

InterActions

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



ARIMA

Quand la recherche et la pratique font connaissance

INTERFACE ENTRE LES PROGRAMMES DE FINANCEMENT ET L'ACTION LOCALE CONCERTÉE EN PETITE ENFANCE

ANGÈLE BILODEAU, Ph. D.

ISABELLE LAURIN, Ph. D.

FABIEN ROSE, Ph. D.

CAROLE CLAVIER, Ph. D.

MAI 2017

12

Interface entre les programmes de financement et l'action locale concertée en petite enfance

AUTEURS

Angèle Bilodeau, Ph. D., professeure-chercheuse agrégée à l'École de santé publique de l'Université de Montréal

Isabelle Laurin, Ph. D., chercheuse à la Direction régionale de santé publique de Montréal et professeure adjointe de clinique à l'École de santé publique de l'Université de Montréal

Fabien Rose, Ph. D., professionnel de recherche au Centre de recherche Léa-Roback

Carole Clavier, Ph. D., professeure régulière au Département de science politique de l'UQAM

COORDINATION DE L'ÉDITION ET RÉVISION

Aurélié Hot, Centre de recherche et de partage des savoirs InterActions, CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal

GRAPHISME

Le Zeste Graphique

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 2291-5958 (En ligne)

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2017

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives Canada, 2017


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

 **LÉA-ROBACK**
CENTRE DE RECHERCHE
SUR LES INÉGALITÉS SOCIALES
DE SANTÉ DE MONTRÉAL

 **ARIMA**

REMERCIEMENTS

La recherche à la base de ce carnet synthèse a bénéficié d'un financement conjoint des IRSC – subvention programmatique 2011-2016 ROH115211 – et du partenariat ARIMA – subvention de partenariat du CRSH # 895-2011-1008.

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

Le Centre de recherche et de partage des savoirs InterActions du CIUSSS de Nord-de-l'Île-de-Montréal est un centre soutenu depuis 2001 par le Fonds de recherche du Québec – Société et culture (FRQ-SC : 2015 – SI-182311). Il est désigné Centre affilié universitaire (CAU) par le Ministère de la Santé et des Services sociaux. Sa programmation porte sur les services sociaux et de première ligne intégrée et les aborde sous l'angle de l'articulation des réseaux familiaux, communautaires et publics face aux problèmes sociaux et psychosociaux complexes. Le centre intègre une vingtaine de chercheurs universitaires multidisciplinaires et d'universités diverses. Outre la recherche sociale, le centre réalise et soutient des activités d'évaluation de programmes et de pratiques et de mobilisation des connaissances. Il accompagne les praticiens et gestionnaires du CIUSSS ainsi que du réseau des partenaires sur son territoire dans l'appropriation de nouvelles connaissances et dans le développement des pratiques de pointe.



Centre intégré
universitaire de santé
et de services sociaux
du Nord-de-
l'Île-de-Montréal



Fonds de recherche
Société et culture



PARTENARIAT DE RECHERCHE ARIMA

Le partenariat de recherche ARIMA est financé depuis 2012 par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada dans le cadre du programme « Subvention de partenariat » (CRSHC : 895-2011-1008). Il réunit des chercheurs universitaires de diverses disciplines, des partenaires d'organismes communautaires et d'établissements publics (CISSS et CIUSSS) qui offrent des services sociaux à la population. La thématique de recherche porte sur l'articulation des réseaux face aux problèmes complexes vécus par les familles, les individus et les communautés. La programmation de recherche vise à contribuer à l'avancement des savoirs et de la pratique sur les réseaux d'intervention sociale. L'originalité d'ARIMA repose sur une démarche de coconstruction des projets de recherche, permettant d'aborder des thématiques identifiées par les milieux, d'où la maxime, « quand la recherche et la pratique font connaissance ». ARIMA se distingue également par son engagement envers les étudiants en soutenant leur formation à la recherche et le renforcement de leurs capacités, et par la place importante accordée aux activités et aux publications de vulgarisation des connaissances issues de la recherche.



Conseil de recherches
en sciences humaines
du Canada



OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

La recherche vise à comprendre la persistance d'un manque de coordination entre les bailleurs de fonds (ministères et philanthropie) qui, par l'intermédiaire de programmes de financement sectorisés, exigent pourtant des acteurs locaux qu'ils travaillent de manière concertée. Ses buts sont : 1) caractériser en quoi les programmes de financement en petite enfance se distinguent ou sont apparentés; 2) documenter les conséquences d'un fonctionnement sectorisé des programmes et les enjeux relatifs à leur coordination pour les acteurs locaux et régionaux; 3) documenter les efforts de coordination faits ainsi que les possibilités et obstacles à la coordination qui sont à considérer aux paliers local et régional.

ÉQUIPE DE RECHERCHE

Chercheuse principale : **Angèle Bilodeau**, Ph. D., professeure-chercheuse agrégée à l'École de santé publique de l'Université de Montréal

Co-chercheuses : **Isabelle Laurin**, Ph. D., chercheuse à la Direction régionale de santé publique de Montréal et professeure adjointe de clinique à l'École de santé publique de l'Université de Montréal; **Carole Clavier**, Ph. D., professeure régulière au Département de science politique de l'UQAM; **Marilène Galarneau**, M. Sc., professionnelle de recherche au Centre de recherche Léa-Roback.

Professionnel de recherche : **Fabien Rose**, Ph. D., Centre de recherche Léa-Roback.

Collaborations: **Deena White**, Ph. D., professeure titulaire au Département de sociologie de l'Université de Montréal; **Louise Potvin**, Ph. D., professeure titulaire à l'École de santé publique de l'Université de Montréal.

Ce carnet résume les résultats d'une recherche réalisée pour mieux comprendre l'interface entre les programmes de financement et l'action locale concertée en petite enfance. En 2014, Bilodeau, Laurin et leur équipe¹ publiaient une étude des retombées de l'*Initiative des sommets montréalais sur la maturité scolaire* de 2008-2009. Cette étude mettait en lumière certaines préoccupations des acteurs de terrain en petite enfance à l'égard des processus de planification et de reddition de compte exigés par les bailleurs de fonds. De manière générale, les formules « manque d'arrimage entre les bailleurs de fonds » et « empilement des programmes » étaient utilisées pour désigner les problèmes à résoudre. La présente recherche s'attarde donc à la compréhension de cette réalité.

Résumé

TABLE DES MATIÈRES

Résumé	5
1 Contexte	6
2 Méthode	8
3 Cinq programmes de financement de l'action locale concertée en petite enfance ...	11
3.1 Similarités entre les cinq programmes de soutien à l'action locale concertée en petite enfance	12
3.2 Différences entre les programmes de soutien à l'action locale concertée en petite enfance	12
4 Conséquences d'un mode de financement sectorisé sur l'action locale concertée	14
5 Coordination régionale et locale des programmes de financement.....	18
6 Trois enjeux soumis par les chercheuses à la discussion	22
Conclusion	24
Références	25

1 Contexte

Après – et malgré – deux décennies de développement de l'action intersectorielle en santé publique, plusieurs recherches documentent la perpétuation d'un fonctionnement sectorisé des politiques et programmes basés sur la mobilisation des communautésⁱⁱ. L'action intersectorielle vise à créer des interdépendances entre des secteurs ou de nouveaux programmes plus globaux, tel que défini à l'Encadré 1. Elle s'appuie le plus souvent sur une approche communautaire mobilisant des réseaux d'acteurs publics, communautaires, philanthropiques ou privés provenant d'une diversité de secteurs de l'action publiqueⁱⁱⁱ pour agir devant des problèmes complexes, là où les réponses sectorielles ne suffisent pas^{iv,v}.

