, au final, il y a
des gens qui nous réfèrent et qui nous
font entrer dans les réseaux. »
– Suzanne Tremblay*

À la fin de leur présentation, Suzanne Tremblay et Marie-Lise Chrétien-Pineault ont conclu qu'aujourd'hui encore elles considèrent que la conciliation des objectifs et des intérêts des partenaires dans un projet commun relèvent de l'exploit.

À la suite de la présentation des difficultés vécues par le RLS – RUI – Saguenay, Jean-François Roos¹⁰, ont rappelé que la principale différence d'un partenariat qui réussit se trouve dans la capacité locale à trouver des acteurs qui acceptent de sortir du cadre traditionnel pour travailler ensemble. À ce propos, il a ajouté qu'il est malheureux que les professionnels n'aient pas un cursus de compétences transversales. Les RLS ont besoin de beaucoup plus que de seulement adapter ce qui se fait déjà. C'est ce qui l'amène à rappeler que l'avion n'a pas été inventé en améliorant le cheval.

La pérennité du financement à la Maison de l'enfance de Saint-Laurent

Située sur le territoire de l'arrondissement Saint-Laurent à Montréal, la Maison de l'enfance a comme objectif de prévenir les retards de développement chez les tout-petits et d'offrir une réponse intégrée aux besoins des familles¹¹. Elle est un modèle innovateur, car elle est la première ressource au Québec à intégrer des services de CPE, de pédiatrie sociale et de maison de la famille. Ce projet issu de la concertation en petite enfance regroupe les acteurs des milieux communautaire et institutionnel qui offrent des services complémentaires pour soutenir les familles.

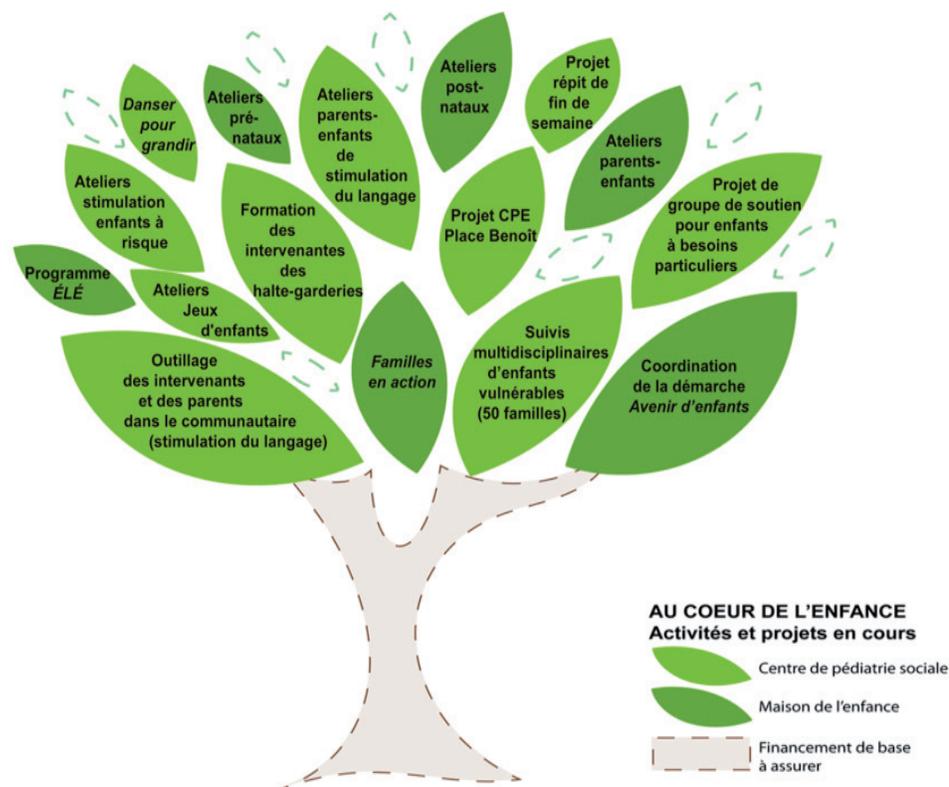
Les trois volets de la Maison de l'enfance sont sous un même toit, mais il y a deux corporations légalement constituées. Étant un modèle innovateur, elle ne correspondait pas aux catégories usuelles de financement. Pour contourner certaines difficultés liées au financement, les partenaires de la Maison de l'enfance ont donc imaginé un fonctionnement organisationnel qui s'est avéré être à l'origine de défis majeurs liés à la participation de ses partenaires et à la pérennité de sa mission. Ces difficultés ont également eu une incidence sur la

