Santé Canada Health Canada

La création de partenariats dans le domaine de la santé : constats

La nutrition pour un virage santé : voies d'action

Canada

La création de partenariats dans le domaine de la santé : constats

La nutrition pour un virage santé :
voies d'action

Notre mission est d'aider
les Canadiens et les Canadiennes
à maintenir et à améliorer leur état de santé.
Santé Canada

Also available in English under the title
Building Partnerships for Health: Lessons Learned

On peut se procurer des exemplaires supplémentaires auprès de :
Publications
Santé Canada
Direction des communications
Indice de l'adresse 0900C2
Ottawa (Ontario)
K1A 0K9

Téléphone : (613) 954-5995
Télécopieur : (613) 941-5366

La présente publication est disponible sur Internet à l'adresse suivante :
http://www.hc-sc.gc.ca/nutrition

Elle est également disponible sur demande sur disquette, en gros caractères, sur bande sonore ou en braille.

Publication autorisée par le ministre de la Santé

© Ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1998
Cat. H39-422/1998F
ISBN 0-662-82612-4

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement les vues officielles de Santé Canada.

Préparé par :
Prairie Region Health Promotion Research Centre
University of Saskatchewan
Auteurs : Ronald Labonte, Susan Swanson, Joan Feather

Soumis à :
Unité de la nutrition et de la saine alimentation
Santé Canada
1997

Table des matières

1 Introduction 5

2. Méthodes de recherche 6
2.1 Étape 1 : la chronologie descriptive t les entrevues semi-structurées 6
2.2 Étape 2 : les ateliers de récit et débat 6

3 Constats 8
3.1 La planification préliminaire de la collaboration intersectorielle : être certain du but 8
3.2 La création du partenariat : porter attention au pouvoir 12
3.3 L'obtention de l'engagement des partenaires : susciter l'adhésion à l'aide du processus 15
3.4 Le suivi 18
3.5 La consultation des milieux représentés 20

4 Conclusion 21

Annexes 24

1. Introduction

Le rapport de 1996 intitulé *La nutrition pour un virage santé : voies d'action*[1] est le fruit d'un processus intense de collaboration intersectorielle auquel ont participé des ministères, des organisations non gouvernementales et le secteur privé. La Direction générale de la promotion et des programmes de la santé de Santé Canada a confié au Prairie Region Health Promotion Research Centre la tâche d'examiner cette expérience pour que d'autres puissent profiter des leçons tirées par les participants.

Actuellement, la collaboration intersectorielle en matière de promotion de la santé revêt une importance de plus en plus grande[2] et a d'ailleurs été l'axe central de la quatrième Conférence internationale sur la promotion de la santé[3]. Compte tenu de l'intérêt suscité par la question, le présent rapport vise à aider ceux qui essaient actuellement d'établir des partenariats entre différents ministères ou encore entre les secteurs public, privé et les organisations non gouvernementales dans le but de faire progresser le domaine de la santé. Les constats exposés dans cette étude touchent aux structures et aux processus qui facilitent la collaboration intersectorielle.

Une étude de cas complète, qui dépasse largement les ressources disponibles pour cette recherche, pourrait permettre d'examiner les incidences des *voies d'action* et de clarifier l'efficacité tant du processus que du produit de la collaboration intersectorielle. Selon certaines indications, les *voies d'action* sont de fait utilisées de diverses façons, mais il était impossible, dans le cadre de cette étude, de traiter de façon systématique de la question des incidences. En Nouvelle-Écosse, l'élaboration des *voies d'action* nationales s'est faite de pair avec une initiative provinciale pour la production d'un plan sur la nutrition. Cette initiative provinciale a été prise en compte pour servir d'exemple supplémentaire de collaboration intersectorielle et pour faire la lumière sur un aspect du processus d'élaboration des *voies d'action* nationales, à savoir les consultations avec les milieux concernés.

Les leçons tirées de l'élaboration des *voies d'action* et l'expérience de la Nouvelle-Écosse correspondent à ce que l'on trouve dans les publications récentes sur la collaboration intersectorielle[4]. L'importance de cette étude réside dans le fait qu'elle confirme ce que beaucoup d'entre nous savent déjà au sujet du travail en collaboration et laisse entendre que, souvent, nous ne mettons pas nos connaissances en pratique.

---

1. Comité directeur conjoint responsable de l'élaboration d'un plan national sur la nutrition pour le Canada. *La nutrition pour un virage santé : voies d'action*, Ottawa, 1996.
2. Comité consultatif fédéral-provincial-territorial sur la santé de la population. *Stratégies d'amélioration de la santé de la population : investir dans la santé des Canadiens*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et des Services du Canada, 1994.
   Association canadienne de santé publique. *Énoncé d'action pour la promotion de la santé au Canada*, Ottawa, ACSP, 1996.
3. Organisation mondiale de la santé. *Déclaration de Jakarta sur la promotion de la santé au XXIe siècle*, Genève, Organisation mondiale de la santé, 1997.
4. Costongs, C. et J. Springett. « Joint working and the production of a City Health Plan: the Liverpool experience », *Health Promotion International* 12(1) : 9-20, 1997.
   Fieldgrass, J. *Partnership in Health Promotion*, Londres, Health Education Authority, 1992.
   Association canadienne de santé publique. *The Canadian Experience of Intersectoral Collaboration for Health Gains*, Ottawa, Association canadienne de santé publique, 1997.
   Labonte, R. *Power, Participation and Partnerships for Health Promotion*, Melbourne, AU : VicHealth Foundation, 1997.