La perpétuation d'un fonctionnement sectorisé des politiques et programmes intersectoriels basés sur la mobilisation des communautés s'observe dans une gouvernance régionale et locale éclatée et multicentrique, un empilement des programmes au palier local, un affaiblissement des processus locaux de concertation en raison de leur sur-sollicitation et une incohérence de l'action^{vi,vii}. En contrepartie, les avantages documentés de programmes mieux coordonnés ou intégrés sont de réduire la duplication de programmes, accroître les possibilités d'actions à différents niveaux de déterminants, mettre en commun les financements et les ressources, et accroître les possibilités de pérennisation^{viii}.

Se pose alors le défi de la gouvernance intersectorielle, plus spécifiquement de la capacité des réseaux multisectoriels de coordonner les programmes sectoriels pour parvenir à des services mieux coordonnés ou intégrés^{ix}. Les efforts de coordination sont confrontés à divers enjeux politiques ou administratifs, tels que l'intérêt des secteurs à établir leurs propres objectifs et leurs règles^x. La nécessaire construction de normes partagées et d'interactions mutuellement profitables est difficile à réaliser^{xi,xii,xiii} puisque cela renvoie à un équilibre à trouver entre l'autonomie des acteurs sectoriels et leur interdépendance au sein de réseaux où de nombreux intérêts inter-reliés doivent être considérés^{xiv}. Il est bien documenté que le passage à une intensité plus élevée de la collaboration s'accompagne d'une interdépendance plus grande dans l'action, mais aussi d'une perte d'autonomie parmi les acteurs^{xv}.

Pour faire face au défi de la coordination intersectorielle, il importe de bien comprendre pourquoi et comment se fait – ou ne se fait pas – l'articulation des politiques et programmes sectoriels aux différents paliers de l'action publique, lorsque ceux-ci sont déployés, ou appelés à l'être, sur une base territoriale commune. Puisque les paliers n'ont pas les mêmes prérogatives, ils ne sont pas confrontés aux mêmes enjeux. Dans des systèmes d'action complexes, alors qu'au palier central l'État établit les choix stratégiques et les financements, le palier régional a la responsabilité d'établir des cadres de travail partagés, de soutenir les diagnostics collectifs et l'organisation de l'action, de sorte à soutenir le palier local chargé des actions concrètes et de leur suivi dans le temps^{xvi,xvii}. Or, quels sont les enjeux de la coordination

des programmes sectoriels aux différents paliers, à la fois sous l'angle des règles et mécanismes institutionnels, des intérêts spécifiques des parties prenantes et de leurs conceptions des problèmes et solutions?

Cette question a été fouillée dans le champ montréalais de la petite enfance où plusieurs programmes sectoriels de financement publics et publics-philanthropiques, à base communautaire, ont des visées a priori apparentées et sont déployés sur des territoires communs. Déjà en 2008, le manque de coordination des programmes de financement était identifié comme un problème important dans le rapport de *l'Enquête sur la maturité scolaire des enfants montréalais*^{xviii}. Dans la foulée de la mobilisation intersectorielle ayant suivi afin de répondre aux problèmes complexes soulevés par l'enquête, le palier local avait des attentes à cet égard envers l'instance de concertation régionale en petite enfance issue de la mobilisation (*Horizon 0-5*)^{xix}. Cette question de la coordination des programmes n'a toutefois pas été retenue parmi les priorités d'*Horizon 0-5*^{xx}. Nous avons réalisé la présente recherche afin de mieux comprendre les enjeux locaux et régionaux de la coordination des programmes sectoriels de financement déployés à base communautaire dans le champ montréalais de la petite enfance : Quelles sont les caractéristiques des programmes sectoriels de financement, les idées et les règles par lesquelles ils se ressemblent ou se distinguent? Quels intérêts sont en cause, aux paliers régional et local? Quelles sont, pour les instances de concertation locales, les conséquences de la sectorisation des programmes de financement? Quels sont les efforts réalisés, les leviers et les obstacles à la coordination, aux paliers local et régional?

Cette question a été étudiée en recourant à l'approche dite des trois I – Idées, Intérêts, Institutions – classique dans l'analyse de l'action publique^{xxi}. Les idées réfèrent aux valeurs et représentations des acteurs et à leurs paradigmes d'action; les intérêts renvoient à ce qui leur est favorable, à leurs forces et à l'appréciation coûts/avantages des situations; et les institutions réfèrent aux normes, aux règles et aux dispositifs développés dans un domaine au fil du temps. Cette approche est appropriée pour identifier les possibilités et entraves à la coordination intersectorielle aux différents paliers, et selon les secteurs, et permet d'explorer des pistes de transformation de ces conditions^{xxii}.

2 Méthode

La méthodologie de recherche comprend trois stratégies.

- 1- Une **analyse comparative des cinq programmes** de soutien financier à l'action locale concertée en petite enfance (voir Encadré 2) qui avaient cours au moment de la recherche (2014-2015). L'analyse a été réalisée à partir de diverses sources documentaires : sites Internet, cadres de référence, documents d'accompagnement, rapports annuels des programmes, et autres documents liés.
- 2- Une **étude de cas sur un territoire local montréalais** afin de décrire les conséquences d'un mode de financement sectorisé, les efforts et les enjeux de la coordination au palier local. L'étude de cas a été réalisée à partir des données suivantes : 1) l'observation directe systématique des activités d'une instance locale de concertation en petite enfance, de janvier 2014 à septembre 2015, ainsi que le dépouillement des documents administratifs attendants (procès-verbaux, plans d'action, bilans et rapports annuels, évaluations, et autres documents pertinents); 2) l'observation directe ponctuelle, à partir de janvier 2015, de deux comités locaux (l'instance de concertation pour la planification de Québec en forme et un sous-comité de l'instance de concertation en petite enfance) et d'événements locaux; 3) des entretiens formels et informels avec des acteurs-clefs de l'instance de concertation en petite enfance ainsi que du territoire. L'analyse a consisté à produire une ethnographie locale.

DONNÉES COLLIGÉES (Janv. 2014 – Sept. 2015)	
Entretiens informels	12
Entretiens formels (semi-dirigés)	4
Rencontres de l'instance locale de concertation en petite enfance observées (ordinaires et extraordinaires)	22
Rencontres d'autres comités locaux observées	4
Événements locaux observés	2

- 3- La **mise en lien des résultats du cas local avec la perspective régionale sur les programmes de financement**. Une entrevue de groupe d'une durée de 2 heures 30 minutes a été réalisée le 12 novembre 2015 avec des représentants régionaux des cinq programmes à l'étude ainsi que du Regroupement des organismes communautaires famille de Montréal (ROCFM) qui représente les organismes locaux mandataires des programmes de financement. Trois thèmes ont été abordés : 1) les commentaires des participants après avoir été exposés aux résultats de l'étude de cas local; 2) les points de vue des représentants régionaux des bailleurs de fonds et du ROCFM à propos des avantages et désavantages du fonctionnement actuel; et 3) les obstacles et leviers de la coordination régionale des programmes de financement. Pour chaque acteur régional, une analyse thématique de contenu été réalisée autour de ces trois thèmes.