¹⁰Jean-François Roos, organisateur communautaire, Centre de santé et de services sociaux – Institut universitaire de gériatrie de Sherbrooke

¹¹Sur le territoire de l'arrondissement Saint-Laurent, la mère de 71 % des nouveau-nés provient de l'extérieur du Canada.

réalisation de ses différentes activités. À force de concertation, les partenaires de cette action conjointe et les intervenants de la Maison de l'enfance ont tout de même réussi à offrir une vaste gamme de services à des familles en difficulté.

Les apprentissages faits sur la pérennité du financement



« C'est notre modèle de financement. Je trouvais qu'un arbre était la représentation la plus percutante. Le feuillage représente la panoplie de projets qui sont financés actuellement. Le tronc, qui est un peu rachitique, et les racines, qui ne sont pas très bien ancrées dans le sol, représentent le financement. »
– Sandra Lalancette

Sandra Lalancette¹² mentionne que l'ancrage de la mission de base s'est fait difficilement sans fonds de départ permettant d'établir correctement la nouvelle ressource. En plus de considérer les aléas des situations contextuelles et politiques lors d'une demande, les bailleurs de fonds ajoutent à la difficulté en demandant, avant de soutenir de nouveaux projets d'innovation, des preuves de la capacité des organisations à offrir des services. Pour y répondre, les partenaires de la Maison de l'enfance ont dû délaissé les innovations prévues au projet collectif en intégrant une gamme de services conformes aux exigences des bailleurs de fonds. Cette adaptation s'est avérée problématique à plus d'un égard : elle éloigne du projet collectif initial en demandant aux partenaires des compromis qui fragilisent la mission initiale, l'adéquation des services aux besoins de la clientèle et conduit à une logique de planification à court terme qui empêche la concertation.

En outre, le manque de financement conduit à la rationalisation, et ultimement, à la réduction des effectifs et des ressources nécessaires à la concertation. L'équipe réduite a pris le temps qui devait être imparti à la liaison et à la mobilisation des partenaires pour s'occuper de la gestion des activités (planifier, embaucher, publiciser, rendre des comptes¹³, etc.). Ce temps englouti dans ce type de tâches laisse peu pour la mise en commun et la coconstruction des actions. L'équipe a eu de la difficulté à maintenir cette priorité et les partenaires ont perdu l'intérêt à

¹²Sandra Lalancette, conseillère cadre en santé publique et développement des communautés, Direction de la prévention, des services généraux et spécifiques, Centre de santé et de services sociaux de Bordeaux-Cartierville-Saint-Laurent

¹³Selon les paramètres différents de chaque bailleur de fonds.

participer. À la décharge des acteurs concernés, Sandra Lalancette a ajouté que la lourdeur de la tâche en gestion des projets de financement demande beaucoup aux acteurs (conseil d'administration, intervenants, etc.) qui s'épuisent, mettant en péril tout le processus d'implantation et de consolidation d'un projet collectif.

Enfin, Sandra Lalancette a abordé les priorités, les exigences et les modalités des programmes de financement qui laissent peu de place pour une approche globale des besoins des clientèles. Il faut alors choisir entre risquer de perdre le financement ou entrer dans une offre de services qui éloigne des valeurs sous-jacentes à la mission et où les opportunités de financement orientent les activités vers une logique de court terme, comme les contrats donnés à des intervenantes embauchés pour une courte période. Or, cette modalité imposée crée le roulement du personnel et leur fait perdre le sens de leur travail au quotidien. Ce qui est pire encore, selon Sandra Lalancette, c'est que ces changements réduisent l'appartenance des clientèles et du coup, l'efficacité des interventions.

Selon la conférencière, plusieurs stratégies permettraient d'éviter les enjeux de développement des projets collectifs liés au financement. Entre autres, réaliser des ententes avec les bailleurs de fonds, et les intégrer au projet collectif dès le départ. Aussi, il faut documenter les projets d'innovation en RLS afin de démontrer leur plus-value et leur raison d'être, et par le transfert de connaissances permettre aux décideurs de s'approprier les modèles novateurs d'intervention et en encourager leur déploiement.

