

**La gouvernance intersectorielle et multiniveaux,
collaboration entre secteurs et niveaux de l'action publique**

Angèle Bilodeau PhD
Professeure chercheure titulaire
École de santé publique
Université de Montréal

Contexte

- Depuis 1997, la *Loi sur l'instruction publique* reconnaît formellement la communauté et les parents comme des partenaires importants du projet éducatif de l'école.
- Dans le champ de l'éducation, comme dans le champ social et de la santé, partout dans les sociétés industrielles avancées depuis une trentaine d'années, la collaboration école-famille-communauté est ciblée par les politiques et programmes publics pour faire face aux défis de tous ordres soulevés par l'immigration, la pluriethnicité et la défavorisation socioéconomique.

Question

Au-delà du niveau local (ex, collaborations É-C),
quels sont les **défis du 21^e siècle**

en action intersectorielle,

horizontalement aux niveaux supérieurs de la
gouvernance ?

verticalement entre les niveaux de l'action
publique?

Après + 2 décennies d'intersectorialité

- ❑ **Aux paliers supérieurs de gouvernance**, perpétuation d'un fonctionnement sectorisé des programmes d'action intersectorielle **locale** déployés en vue d'objectifs apparentés - pour une même population - sur une même territoire :
- ✓ multiples **cloisonnements**, horizontaux et verticaux, **intérêts rarement alignés**, **actions incohérentes**, **processus décisionnels** peu favorables à la collaboration
- ✓ gouvernance régionale et locale **éclatée et multicentrique**
- ✓ **empilement** des programmes et initiatives au palier local
- ✓ **affaiblissement des processus locaux de concertation** en raison de leur sur-sollicitation

- ❑ De façon générale, l'intersectorialité se développe plus aisément au palier local.

Stratégie intersectorielle : créer des interdépendances

Deux degrés de collaboration

(Au-delà de l'échange d'information ou de clientèle)

- 1. Coordination** : ajustements mutuels aux politiques/ programmes sectoriels pour produire des interventions plus cohérentes, + solides
Cf. enjeux politiques (buts et intérêts) et administratifs (règles des programmes et reddition de compte)
- 2. Intégration** : mise en place de politiques/programmes conjoints par les secteurs impliqués, visant des objectifs non couverts par les politiques/programmes sectoriels et recouvrant un spectre plus large d'actions.

Degré de difficultés élevé de la gouvernance intersectorielle

- ❑ Grande hétérogénéité des acteurs engagés, des politiques/ programmes qu'ils portent, des enjeux qui les mobilisent
- ❑ Mise en relation – et en concurrence – d'intérêts, de savoirs et de pratiques sectoriels, disciplinaires ou professionnels, et de perspectives différentes sur les problèmes et solutions.
- ❑ Obstacles politiques ou administratifs, tels que :
 - ✓ superposition de politiques, programmes, instruments qui deviennent contradictoires ou incohérents
 - ✓ intérêt des secteurs à établir leurs propres objectifs et leurs règles et à exercer leur contrôle sur un champ de pratique
 - ✓ rapports de pouvoir entre les secteurs et entre les paliers
 - ✓ systèmes sectoriels de financement et de vérification

Exigences et avantages de coordination / intégration

Exigences: Harmoniser des univers de sens et d'action

Pour chaque secteur:

- Orienter son action propre vers les objectifs de la politique intégrée
- Accorder **préséance aux objectifs globaux sur les objectifs sectoriels**

Pour la gouvernance:

- Trouver un équilibre entre autonomie des acteurs sectoriels et interdépendance
-  d'interdépendance =  autonomie

Avantages collectifs:

- Résultats sont issus d'approches en réseau** /prp acteur seul dans les programmes/politiques qui font face à des situations complexes
- Réduction de la duplication de programmes.
- Accroissement des possibilités d'actions à différents niveaux de déterminants.
- Accroissement du potentiel d'impact en mettant en commun les financements et les ressources.