Encadré 1

Qu'est-ce que la collaboration intersectorielle?

Quatre niveaux de collaboration intersectorielle se distinguent^{xxiii,xxiv} :

- 1- Le **partage d'information** entre les secteurs;
- 2- La **coopération** : des organisations ou secteurs travaillent ensemble pour mieux atteindre leurs buts individuels de manière conjointe, ce qui mène à des politiques ou programmes sectoriels plus efficaces;
- 3- La **coordination** : plus formelle que la coopération, elle implique des ajustements mutuels aux politiques ou programmes sectoriels, ce qui favorise leur renforcement et leur cohérence et mène à des politiques ou programmes sectoriels mieux coordonnés;
- 4- L'**intégration** : signifie la mise en place, par les secteurs impliqués, de politiques ou programmes conjoints qui visent des objectifs non couverts par les politiques ou programmes sectoriels et recouvrent un spectre plus large d'action, ce qui mène à de nouvelles politiques ou programmes intégrés.

Chaque niveau de la collaboration exige davantage d'interactions, d'interdépendance, de formalisation, de ressources et de temps.

Encadré 2

Les 5 programmes de financement de l'action locale concertée en petite enfance

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 (SIPPE-SCEF)** est un programme du ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec. Créé en 2004, il s'inscrit dans la continuité des stratégies du programme *Naître égaux-Grandir en santé*. La mission du volet SCEF est la création ou la consolidation d'environnements favorables au développement optimal des enfants de 0-5 ans vivant dans des milieux défavorisés ainsi que la réalisation des projets de vie familiaux. Il s'appuie sur le renforcement du pouvoir d'agir des personnes et des communautés.

<http://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2004/04-836-02W.pdf>

Québec en Forme (QEF) est un programme issu d'un partenariat établi en 2002 entre le ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec et la Fondation Lucie et André Chagnon. Le programme, qui prend fin en 2017, est géré par un organisme à but non lucratif (OBNL) du même nom. Sa mission est de mobiliser les personnes et toute la société pour agir auprès des jeunes de 0-17 ans en favorisant l'adoption et le maintien d'un mode de vie physiquement actif et d'une saine alimentation. <http://www.quebecenforme.org/>

Le **Programme d'aide à l'éveil à la lecture et à l'écriture (PAÉLÉ)** a été créé en 2003 par le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur du Québec. Sa mission est de faire en sorte que les organismes publics et communautaires incorporent à leur mandat, plan stratégique, plan d'action ou programmation, de façon cohérente, complémentaire et durable, différentes activités d'éveil à la lecture et à l'écriture. Ces activités visent l'intégration de l'éveil à la lecture et à l'écriture dans les pratiques familiales et les différents lieux et services fréquentés par les enfants de 0-5 ans des milieux défavorisés, par leurs parents et leurs grands-parents. Ce programme cible des territoires sur la base d'indicateurs socioéconomiques. <http://www.education.gouv.qc.ca/dossiers-thematiques/lecture/eveil-dans-les-milieus-defavorises/>

Avenir d'enfants (AE) est un programme issu d'un partenariat établi en 2009 entre le ministère de la Famille du Québec et la Fondation Lucie et André Chagnon. Le programme, qui prendra fin en 2019, est géré par un organisme à but non lucratif (OBNL) du même nom. Sa mission est de contribuer, par le soutien à la mobilisation des communautés locales, au développement global des enfants de 0-5 ans vivant en situation de pauvreté. <http://www.avenirdenfants.org/>

Réunir-Réussir (R²) est un programme issu d'un partenariat établi en 2009 entre le Secrétariat à la jeunesse du Gouvernement du Québec – rattaché au ministère du Conseil exécutif – et la Fondation Lucie et André Chagnon. Le programme, qui a pris fin en 2016, est géré par un organisme à but non lucratif (OBNL) du même nom. À Montréal, R² est géré par le Réseau Réussite Montréal (RRM). Sa mission est de soutenir des initiatives encourageant la persévérance scolaire en misant sur la mobilisation des instances régionales et des communautés locales. L'intérêt pour les 0-5 ans tient au fait que la préparation à l'école est considérée comme un facteur déterminant de la persévérance scolaire. Ce programme cible des territoires sur la base d'indicateurs socioéconomiques. <http://reunirreussir.org/>

3 Cinq programmes de financement de l'action locale concertée en petite enfance

Cinq programmes de financement de l'action locale concertée en petite enfance sont considérés dans la recherche : 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 (SIPPE-SCEF)*; *Québec en Forme (QEF)*; le *Programme d'aide à l'éveil à la lecture et à l'écriture (PAÉLÉ)*; *Avenir d'enfants (AE)*; *Réunir-Réussir (R²)*. L'Encadré 2 les présente par ordre d'ancienneté. Ces cinq programmes ont été retenus en vertu des critères suivants :

- Ils visent la petite enfance, soit les enfants de 0-5 ans et leurs familles, ou ont un volet 0-5 ans;
- Ils passent par un lieu de concertation locale et nécessitent une planification locale concertée;
- Ils avaient cours durant la période de réalisation de la recherche, soit 2014-2015, et ont été mis en œuvre par les acteurs du territoire local étudié.

Ces cinq programmes de soutien à l'action locale concertée en petite enfance relèvent de quatre ministères du Gouvernement du Québec; trois d'entre eux sont issus de partenariats établis séparément avec la Fondation Lucie et André Chagnon – voir Figure 1. Les programmes gouvernementaux ne sont pas coordonnés entre les ministères; les programmes issus des partenariats ne le sont pas davantage par les organismes de gestion (OBNL) issus de ces partenariats; les deux programmes du ministère de la Santé et des Services sociaux, dont l'un en partenariat avec la Fondation L&A Chagnon, ne sont pas non plus coordonnés.

FIGURE 1

Cinq programmes de soutien à l'action locale concertée en petite enfance

Ministère de la Santé et des Services sociaux	Ministère de la Famille	Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur	Ministère du Conseil exécutif
Programmes gouvernementaux			
SIPPE-SCEF (0-5 ans)		PAÉLÉ (0-5 ans)	
Programmes en partenariat public-philantropique avec la Fondation L&A Chagnon			
Québec en forme (0-17 ans)	Avenir d'enfants (0-5 ans)		Réunir-Réussir (0-20 ans)

3.1 Similarités entre les cinq programmes de soutien à l'action locale concertée en petite enfance

Les similarités entre les programmes concernent leurs attributs définitionnels, c'est-à-dire les idées qui les fondent.

Action précoce, en amont. Bien que tous les programmes n'aient pas spécifiquement pour public cible les 0-5 ans et leurs familles, ils font tous de la petite enfance un âge critique du développement humain et y consacrent des actions. Ils sont tous préoccupés par les conséquences de la défavorisation ou de la pauvreté sur le développement de l'enfant et partagent la conviction qu'on peut prévenir ces conséquences en agissant précocement, en amont :

- en soutenant le développement global de l'enfant (*AE* et *SIPPE-SCEF*);
- en favorisant l'acquisition de saines habitudes de vie (*QEF*);
- en favorisant l'apprentissage de la lecture et de l'écriture (*PAÉLÉ*);
- en favorisant dès le plus jeune âge la persévérance scolaire (*R²*).