Inviter à la suite de la présentation de l'expérience de la Maison de l'enfance de Saint-Laurent, David Levine¹⁴, poursuit dans le sens de Sandra Lalancette en précisant que les projets en RLS bonifient l'offre de service déjà existante en améliorant la coordination de l'ensemble des intervenants d'un territoire. Ce gain d'échelle tant espéré est difficilement accessible sans changement important dans les façons de penser les modes de financement et de gestion des initiatives en RLS. Aujourd'hui, il faut non seulement croire en leur valeur, mais pérenniser le financement nécessaire à leur succès.

¹⁴David Levine, ancien ministre délégué à la santé, consultant

3. Regards croisés sur les stratégies à développer pour surmonter les difficultés

Au cours de la journée, les conférenciers ont abordé les défis de la concertation, mais aussi des stratégies qu'ils ont développées pour améliorer les RLS. Ils ont également proposé des pistes de réflexion tirées de leur expérience et de leurs recherches menées sur l'innovation et sur l'intégration des services en partenariat. La présente section croise les propos entendus au cours de la journée afin de dégager des apprentissages.

Innover en réseau

Les défis qui attendent les personnes qui veulent innover en réseau ne sont pas spécifiques au contexte québécois. Corinne Grenier¹⁵ nous apprenait à la fin de la journée que, de l'autre côté de l'Atlantique, l'innovation en réseau se fait par des mouvements incitatifs de l'État où le système se construit en discontinu par imbrication des décisions à plusieurs niveaux. L'historique du déploiement des réseaux locaux de service dans le domaine de la santé et des services sociaux en France comporte aussi son lot de défis.

Il semble qu'en France comme au Québec, l'état s'invite de plus en plus souvent dans l'espace de la gouvernance locale et dans les sphères décisionnelles des institutions et des organisations de la société civile. Il est de plus en plus difficile pour les organisations de développer seules des solutions adéquates aux situations complexes vécues par leurs clientèles. Pour plusieurs, ce travail en réseau complexifie les rapports entre les organisations, et particulièrement pour les acteurs sensibilisés au travail en collaboration.

Tout au long de la journée, les conférenciers ont soutenu que les qualités d'une réponse collective adaptée s'articulent autour de l'alliance de partenaires qui ont le même engagement à l'égard de l'innovation, précisant au passage qu'il s'agit d'un engagement ferme et continu des acteurs clés et d'une mobilisation des ressources disponibles nécessaires au maintien de leur collaboration. La participation des gestionnaires qui ont des leviers de changement tout autant que les acteurs sociaux qui portent le changement de leur milieu ont été évoqués.

Cependant, la rencontre de cultures différentes peut prendre du temps, et chaque négociation peut ne pas être concluante. L'ajustement est perpétuel. Ainsi, de l'avis de Gérard Divay¹⁶, pour ne pas anéantir les efforts à cette fin et pour motiver les organisations à accepter le risque, le déploiement de RLS doit être soutenu par une assurance raisonnable de leur réussite. Il faut donc que les concertations se donnent le temps de mener des actions de collaboration, mêmes si elles ne semblent pas concluantes à prime abord. « C'est aux acteurs eux-mêmes de déterminer les conditions de leur succès », nous a précisé Denis Harisson, et il « s'agit d'un équilibre à atteindre », a soutenu Cécile Rousseau. Selon Gérard Divay, il est impératif de développer ce type d'assurance dans l'ambiguïté.

¹⁵Corinne Grenier, professeure, Kedge Business School (Marseille); chercheuse, Laboratoire du Centre d'études et de recherche en gestion d'Aix-Marseille, Université Aix-Marseille

¹⁶Gérard Divay, professeur titulaire, École nationale d'administration publique

Pour Suzanne Tremblay, Marie-Lise Chrétien-Pineault, Nathalie Latulippe, Jocelyn Deblois et Denis Harrisson, une stratégie importante pour déployer un partenariat solide est de soutenir la communication entre les membres au moyen d'outils rapides et efficaces. La communication est la clé de voûte qui soutient l'intérêt des partenaires et leur participation durant les moments difficiles. Qu'il s'agisse de rencontres d'information, d'infolettres, de ligne téléphonique directe ou de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et des communications, l'important est de maintenir une communication pertinente et ouverte qui maintienne les partenaires informés. Un partenariat efficace a besoin de se situer dans un cadre formel afin de baliser son intervention et de permettre une rétroaction soutenue pour améliorer la collaboration des partenaires au fur et à mesure des obstacles à surmonter.