La gouvernance multi-niveaux

- ❑ Distribution du **pouvoir de régulation** entre les niveaux de gouvernance

Responsabilités différentes aux différents niveaux, donc **enjeux différents**:

- ❑ État central : choix stratégiques et financements
- ❑ Structures régionales: cadres de travail partagés, diagnostics collectifs et organisation de l'action en appui à l'action locale
- ❑ Structures locales : actions concrètes et leur suivi

Années 1980 : déplacement de responsabilités de l'État vers de tiers acteurs entraîne une **négociation – renégociation constante des capacités de régulation** entre niveaux de gouvernance et éventail de plus en plus large d'acteurs.

Stratégies de gouvernance intersectorielle multi-niveaux

- Dès que l'interdépendance des niveaux est en cause, les stratégies de changement pointent vers les **niveaux supérieurs** de gouvernance
- La **seule gouvernance horizontale**, basée sur la négociation parmi les parties prenantes **ne suffit pas** à créer la convergence et la coordination
- La gouvernance centralisée autour d'une **organisation leader** est + efficace que la seule gouvernance horizontale
- La **coordination verticale** entre différents niveaux, **basée sur l'autorité et la légitimité du gouvernement au plus haut niveau**, est + efficace
- Aux niveaux supérieurs de gouvernance (régional, central), les experts recommandent une **combinaison de stratégies verticales et horizontales** pour assurer la convergence et la coordination

Instruments mobilisables aux niveaux supérieurs de gouvernance

Instruments législatifs et réglementaires, financiers, incitatifs, informatifs ou communicationnels:

- financement intersectoriel et règles de reddition de compte établies conjointement**
- structures et mécanismes de coordination et de collaboration entre secteurs et entre niveaux, **haut-placés dans la hiérarchie**
- stratégies de transfert de connaissances, de communication, d'accompagnement des pratiques ou d'apprentissage collectif

Études de cas dans le champ de la petite enfance à Montréal 2008-2016 *

Le principal défi intersectoriel et multi-niveaux :
la réduction des inégalités sociales de santé chez les enfants

- * 2008-2011 sur 2 niveaux: 6 territoires locaux + le régional
- 2014-2015 sur 3 niveaux: 1 territoire local + régional + gouvernement

Dernière décennie dans le champ de la petite enfance à Montréal

2008 Publication de l'*Enquête sur la maturité scolaire des enfants montréalais* (DSP, 2008)

2008 – 2009 Mobilisation multi-secteurs dans des sommets locaux et régional

Engagement aux 3 niveaux :

Gouvernemental:

✓ Fonds de 400 millions\$ -10 ans- en partenariat public-philanthropique

Régional :

✓ Nouvelle instance intersectorielle régionale : Santé, CPE, Éducation, Ville, OC, philanthropie

✓ Ajout de programmes **sectoriels** avec déploiement à base **intersectorielle** locale

Local:

✓ Mobilisation des instances intersectorielles existantes et nouvelles

✓ Plusieurs innovations **intersectorielles** (ex: BB hors les murs)

Étude 2008-2011

Controverse majeure au sein de l'instance intersectorielle régionale:

- ❑ Coordination & complémentarité des programmes de financement de l'AI locale
- ❑ Point de vue régional: coordination engage l'**autonomie des bailleurs de fonds** dans l'établissement de leurs exigences et règles de reddition de compte
- ❑ Point de vue local : **accumulation** des programmes de financement exigeant action locale concertée, avec chacun leurs règles.
- ❑ Traitement au niveau régional: favoriser la collaboration quand c'est possible, en tout respect de l'autonomie des différents programmes

But de la recherche 2014-2015 :

Approfondir les intérêts convergents et concurrents en jeu qui entravent la coordination ou l'intégration des politiques et programmes aux niveaux supérieurs de gouvernance

Cadre théorique et méthode

- Théorie des 3 I : idées – intérêts – institution (Palier, Surel 2005; Surel, 2010; Lascoumes, Le Galès, 2018)
- Idées: cadre cognitif et normatif des programmes
- Intérêts: calcul coût/bénéfice du conflit et de la coopération ; relations de pouvoir
- Institution: structures, règles et mécanismes qui régulent l'action

Étude d'un cas aux 3 niveaux			
	Observation	Entretiens	Documents
Local	24 réunions 2 événements	21	23
Régional	3 événements	1 comité régional + ROCFM 4 individuels	12
Provincial			25

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) depuis 2004		PAÉLÉ (0-5 ans) depuis 2003	
---	--	--	--