Perspective écologique. Ces programmes ont des cadres paradigmatiques fortement apparentés. Ils adoptent une perspective dite écologique ou écosystémique qui met de l'avant le fait que l'enfant évolue dans différents environnements ou systèmes interdépendants individu-famille-communauté.

Action locale concertée. Quatre programmes passent par une instance de concertation locale et nécessitent la production d'une planification locale concertée. La première condition devant être respectée par les organismes pour obtenir un soutien financier est de siéger sur l'instance de concertation par laquelle le programme transite localement. Le cinquième programme, *R²*, transite par le Réseau Réussite Montréal qui convie les commissions scolaires à animer des démarches dans des quartiers sensibles de Montréal. Les écoles ont le leadership de l'animation de leur communauté en tant qu'acteur institutionnel local et en découle aussi une planification locale concertée.

3.2 Différences entre les programmes de soutien à l'action locale concertée en petite enfance

Les différences entre les cinq programmes concernent leurs attributs opérationnels, soit les règles institutionnelles qui régissent l'accès et la gestion des financements.

Exigences de planification différentes. Pour les *SIPPE-SCEF*, il y a un cadre de référence ainsi qu'un guide régional qui en présentent les grandes orientations mais aucun critère n'est relatif à la forme que doit prendre la planification. La sélection des projets à financer est laissée à la

discrétion des comités locaux d'évaluation relevant des CSSS¹. Par contre, pour *AE*, *PAÉLÉ*, *QEF* et *R²* – transitant par Réseau Réussite Montréal –, la planification doit, pour chaque programme, prendre une forme précise, adopter un certain vocabulaire, recourir à des outils et respecter des étapes spécifiques. Même s'ils partagent un cadre paradigmatique dit écologique ou écosystémique, la démarche de planification est différente pour chaque programme. Par exemple, *PAÉLÉ* et *AE* fournissent des outils différents telle qu'une liste de facteurs de protection spécifiques à chacun et parmi lesquels les acteurs locaux doivent choisir pour planifier l'action.

Agents accompagnateurs locaux spécifiques à chaque programme. Les programmes qui sont les plus exigeants en matière de planification sont aussi ceux qui offrent à cet effet le plus de soutien en ressources humaines. Alors que *SIPPE-SCEF* mise sur les organisateurs communautaires des CSSS pour agir en tant que personne ressource auprès des instances de concertation des communautés, *AE* et *QEF* disposent tous deux d'agents de développement sur le territoire. Chacun de ces agents siège sur le comité de planification pour le programme dont il est le répondant local. Ces deux programmes financent également l'embauche de coordonnateurs qui ont pour fonction de coordonner la réalisation de la planification stratégique. Contrairement aux agents de développement, ces coordonnateurs ne sont pas des employés d'Avenir d'enfants ou de Québec en forme². Tant la décision d'embaucher ou non de telles ressources que les modalités de leur embauche appartiennent aux acteurs locaux. Réseau Réussite Montréal – pour *R²* – met également à la disposition des commissions scolaires une somme pouvant servir à l'embauche d'une ressource en coordination. *PAÉLÉ* se distingue pour sa part en ce que le soutien financier offert a pour unique fonction de permettre l'embauche d'un coordonnateur alors qu'aucun soutien financier n'est octroyé pour la réalisation de projets.

Exigences d'évaluation différentes. *AE* soutient formellement l'évaluation en demandant à chaque territoire subventionné de réserver 7% de l'octroi total à l'embauche d'une ressource en évaluation. Des outils et du soutien sont aussi disponibles pour guider le travail des consultants externes mandatés à cet effet. *QEF* ne fait pas de l'évaluation une exigence, bien qu'il lui accorde une importance élevée. Les communautés doivent faire une demande de financement à cet effet lors du dépôt de leur plan d'action. *R²* met des ressources financières à la disposition de Réseau Réussite Montréal pour l'évaluation, entre autres pour l'embauche de personnes ressources. *PAÉLÉ* et *SIPPE-SCEF* accordent aussi une importance élevée à l'évaluation sans en préciser la forme et sans financement dédié.

Exigences de reddition de compte différentes. *AE* et *QEF* demandent des rapports financiers périodiques ou annuels faits à partir d'outils informatiques spécifiques pour chaque programme. Les exigences de la reddition de compte pour *SIPPE-SCEF* relèvent des CSSS : un bilan annuel est exigé partout et un bilan mi-étape dans certains CSSS. *PAÉLÉ* exige un rapport annuel, incluant un bilan financier ainsi que des fiches d'activités que chaque organisme doit remplir.

¹La Loi 10 créant les CISSS a été adoptée en février 2015. Pendant l'année 2014-2015 de réalisation de la recherche, les CSSS étaient la structure en place.

²On distingue ici le programme de l'organisme du même nom par l'usage des italiques. Avenir d'enfants et Québec en forme font ainsi référence à des organismes et *Avenir d'enfants (AE)* et *Québec en forme (QEF)* à des programmes.

4 Conséquences d'un mode de financement sectorisé sur l'action locale concertée

Les membres de l'instance de concertation locale en petite enfance du territoire étudié partagent une vision favorable de l'action concertée. Il la voit comme une occasion de réseautage, de références, de partage d'information et de mobilisation autour d'objectifs, d'une programmation, de projets communs, bref, un moyen de donner de la cohérence aux différentes actions qu'ils réalisent sur le territoire. Ils voient aussi l'instance de concertation locale comme le lieu approprié de réalisation d'une planification locale concertée. Leur assiduité témoigne de leur intérêt pour cet espace de concertation locale.

Pour mettre en œuvre leurs actions collectives, les acteurs locaux montréalais en petite enfance doivent composer avec le fait que les sources de financement proviennent de quatre ministères différents, en partenariat ou pas avec un bailleur de fonds philanthropique, créant un empilement de programmes au palier local. Pour avoir accès au financement offert par ces programmes, les acteurs locaux doivent se soumettre à un exercice de planification en concertation selon les modalités exigées par chaque programme et répondre aux exigences de reddition de comptes et d'évaluation spécifiques à chacun. Les acteurs locaux du cas étudié identifient trois conséquences liées à ce fonctionnement.

1^{ÈRE} CONSÉQUENCE :

L'addition des programmes provoque la création de nouvelles structures de concertation et alourdit la charge de travail dédiée au financement.

Dans le cas étudié, l'instance de concertation locale en petite enfance est un comité de la Table de quartier en développement social. Cette instance prend directement en charge la planification pour deux des programmes, *SIPPE-SCEF* et *AE*, et est indirectement en charge de la planification *PAÉLÉ* qu'elle confie à un sous-comité. Une instance de concertation a été créée spécifiquement pour *QEF* – qui vise un public élargi aux 0-17 ans –, et un représentant de l'instance en petite enfance y siège. Un agent de concertation de la Table de quartier y assume la coordination de la planification *QEF*. Quant à *R²*, qui transite par Réseau Réussite Montréal et les commissions scolaires, la planification se fait dans un lieu qui lui est spécifique et la liaison avec l'instance de concertation locale en petite enfance est faite par un agent de développement de la commission scolaire.

Sur le plan de la planification, l'empilement des programmes de financement avec chacun leurs exigences a pour conséquences la multiplication des opérations de planification et de reddition de comptes et un alourdissement

de la charge de travail qui doit être consacrée à l'obtention du financement par rapport à celle consacrée à la réalisation des activités.