Agir en réseau

Les RLS demandent une gymnastique aux partenaires pour pérenniser l'action collective tout en consolidant la mission de base des organisations, qu'elles soient gouvernementales ou du tiers secteur. Pour Jean-Louis Denis, l'intégration des missions de base des CSSS devrait être antérieure à la mise en réseau des partenaires des RLS. Sandra Lalancette nous a démontré tout le défi, même si la priorité avait été identifiée collectivement, de conjuguer en même temps le processus de collaboration avec l'implantation de l'activité novatrice, les exigences des fonds à court terme sans perdre de vue les besoins de la population.

« Ça devrait être soutenu. Il est démontré que c'est efficace et que ça répond aux besoins de la population. C'est ça qui est un peu déplorable. Comment se fait-il que nous n'ayons pas le soutien financier pour assurer une pérennité ? »

– Sandra Lalancette

Il faut donner aux RLS les moyens de leur réussite. Les déséquilibres dans les rapports de pouvoir et dans les ressources financières octroyées aux organisations posent les derniers obstacles au mur de difficultés qui dérangent la mobilisation partenariale. Il faut que les modes de financement soient adéquats et adaptés à la réalité des RLS et que les organisations soient imputables de leur travail en partenariat.

On entend par là qu'il faut que les gens qui ont la possibilité de prendre des risques le fassent en commun. De l'avis de Gérard Divay, la plupart, sinon toutes les initiatives locales requièrent peu d'argent public. Avec l'équivalence du salaire d'un professionnel, il est possible de soutenir une ou deux petites initiatives. Le manque de financement est causé par un jugement basé sur les anciennes prémisses sans réelle compréhension du changement nécessaire dans les mentalités. Innover en RLS demande de repenser les modes de financement et de gestion pour que le gain puisse se produire. Il faut que le leadership soit commun à l'ensemble des paliers de décision.

Plusieurs années après leur déploiement, les réseaux locaux de services sont encore confrontés à de nombreux défis d'intégration dont les plus criants portent sur la reconnaissance du soutien nécessaire à leur pérennisation. Cependant, il ne faut pas que ces difficultés qui entravent le développement des partenariats occultent les réussites de certaines collaborations à mieux desservir leurs clientèles.

La journée thématique organisée dans le cadre de la 18^e édition des JASP a été une occasion de dégager collectivement des apprentissages sur les efforts d'innovation en réseau pour améliorer la santé des populations. Selon Jean-Louis Denis, il reste encore beaucoup à faire pour intégrer la notion de RLS. Dans l'avenir, les différents paliers de décideurs auront à faire preuve de beaucoup de leadership pour arriver à conjuguer leurs efforts et dépasser les problèmes rapportés par les conférenciers de la journée.

Les auteurs de ce carnet espèrent que celui-ci favorisera le dialogue et le réseautage et qu'il incitera les décideurs à proposer des recommandations appropriées applicables à leur niveau respectif. Lorsque l'ensemble des efforts sera relié par un cadre formel capable de circonscrire l'ensemble des projets collectifs menés en RLS en une volonté commune de travailler en partenariat, alors il sera possible d'intégrer convenablement le travail en réseau.

Conclusion

« Nous avons toujours deux raisons de faire ce que nous faisons, une bonne et une vraie. [...] La bonne [...] est de donner le pouvoir à la communauté et de rétablir l'équilibre des forces; la vraie est que les modèles traditionnels [...] ne fonctionnent pas ! »
– Jean-François Roos

Programme de la journée

Comité scientifique de la journée thématique

Alex Battaglini, coordonnateur, Direction des affaires universitaires, corporatives et de la qualité, Centre de santé et de services sociaux de Laval

Johanne Archambault, directrice des services aux organisations, École nationale d'administration publique

Suzanne Deshaies, professionnelle de recherche, Centre de recherche et de partage des savoirs InterActions, Centre de santé et de services sociaux de Bordeaux-Cartierville-Saint-Laurent – Centre affilié universitaire

Gérard Divay, professeur titulaire, École nationale d'administration publique

Oscar E. Firbank, professeur agrégé, École de service social, Université de Montréal

Nicole Lemire, conseillère en transfert de connaissances et accompagnatrice, unité Valorisation des connaissances – Initiative sur le partage des connaissances et le développement des compétences, vice-présidence aux affaires scientifiques, Institut national de santé publique du Québec

Geneviève Reed, chargée de projet en mobilisation des connaissances, Centre de recherche et de partage des savoirs InterActions, Centre de santé et de services sociaux de Bordeaux-Cartierville-Saint-Laurent – Centre affilié universitaire

Nassera Touati, professeure, École nationale d'administration publique

Deena White, professeure titulaire, Département de sociologie, Université de Montréal

MARDI 25 NOVEMBRE 2014

AGIR EN RÉSEAUX POUR INNOVER ET AMÉLIORER LA SANTÉ DES POPULATIONS : QUE NOUS APPRENNENT LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES ?