PROGRAMMES EN PARTENARIAT PUBLIC-PHILANTHROPIQUE AVEC LA FONDATION L&A CHAGNON

Québec en forme (0-17 ans) 2002-2019	Avenir d'enfants (0-5 ans) 2009-2019		Réunir-Réussir (0-20 ans) 2009-2015
---	---	--	--

CONTENU – LES IDÉES

INTÉRÊTS EN JEU

Similarité de contenu :

- Petite enfance, âge critique du développement humain
- Focus sur l'action précoce, en amont
- Approche écosystémique
- Mise en œuvre par l'action locale concertée

Pas d'intérêts en jeu liés aux idées fondatrices des programmes

RÈGLES IMPLANTATION-OPÉRATION

INTÉRÊTS LOCAUX EN JEU

Planification locale concertée

- règles spécifiques par programmes - exigence d'accès au financement

Reddition de compte séparée

- règles spécifiques par programmes

Agents de soutien à la planification par programme

- financement par projet et non à la mission
- participation obligée à la concertation pour accès \$\$

- + structures de concertation locale
- + opérations de planification et de reddition de comptes
- + charge de travail pour financement, coordination, gestion
- concertation locale:
 - focus sur planification = retrait d'acteurs moins concernées
 - compétition parmi les OC membres pour \$\$
- Transfert de rôles + compétences à des agents
- Réduction du contrôle & influence des acteurs locaux
- Organismes mandataires en position de dispensateurs de services plutôt qu'en partenaires

RÈGLES IMPLANTATION-OPÉRATION	INTÉRÊTS PROVINCIAUX EN JEU	INTÉRÊTS RÉGIONAUX EN JEU
Règles de planification et de reddition de compte par programme établies au niveau provincial	Responsabilité de chaque ministère et PPP pour la gestion des fonds publics	Obligation de rendre compte de l'utilisation des fonds aux ministères et PPP
	Assurer la solidité des règles de contrôle aux niveaux régional et local	<input type="checkbox"/> Refus de coordonner régionalement les objectifs, exigences, règles des programmes –respect de l'autonomie des acteurs <input type="checkbox"/> Relayer les exigences aux acteurs locaux
Domination de la culture institutionnelle sectorisée sur les initiatives de décroisement	Assurer que chaque ministère et chaque PPP contrôlent la direction et la gouvernance de ses programmes	Soutien aux initiatives de coordination locales Affirmation de leur capacité de décision et d'innovation pour transformer la situation

Traitement des intérêts aux 3 niveaux de gouvernance 2008-2015

Gouvernemental:

- Amorçe d'échanges entre le Gouvernement et la Fondation Chagnon en réponse aux intérêts locaux **-sans issue-**

Régional :

- manque d'information & compréhension partagée des besoins locaux
- incapacité à assumer le leadership régional –DX & cadre de travail partagé
- Arrangements bilatéraux singuliers entre 1 instance locale et plus d'un représentant régional
- La coordination des programmes: Jamais inscrite au mandat de l'instance régionale**

Local:

- Efforts de coordination demeurés au niveau local

À la fois:

- lieu d'exercice des mécanismes de reproduction de la sectorisation
- lieu privilégié de la coordination intersectorielle

La reddition de comptes par programme est la règle exerçant la plus forte contrainte en faveur du statu quo

Comment expliquer le peu de progrès intersectoriel aux paliers supérieurs de gouvernance?

Complexification du système d'action d'une manière** qui n'a pas à voir avec la complexité du problème à résoudre (réduction des ISS chez les enfants)

**Dispensation des services publics déléguée aux PPP + Addition de programmes sectoriels

- Sectorisation très ancrée dans l'administration publique – transposée dans PPP –liée à la reddition de compte par ministère /programme cf. **imputabilité** dans la gestion des fonds publics
- Coordination régionale limitée sans une organisation leader, couplée à l'autorité gouvernementale (légitime)
- Aux niveaux supérieurs: pas d'adoption de principes/outils coordination & intégration
- Aux niveaux supérieurs, l'empilement des programmes produit des acteurs + intérêts à maintenir le statu quo
- Asymétrie des rapports de pouvoir entre gouvernemental-régional et local, au détriment du local