2. Méthodes de recherche

Les méthodes utilisées dans cette étude sont exposées brièvement ci-dessous et décrites de façon plus détaillée dans les annexes.

Comme pour une étude de cas, nous avons utilisé, pour cette enquête, de nombreuses méthodes de collecte de données afin de recueillir suffisamment de renseignements contextuels et descriptifs à l'aide desquels nous pourrions concevoir un cadre pour les constats. La recherche s'est déroulée en plusieurs étapes.

2.1 Étape 1 : la chronologie descriptive et les entrevues semi-structurées

L'équipe de recherche a rassemblé de la documentation et des dossiers de l'Unité des programmes de nutrition, de Santé Canada, portant sur le travail du Comité directeur conjoint (CDC) dont les dix-huit membres ont assumé la responsabilité de l'élaboration et de la diffusion des *voies d'action*. Un compte rendu empirique des événements, appelé chronologie descriptive, en est issu et a été utilisé pour placer les entrevues dans un contexte historique et pour commencer à dégager les tensions ou les défis inhérents au processus de collaboration intersectorielle. Un sommaire du processus d'élaboration des *voies d'action* se trouve à l'annexe 1.

La chronologie descriptive donne peu de renseignements sur les raisons du choix d'une approche intersectorielle, la façon dont celle-ci a été facilitée ou gérée, les raisons pour lesquelles certains problèmes ont surgi, les mesures prises pour surmonter ces problèmes, les impressions des participants quant au processus et ce qu'ils en ont retiré. Ces questions ont été traitées au cours d'une série d'entrevues semi-structurées menées auprès de onze personnes ayant participé aux travaux du CDC ou aux consultations régionales sur l'ébauche du document (voir à l'annexe 2 la liste des questions posées en entrevue).
Au cours des entrevues individuelles, les répondants pouvaient s'exprimer librement et exposer franchement des vues divergentes sur le processus en question. Toutefois, dans le cas de certains répondants, beaucoup de temps s'était écoulé depuis leur participation aux travaux du CDC (de un à deux ans, selon le moment et la durée de leur participation au processus). On note par conséquent des problèmes inévitables de mémoire et de sélectivité *a posteriori*. L'équipe de recherche a analysé les entrevues, en a tiré un document de synthèse et a à nouveau rencontré les répondants pour recueillir des observations supplémentaires. Cette technique itérative a été utilisée pour accroître la fiabilité de l'analyse, qui, de concert avec la chronologie descriptive, a ensuite servi de base à la détermination des « thèmes génératifs » clés et des questions pour la seconde étape de la recherche.

2.2 Étape 2 : les ateliers de récit et débat

Pour cette étape, on a organisé deux rencontres d'une journée pendant lesquelles des personnes qui avaient élaboré les *voies d'action* ou qui utilisaient celles-ci ont participé à des ateliers de récit et débat[1]. La méthode récit et débat (voir l'annexe 3) a été élaborée en 1994-1995 par une équipe de chercheurs et de praticiens du domaine de la promotion de la santé, avec l'appui de Santé Canada et grâce

1. Labonte, R. et J. Feather. *Manuel sur l'utilisation du récit pour la promotion de la santé*, Ottawa, Ministre d'Approvisionnements et Services Canada, 1996.

au parrainage du Prairie Region Health Promotion Research Centre[2]. La méthode puise à même le travail de théoriciens en éducation, en sciences sociales et en féminisme, de concepteurs de renommée internationale et de spécialistes de la recherche qualitative.

La méthode vise l'acquisition de connaissances générales sur la pratique, au moyen d'une discussion dirigée portant sur des expériences connexes. Essentiellement, la première étape de la méthode récit et débat consiste à demander aux participants d'échanger leurs impressions sur des expériences précises se rapportant à un thème générateur. On entend par thème générateur un sujet qui suscite des débats animés chez les participants à l'atelier. Il touche à des tensions précises, à des ambiguïtés ou à des problèmes qu'on retrouve dans la pratique.

Pour les ateliers sur les *voies d'action*, sept thèmes sur le sujet de la collaboration intersectorielle (voir l'annexe 4) ont été élaborés d'après les entrevues et la chronologie descriptive. À chacun des ateliers, quatre participants ont accepté de rédiger et de partager des anecdotes se rapportant à l'un des thèmes. La discussion dirigée qui a suivi a permis d'obtenir des détails et des explications supplémentaires, de faire une synthèse et d'établir des constats en prévision d'interventions futures. Les constats ou les perceptions profondes sont un produit de groupe, un distillat des connaissances tirées de l'expérience que possèdent les participants.