Mot de bienvenue

Alex Battaglini, coordonnateur, Direction des affaires universitaires, corporatives et de la qualité, Centre de santé et de services sociaux de Laval

Innové à travers les réseaux

La recherche d'une plus grande intégration dans le système de soins : l'expérience des CSSS et des réseaux locaux de soins au Québec :

Jean-Louis Denis, professeur titulaire, École nationale d'administration publique; titulaire, Chaire de recherche du Canada sur la gouvernance et la transformation des organisations et systèmes de santé (GETOSS)

Innové en réseau dans les administrations publiques :

Denis Harrisson, vice-recteur à l'enseignement et à la recherche, Université du Québec en Outaouais

SUR LE TERRAIN : DIFFICULTÉS, NŒUDS ET DÉFIS

Choc de cultures professionnelles et organisationnelles – Prévention du suicide dans la région de Chaudière-Appalaches :

Jocelyn Deblois et **Nathalie Latulippe**, coresponsables de la prévention du suicide, Centre de santé et de services sociaux de Beauce, et coresponsables de la prévention du suicide pour la région de Chaudière-Appalaches

Discutant : **Cécile Rousseau**, professeure agrégée, Département de psychiatrie, Université McGill; directrice scientifique, Centre de recherche, Centre de santé et de services sociaux de la Montagne; pédopsychiatre, Hôpital général juif et Centre universitaire de santé McGill (CUSM)

Conciliation des priorités – Revitalisation intégrée dans les villes moyennes : l'exemple du centre-ville de Chicoutimi :

Suzanne Tremblay, professeure, Département des sciences humaines, Université du Québec à Chicoutimi

Marie-Lise Chrétien-Pineault, chargée de projets au Comité de sécurité alimentaire de Chicoutimi

Discutant : **Jean-François Roos**, organisateur communautaire, Centre de santé et de services sociaux – Institut universitaire de gériatrie de Sherbrooke

Pérennité du financement – Prévention des retards de développement chez les tout-petits à Montréal

Sandra Lalancette, conseillère cadre en santé publique et développement des communautés, Direction de la prévention, des services généraux et spécifiques, Centre de santé et de services sociaux de Bordeaux-Cartierville–Saint-Laurent

Discutant : **David Levine**, ancien ministre délégué à la santé, consultant

DIFFICULTÉS ET SOLUTIONS : DÉTOURS ANALYTIQUES

Difficultés et solutions : regards croisés avec l'expérience français :

Corinne Grenier, professeure, Kedge Business School (Marseille); chercheuse, Laboratoire du Centre d'études et de recherche en gestion d'Aix-Marseille, Université Aix-Marseille

La débrouillardise des acteurs du terrain pour surmonter les difficultés :

Gérard Divay, professeur titulaire, École nationale d'administration publique

Mot de clôture :

Nassera Touati, professeure, École nationale d'administration publique; chercheuse, Centre de recherche et de partage des savoirs InterActions, Centre de santé et de services sociaux de Bordeaux-Cartierville–Saint-Laurent – Centre affilié universitaire

Animation de la journée : **Johanne Archambault**, directrice des services aux organisations, École nationale d'administration publique

Les carnets synthèses InterActions

Les carnets synthèses du centre de recherche et de partage des savoirs InterActions consistent en une série de publications vulgarisées, fondées sur des travaux de recherche, documentaires ou autres. Un de ses principaux objectifs est d'offrir une publication accessible et solide au plan scientifique qui pourra servir d'outil de référence ou de recherche pour les milieux universitaires et non universitaires.

Pour nous joindre

InterActions, centre de recherche et de partage des savoirs
11 822, avenue du Bois-de-Boulogne
Montréal (Québec) H3M 2X7
interactions.bcstl@ssss.gouv.qc.ca
514 331-2288 poste 4041

InterActions

InterActions

Centre de recherche et de partage des savoirs
CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal

www.centreinteractions.ca

ISSN 2291-594X