2^{ÈME} CONSÉQUENCE :

L'addition des programmes affecte la fonction de concertation de l'instance locale.

Alors qu'elle a pour fonction l'échange, la réflexion collective et le réseautage, les règles qui prévalent pour accéder au financement ont pour effet de transformer l'instance de concertation locale en un lieu consacré quasi exclusivement à la fonction de planification. Particulièrement au cours de la période étudiée où l'instance s'est consacrée pendant plusieurs mois à la planification AE, les questions et enjeux autrement à l'ordre du jour ont été mis en veilleuse ou transférés à des sous-comités. Pendant cette période, deux sous-comités ont ainsi été mis sur pied pour des dossiers tels que la création d'un fond de dépannage destiné à soutenir des familles dans le besoin ou le développement d'un outil de transition vers l'école. De même, le travail de réseautage et de partage d'information s'est trouvé relégué au second plan.

Autre conséquence, dans un contexte où la concertation s'est concentrée, pendant près de deux années, sur une planification faite dans le souci de répondre aux critères d'un bailleur de fonds précis, les acteurs locaux non directement concernés par ce financement se sont désintéressés de la concertation. Ce fut le cas des acteurs scolaires, qui étaient présents dans la foulée de la mobilisation^{xv} ayant suivi *l'Enquête sur la maturité scolaire des enfants montréalais* et qui ont par la suite déserté l'instance de concertation. Des acteurs locaux expliquent cette désertion par le désintérêt du milieu scolaire pour le travail de planification réalisé, vu sa lourdeur.

Enfin, la planification concertée comme exigence d'accès au financement transforme l'instance de concertation en instance de gestion de fonds, générant un esprit de compétition parmi les membres qui est contraire à l'esprit même de l'action concertée. Pour certains organismes, et plus particulièrement pour ceux dépourvus de financement à la mission, il a semblé difficile de ne pas tenir compte du fait que l'avenir financier de leur organisme est dépendant de leur participation à la concertation.

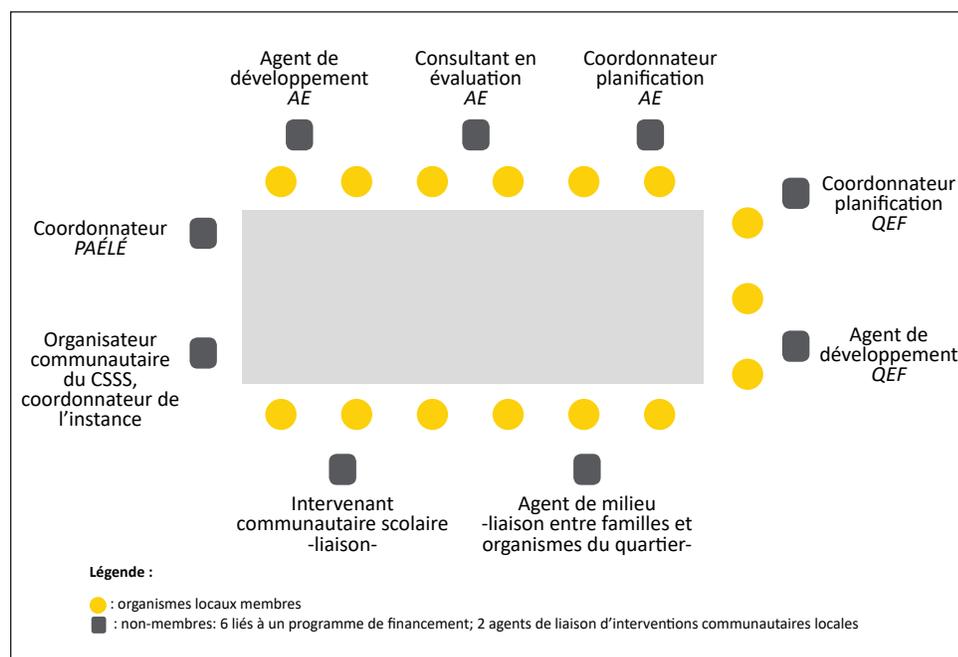
3^{ÈME} CONSÉQUENCE :

La présence d'agents accompagnateurs transforme la dynamique locale.

Certains programmes offrent du soutien et de l'accompagnement aux communautés qui souhaitent déposer une planification pour obtenir du financement. Ce faisant, la présence d'agents accompagnateurs des programmes de financement vient transformer la dynamique locale au sein de l'instance de concertation. La Figure 2 illustre la composition de l'instance de concertation locale en petite enfance étudiée. Il y siège 15 membres en tant qu'organismes locaux intervenant directement sur le territoire et neuf non-membres qui se déclinent ainsi : deux intervenants locaux qui y jouent un rôle de liaison avec des interventions locales³, un organisateur communautaire du CSSS qui assure historiquement la coordination de l'instance – sans agir comme représentant des *SIPPE-SCEF* – et six agents accompagnateurs dont la présence est la conséquence d'un programme de soutien à l'action concertée dont bénéficie la communauté.

FIGURE 2

Les acteurs de l'instance de concertation locale en petite enfance



Quatre de ces agents accompagnateurs ainsi que l'organisateur communautaire du CSSS – coordonnateur de l'instance – siègent sur le comité chargé de planifier les réunions de l'instance de concertation locale. Ils contribuent à établir l'ordre du jour et à préparer l'animation des rencontres, déchargeant ainsi les membres du fardeau administratif inhérent au travail de concertation. Mais en contrepartie, ces agents déterminent l'ordre du jour et y inscrivent des sujets que les membres ne perçoivent pas comme figurant nécessairement parmi leurs priorités. Pendant la période d'observation, des membres de l'instance de concertation ont ainsi publiquement questionné la pertinence de points mis à l'ordre du jour par ces agents. Cette situation a nui à la communication d'informations importantes pour les membres et ainsi au travail concerté

³L'intervenant communautaire scolaire est issu de l'intervention *Un milieu ouvert sur ses écoles*. L'agent de milieu est une ressource partagée par tous les organismes pour faire la liaison avec les familles.

sur le territoire. La présence de ces agents a été identifiée par des membres comme ayant entraîné une dévitalisation de la concertation et une baisse de la mobilisation.

La présence de ces agents a aussi été identifiée par des membres comme ayant entraîné un changement de dynamique au sein de l'instance locale. L'addition des programmes de financement assortis d'agents accompagnateurs pour en faciliter la mise en œuvre a engendré un déséquilibre au sein de l'instance locale et influé sur les rapports de pouvoir et la prise de décision. De ce déséquilibre, découle une perte d'influence perçue par ceux-là mêmes qui agissent au plus près des populations visées par les programmes et qui sont susceptibles de porter leurs préoccupations.

5 Coordination régionale et locale des programmes de financement

Au palier régional, les représentants régionaux des bailleurs de fonds et du ROCFM s'entendent assez largement pour dire que la réalité terrain de la planification et de la coordination en petite enfance décrite dans le cas local étudié n'est pas exceptionnelle mais représente, à divers degrés et sur un aspect ou l'autre, des réalités rencontrées dans les différents territoires locaux montréalais.

Sur le plan de la coordination des programmes de financement, les représentants régionaux des bailleurs de fonds agissent en interface entre les acteurs locaux et le palier central (gouvernement et philanthropie) pour soutenir des initiatives locales d'arrimage visant à simplifier le travail de planification locale. Leurs propos, mis en lien avec les données du cas local étudié, permettent de faire trois principaux constats.

1^{ER} CONSTAT :

Une coordination des programmes de financement laissée à l'initiative du palier local.

Le palier local est le principal lieu de coordination des programmes de financement. Des stratégies d'arrimage sont négociées entre les acteurs locaux et les représentants régionaux des bailleurs de fonds, tels que combiner les mandats de coordination terrain de deux programmes ou plus en recourant à une seule personne-ressource, ou encore harmoniser les calendriers de planification des programmes. À cet effet, Avenir d'enfants présente son cadre de planification comme un outil de planification en petite enfance apte à soutenir les planifications des autres programmes de financement. Des arrangements locaux sont négociables et Avenir d'enfants peut soutenir les milieux locaux dans la coordination locale des programmes. Cette perspective est facilitée par l'acceptation de ce cadre par d'autres bailleurs de fonds. Le recours à une planification unique pour AE et SIPPE-SCEF constitue le principal effort fait dans l'objectif de simplifier les procédures administratives relatives aux programmes de soutien à l'action locale concertée. Au 15 mars 2014, date du dépôt de projets pour SIPPE-SCEF, dans le cas étudié, les membres de l'instance de concertation locale en petite enfance ont pu soumettre au CSSS le travail de planification fait à cette date selon les critères d'AE. Le CSSS a également fait passer SIPPE-SCEF en planification triennale pour 2015-2018 afin d'harmoniser son calendrier de planification avec celui d'AE. Ce passage à une planification triennale est inscrit au cadre régional du programme SIPPE-SCEF mais son adoption est laissée à la discrétion des acteurs locaux.

Dans ce fonctionnement, les représentants régionaux des bailleurs de fonds se perçoivent comme ayant un rôle de soutien, considérant qu'ils ont une marge de manœuvre décisionnelle pour sortir des sentiers battus et innover. L'attitude positive des acteurs locaux, leur sens de l'initiative, leurs atouts, leur capacité de négocier et d'établir un rapport de coopération sont identifiés par les représentants régionaux des bailleurs de fonds comme des ingrédients du succès des initiatives de coordination locale. Néanmoins, c'est au palier local qu'incombe d'initier la coordination des programmes, ce qui ajoute à l'effort devant être consenti à la planification locale sans pouvoir compter sur l'effet de levier et les outils de planification intégrée que procurerait une démarche régionale proactive de coordination.

2^E CONSTAT

Une marge de manœuvre locale modulée par deux principaux facteurs : 1) l'ambivalence du rôle des agents accompagnateurs; 2) le manque d'autonomie financière des acteurs communautaires.

Bien que chaque programme impose des exigences de planification et de reddition de compte, les instances de concertation locales bénéficient d'une marge de manœuvre locale dont témoigne la diversité des arrangements négociés dans les différents territoires montréalais. Deux principaux facteurs viennent toutefois moduler la marge de manœuvre locale.

Premièrement, tel que l'a montré le cas local étudié, la plupart des programmes disposent d'agents accompagnateurs présents localement. C'est le cas d'*AE*, de *QEF* et de *PAÉLÉ*. Bien que le recours à ces agents ne soit pas un passage obligé et relève de la marge de manœuvre locale, les exigences des différentes démarches de planification rendent ces agents quasi essentiels, particulièrement pour les programmes plus jeunes – moins rodés – ou dont le financement est plus important, tel qu'*AE*. Or, la présence de ces agents transforme la dynamique locale et vient court-circuiter le processus décisionnel au sein de l'instance de concertation locale. Ainsi, bien que la plupart de ces agents ne soient pas des acteurs internes des communautés locales, ils jouent un rôle clé dans le processus local de planification. En conséquence, la possibilité de coordination locale des programmes finit par relever tout autant de la capacité de ces agents à travailler ensemble en soutien au milieu que de la volonté des acteurs du milieu au sein de l'instance de concertation locale de coordonner les programmes.

Deuxièmement, il apparaît difficile, pour les instances locales, de prendre de véritables décisions quant au financement de nouveaux projets collectifs issus d'une planification locale concertée. Les instances locales sont souvent confrontées au choix entre maintenir en place les organismes communautaires qui dispensent des services répondant à des besoins importants dans les communautés ou financer de nouveaux projets

collectifs qui viendraient aussi répondre à des besoins. Les instances locales de concertation se transforment alors en gestionnaires locaux de fonds dans un contexte où les organismes communautaires membres de ces instances entrent en compétition pour l'allocation des ressources. Dans ce fonctionnement, l'esprit de concertation requis pour le développement de projets collectifs s'en trouve affecté. La concertation ne peut opérer que dans la mesure où l'instance qui la porte est elle-même suffisamment solide pour soutenir un tel exercice, ce qui dépend de la stabilité même des organismes qui la constituent et donc, de leur autonomie financière de base. Mais les différents programmes privilégient tous un financement par projet et ignorent la revendication fondamentale des organismes communautaires en faveur d'un financement à la mission qui leur conférerait l'autonomie nécessaire pour s'investir dans l'action concertée.

Pour ces deux raisons, la planification collective exigée par les programmes, qui est un exercice vaste et rigoureux demandant un important investissement en temps et en ressources, peut conduire les milieux locaux à en questionner l'utilité même.

3^E CONSTAT

Deux principaux obstacles freinent la coordination régionale des programmes de financement : 1) la reddition de compte séparée; 2) l'absence d'une vision partagée sur les problèmes et façons d'intervenir et les rapports de pouvoir entre les bailleurs de fonds – et leurs représentants régionaux.

La reddition de compte séparée. Puisqu'une culture institutionnelle très sectorisée domine dans les ministères et chez leur partenaire philanthropique, les représentants régionaux des bailleurs de fonds n'entrevoient pas d'initiatives de décloisonnement des programmes au palier central, tel qu'intégrer des fonds ou élaborer des outils communs de planification ou de reddition de compte. C'est pourquoi une planification et une reddition de compte régionale séparées par programme persistent.

Puisque des ressources financières sont en cause et que de l'argent public est dédié à des programmes, les représentants régionaux des bailleurs de fonds doivent rendre compte au palier central (gouvernement et philanthropie) de l'usage des fonds. Ils doivent pouvoir savoir quelles actions ont été financées avec quel argent et souhaitent par conséquent recevoir une reddition de compte séparée.

Cependant, cela n'expliquerait pas entièrement pourquoi les représentants régionaux des bailleurs de fonds ne parviennent pas à entreprendre une démarche régionale pour avancer vers des outils communs de planification et de reddition de compte. À cet égard, des pistes sont à explorer. Par exemple, au palier local, des instances de concertation réussissent à concilier dans des outils de planification les exigences des différents

bailleurs de fonds. Également, dans les rapports d'activités soumis annuellement à leurs regroupements, des organismes communautaires présentent un montage financier pour l'ensemble de leurs actions, montrant à quoi chaque bailleur de fonds a contribué. Aux paliers régional et central, des expériences de coopération existent aussi pour éviter des duplications, harmoniser des programmes et s'assurer de la cohérence des interventions qui se déploient pour une même population, un territoire local donné ou auprès des mêmes milieux receveurs. Par exemple, Québec en forme – région de Montréal – travaille à harmoniser son programme avec ceux du ministère de la Famille, d'Avenir d'enfants et du Regroupement des Centres de la petite enfance de l'Île de Montréal (le milieu receveur) pour s'assurer qu'il soit cohérent avec les autres programmes déployés sur les mêmes terrains. Dans le même sens, au lancement du programme *R²*, Réseau Réussite Montréal – une concertation montréalaise de soutien à la persévérance et la réussite scolaires déjà opérante – a négocié au palier régional que la gestion du financement et le déploiement local du programme *R²* lui soit délégués, ce qui a permis l'utilisation d'une structure et de mécanismes déjà en place pour ce nouveau programme. Devant les attentes du palier local pour davantage de coordination régionale, certains des représentants régionaux des bailleurs de fonds affirment que le point focal serait qu'ils aient la conviction qu'il s'agit là d'un problème important auquel ils peuvent trouver des solutions.

L'absence d'une vision partagée sur les problèmes et façons d'intervenir.

Un autre obstacle freine la coordination des programmes de financement, celui de la problématisation propre à chaque programme, c'est-à-dire la façon propre à chaque bailleur de fonds de poser le problème, les priorités et les solutions et sa conviction quant au bien-fondé de sa vision. Si, pour un observateur externe, tous les programmes en petite enfance semblent apparentés quant à leur approche, à leur population cible et à leurs stratégies d'action, ils comportent des différences quant aux facteurs plus spécifiques sur lesquels agir (par exemple, l'environnement alimentaire et les jeux actifs pour *QEF*, les facteurs liés à la littératie pour *PAÉLÉ*). À ces différences s'ajoute l'absence d'une lecture partagée des réalités, des besoins et des priorités des communautés locales, attribuable au peu de partage d'informations parmi les représentants régionaux des bailleurs de fonds et entre ces derniers et les réseaux d'acteurs locaux. Un faible lien de confiance parmi ces acteurs est évoqué pour expliquer cette situation. En conséquence, des changements structurels, telle que la création d'un cadre de planification régionale intégrée, soulèveraient l'enjeu des rapports de pouvoir entre les bailleurs de fonds – et entre leurs représentants régionaux – en matière d'orientation à donner à la problématisation et de contrôle de la décision.

6 Trois enjeux soumis par les chercheures à la discussion

Trois enjeux du fonctionnement montréalais actuel sont soulevés par ces résultats et soumis par les chercheures à la discussion.

L'enjeu de l'équité. L'approche de coordination des programmes de financement qui a cours repose essentiellement sur la force des instances locales, leur volonté et leur capacité à négocier des arrangements favorables à leur communauté. Cela s'ajoute au fait que dans les programmes en partenariat public-philanthropique, l'accès des populations locales aux ressources publiques dépend de la volonté ou de la capacité des instances de concertation locales de soumettre des demandes qui répondent aux exigences des programmes. Il en résulte un traitement variable d'une communauté à l'autre suivant les attributs des réseaux d'acteurs locaux, sans égard à la hauteur des besoins des populations locales. Ce fonctionnement contraste avec celui des programmes publics, tel que les *SIPPE-SCEF*, où tous les territoires reçoivent un financement qui leur est dédié selon les caractéristiques de leur population. Un fonctionnement basé sur la force des instances locales risque d'être à l'avantage des communautés dont les acteurs locaux en petite enfance sont bien organisés et capables d'affirmer leur position, d'établir un rapport de force et un espace de coopération avec les représentants régionaux des bailleurs de fonds, ce qui serait le cas d'une minorité de communautés. En contrepartie, ce fonctionnement risque de désavantager les populations des communautés dont le réseau d'acteurs en petite enfance n'a pas atteint un niveau suffisant d'organisation et de maturité.

L'enjeu d'un mode de fonctionnement coûteux. Le fonctionnement actuel des programmes de financement en petite enfance est un mode coûteux de planification et de reddition de comptes. Les représentants régionaux des bailleurs de fonds, le ROCFM et les instances locales en petite enfance en conviennent. La multiplication des opérations de planification correspondant aux cadres de planification de chaque programme, de même que les opérations séparées de reddition de compte, entraînent une charge considérable pour les instances locales.

L'enjeu de la gouvernance intersectorielle régionale en petite enfance. Dans le mode de coordination actuel, centré sur la force des réseaux d'acteurs locaux et la capacité d'innovation des acteurs régionaux, aucun acteur régional ne se positionne dans le rôle de leadership régional porteur d'une approche populationnelle de planification publique dans le champ de la petite enfance, un rôle relevant légitimement d'un acteur public. D'un côté, se trouve le cadre de planification d'Avenir d'enfants promu comme étant une planification de quartier en petite enfance en référence auquel les plans d'autres programmes peuvent être élaborés. Avenir d'enfants soutient les initiatives de coordination des réseaux d'acteurs locaux en ce sens. Ce faisant, Avenir d'enfants se trouve de facto à la position de la planification en petite enfance par sa vision intégrative,

par l'ampleur de son cadre de planification et de son instrumentation qui sont des exigences pour l'accès au financement. D'autres programmes de financement d'importance comparable comme les *SIPPE-SCEF* s'ajustent à ce cadre afin d'alléger la tâche des milieux locaux. D'un autre côté, *Avenir d'enfants* ne se définit pas lui-même comme un leader régional de la planification en petite enfance et il n'en a pas la responsabilité formelle. De surcroît, un cadre de planification unifié, s'il s'agissait de celui d'*Avenir d'enfants*, n'apparaît pas avantageux pour plusieurs vu ses exigences et vu qu'il risquerait d'imprimer des orientations à la planification locale et de la distancier de la vision des acteurs locaux.

Cependant, suivant *l'Initiative des sommets montréalais sur la maturité scolaire* (2008-2009), il persiste chez les acteurs locaux des difficultés à faire émerger des décisions collectives à partir des portraits de problèmes ou de besoins. Cela, davantage encore dans le contexte de différents programmes de financement non coordonnés. Produire collectivement un diagnostic fidèle à la réalité et aux enjeux prioritaires d'une communauté est un exercice difficile. Celui de transformer ces constats en une planification de quartier qui soit cohérente et conséquente et qui ait une portée de changements réaliste est encore plus difficile. Les planifications locales produites tendent ainsi plutôt à répondre à chaque programme, qui oriente alors les priorités, renforçant l'effet de sectorisation plutôt que de promouvoir une approche globale de la petite enfance.

Agir sur les défis collectifs régionaux en petite enfance, tel que coordonner et instrumenter une planification globale – régionale et locale – répondant au contexte montréalais, demeure un objectif pertinent et encore rarement atteint depuis les recommandations de *l'Enquête sur la maturité scolaire des enfants montréalais*^{xxvi}. Le besoin d'un leadership régional légitime en petite enfance pour s'attaquer à de tels enjeux régionaux s'en trouve réaffirmé. Il est en effet bien démontré que pour davantage de coordination et de cohérence de l'action intersectorielle aux paliers supérieurs de la gouverne, une ligne verticale légitime, porteuse d'une vision populationnelle d'ensemble, doit être combinée à la ligne horizontale des réseaux locaux d'action porteurs de la décision locale^{xxvii,xxviii,xxix,xxx,xxxi}.

Conclusion

Le financement de l'action locale dans le champ de la petite enfance se trouve à la fin d'un cycle, au moment où les programmes en partenariat public-philanthropique dont il est question dans cette recherche arrivent à terme. Cependant, d'autres programmes en mode cloisonné pourront voir le jour au cours des prochaines années en introduisant chacun de nouveaux cadres et de nouveaux outils. Ainsi, les enjeux de la coordination des programmes de financement dans le champ de la petite enfance soulevés dans cette recherche demeurent hautement pertinents et appellent à des initiatives constructives de coordination, aux paliers central et régional de la gouverne.

Les représentants régionaux des bailleurs de fonds et du ROCFM s'entendent largement sur l'importance qu'a le palier régional. On ne peut faire l'économie du palier régional de décision. Il revient à ce palier de donner des orientations claires pour l'action, de les communiquer aux acteurs locaux et de trouver des solutions aux grands problèmes. La multiplication des programmes de financement et leur coordination font partie de ces problèmes. Les représentants régionaux des bailleurs de fonds en petite enfance s'entendent pour dire qu'à ce jour, ce problème de la coordination n'a pas été véritablement traité, malgré le dialogue régional ayant eu cours depuis *l'Initiative des sommets montréalais sur la maturité scolaire* de 2008-2009.

Références

- i. Laurin, I., Bilodeau, A., Giguère, N. et Lebel, A. (2014). *L'initiative des sommets montréalais : ses retombées sur la mobilisation* (no 1); *L'initiative des sommets montréalais : ses retombées sur l'organisation des services* (no 2). Série Le point sur ... l'action intersectorielle. Montréal : Centre de recherche Léa-Roback.
- ii. Bureau, V. (2014, avril). *Is there more governance of networks? The case of coordinating public health services for migrants in Québec*. Communication présentée à International Research Society for Public Management Conference, Ottawa.
- iii. 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. Repéré à : http://www.innovation.cc/francais/peer-reviewed/1-424intro_divay_v18i2a1.pdf
- iv. Weber, E. P. et Khademian, A. M. (2008). Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public Administration Review*, 68(2), 334-49.
- v. Ferlie, E., Fitzgerald, L., McGivern, G., Dopson, S. et Bennett, C. (2011). Public Policy Networks And 'Wicked Problems': A Nascent Solution? *Public Administration*, 89(2), 307-24.
- vi. Divay, G. (2009). La réingénierie civique des services décentralisés dans un État stratège. Dans Côté L, Lévesque B, Morneau G (dir.), *État stratège et participation citoyenne* (p. 165-205). Québec : Presses de l'Université du Québec.
- vii. Bourque, D. (2008). *Concertation et partenariat : entre levier et piège du développement des communautés*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- viii. MacLean, L. M., Clinton, K., Edwards, N., Garrard, M., Ashley, L., Hansen-Ketchum, P. et Walsh, A. (2010). Unpacking vertical and horizontal integration: childhood overweight/obesity programs and planning, a Canadian perspective. *Implementation Science*, 5(36), 1-11. Repéré à <http://www.implementationscience.com/content/5/1/36>
- ix. Bureau, V. (2014, avril). *Is there more governance of networks? The case of coordinating public health services for migrants in Québec*. Communication présentée à International Research Society for Public Management Conference, Ottawa.
- x. 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.
- xi. Bryson, J. M., Crosby, B. C. et Stone, M. M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66(S1), 44-55.

- xii. McGuire, M. et Agranoff, R. (2011). The limitations of public management networks. *Public Administration*, 89(2), 265-84.
- xiii. Rodriguez, C., Langley, A., Beland, F. et Denis, J. L. (2007). Governance, Power, and Mandated Collaboration in an Interorganizational Network. *Administration and Society*, 39(2), 150-193.
- xiv. 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.
- xv. Meijers, E. et Stead, D. (2004, décembre). *Policy integration: What does it mean and how can it be achieved? A multidisciplinary review*. Communication présentée à Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies-Interlinkages and Policy Integration, Berlin. Repéré à http://userpage.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/meijers_stead_f.pdf
- xvi. Dab, W. (2005). Réflexions sur les défis de la programmation en santé. *Promotion & Education, Hors série* (3), 74-77.
- xvii. Klijn, E. H., Steijn, B. et Edelenbos, J. (2010). The impact of network management strategies on the outcome in governance networks. *Public Administration* 88(4), 1063-82.
- xviii. Direction de santé publique de Montréal. (2008). *Enquête sur la maturité scolaire des enfants montréalais. En route pour l'école*. Montréal, Agence de la santé et des services sociaux de Montréal.
- xix. Laurin, I., Bilodeau, A., Giguère, N. et Potvin, L. (2015). Intersectoral mobilization in child development: An outcome assessment of the Survey of the school readiness of Montreal children. *Social sciences*, 4, 1316–1334.
- xx. Bilodeau, A., Laurin, I., Giguère, N. et Potvin, L. Understanding the challenges of intersectoral action in public health through a case study of early childhood programmes and services. En révision.
- xxi. Palier, B. et Surel, Y. (2005). Les “trois I” et l’analyse de l’État en action. *Revue française de science politique*, 55(1), 7-32.
- xxii. Clavier, C. et Gagnon, F. (2013). L’action intersectorielle en santé publique ou lorsque les institutions, les intérêts et les idées entrent en jeu. *La Revue de l’innovation : La Revue de l’innovation dans le secteur public*, 18(2), 1-16.
- xxiii. Ndumbe-Eyoh, S. et Moffatt, H. (2013). Intersectoral action for health equity: a rapid systematic review. *BMJ Public Health*, 13, 1056.
- xxiv. Meijers, E. et Stead, D. (2004, décembre). *Policy integration: What does it mean and how can it be achieved? A multidisciplinary review*. Communication présentée à Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies-Interlinkages and Policy Integration, Berlin. Repéré à http://userpage.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/meijers_stead_f.pdf

- xxv. Laurin, I., Samson, I., Lavoie, S., Durand, D. et Boucheron, L. (2010). *Les Sommets sur la maturité scolaire - Document synthèse de la démarche effectuée en 2008-2009*. Montréal, QC : Direction de santé publique - Agence de la santé et des services sociaux de Montréal. Repéré à http://www.dsp.santemontreal.qc.ca/dossiers_thematiques/tout_petits/thematique/maturite_scolaire/documentation.html
- xxvi. Direction de santé publique de Montréal. (2008). *Enquête sur la maturité scolaire des enfants montréalais. En route pour l'école*. Montréal : Agence de la santé et des services sociaux de Montréal.
- xxvii. Bryson, J. M., Crosby, B. C. et Stone, M. M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66(S1), 44-55.
- xxviii. Burau, V. (2014, avril). *Is there more governance of networks? The case of coordinating public health services for migrants in Québec*. Communication présentée à International Research Society for Public Management Conference, Ottawa.
- xxix. Keast, R. L., Mandell, M. et Brown, K. (2006). Mixing state, market and network governance modes: the role of government in "crowded" policy domains'. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 9(1), 27-50.
- xxx. Rodriguez, C., Langley, A., Beland, F., Denis, J. L. (2007). Governance, Power, and Mandated Collaboration in an Interorganizational Network. *Administration and Society*, 39(2), 150-93.
- xxxi. Bilodeau, A., Laurin, I., Giguère, N. et Potvin, L. Understanding the challenges of intersectoral action in public health through a case study of early childhood programmes and services. En révision.

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

10111A

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



ARIMA
Quand la recherche et la pratique font connaissance

www.centreinteractions.ca

ISSN 2291-5958 (En ligne)