Le premier atelier de récit et débat a eu lieu à Ottawa et a réuni treize participants, dont certains avaient fait partie du CDC et d'autres qui, grâce à leur expérience passée, avaient des connaissances en collaboration intersectorielle. L'autre atelier, tenu à Halifax, a réuni dix participants, toutes des personnes qui avaient participé à des consultations sur l'ébauche des *voies d'action* nationales ou bien à des activités liées à l'élaboration du plan provincial d'action sur la nutrition.

Comme pour toute recherche, la méthodologie utilisée ici a eu une influence profonde sur les résultats. Le lecteur devrait tenir compte des points suivants :

- les connaissances exposées dans le présent rapport reflètent les points de vue des participants aux entrevues et aux ateliers. L'aide financière consacrée à la recherche n'a permis qu'une participation limitée. D'autres participants auraient peut-être témoigné d'une expérience différente du processus de collaboration intersectorielle ou auraient fourni des vues différentes;
- la méthode récit et débat vise à permettre de dégager un consensus sur les constats clés. Les différences d'opinion et la complexité du phénomène sous-jacent à l'étude sont prises en compte, mais une partie de la riche diversité des opinions est perdue dans l'exposé final des vues;
- la méthode exige que les participants soient d'une très grande honnêteté et prennent des risques lorsqu'ils ont à partager avec les autres leurs expériences diverses et leurs interprétations divergentes du processus. La crédibilité de la méthode dépend de la façon dont ils reconstituent les faits et racontent leur expérience, ainsi que de leur franchise.

2. Feather, J. et R. Labonte. *Sharing Knowledge Gained from Health Promotion Practice*, Saskatoon, Prairie Region Health Promotion Research Centre, University of Saskatchewan, 1995.

3. Constats

Les constats exposés ici reflètent d'abord les propos des participants aux ateliers et, en second lieu, l'information recueillie au cours des entrevues. Comme indiqué ci-dessus, la méthode récit et débat ancre solidement l'analyse des participants dans le cas précis à l'étude et dans l'expérience personnelle du conteur relativement à un thème donné ou à des difficultés vécues dans la pratique.

Il convient de donner deux autres avertissements en ce qui concerne les constats établis au moyen de cette méthodologie. En raison du processus de sélection suivi par les conteurs, les thèmes n'ont pas tous été explorés également et n'ont pas, de ce fait, donné tous lieu à des réflexions aussi riches et vastes. Des ateliers supplémentaires réunissant davantage de participants et proposant plus de récits auraient enrichi les débats, mais n'étaient pas possibles compte tenu des ressources allouées à cette recherche. En outre, lorsque les participants commencent à échanger des réflexions de nature générale, il n'est plus question de l'histoire ou du cas initial. Donc, dans l'analyse qui suit, on ne fait mention que rarement des *voies d'action* et de son propre processus d'élaboration, sauf lorsque ce renvoi est susceptible d'aider le lecteur à comprendre comment une question ou un sujet de tension donné s'est trouvé au cœur des discussions en atelier. Étant donné que cette recherche n'est pas une évaluation du processus d'élaboration des *voies d'action*, nous n'indiquons pas dans notre analyse si l'élaboration des *voies d'action* fut une expérience négative ou positive.

Les constats sont classés suivant les grandes catégories établies aux deux ateliers. Un bref sommaire des principales réflexions est fourni au début de l'analyse portant sur chaque catégorie.

3.1 La planification préliminaire de la collaboration intersectorielle : être certain du but

3.1.1 L'incitation à la collaboration intersectorielle

Résumé

L'incitation à la collaboration intersectorielle peut tirer son origine de plusieurs sources :

- une demande externe (engagement international);
- les pressions extérieures (organisations non gouvernementales);
- la confiance en la valeur de la collaboration intersectorielle;
- le désir d'expérimenter un nouveau processus;
- les restrictions en matière de ressources.

La collaboration entre les groupes et les secteurs peut se produire pour un certain nombre de raisons : la reconnaissance de l'interdépendance mutuelle, le besoin de partager les connaissances et les ressources ou le désir d'accroître son efficacité en ayant recours à un éventail d'organisations plus large que de coutume. Les partenaires ont souvent des motifs différents de participer à un processus de collaboration. Mais, en règle générale, dans tout partenariat, un seul groupe ou secteur met le processus en branle. Dans le cas des *voies d'action*, l'initiative est venue du milieu de la nutrition, et l'incitation a été la Conférence internationale sur la nutrition de 1992. Les pays signataires de la Déclaration de la conférence, y compris le Canada, se sont engagés à élaborer des plans nationaux d'action sur la nutrition.

La collaboration intersectorielle ne constitue qu'une des avenues possibles pour l'élaboration d'un plan du genre. Par exemple, il n'est pas rare qu'un plan soit élaboré par des fonctionnaires, seuls ou en collaboration avec un petit groupe d'universitaires, et ensuite soumis à des intervenants clés. Toutefois, à la Conférence internationale sur la nutrition, on a encouragé une approche axée sur la collaboration entre les nombreux secteurs concernés, et l'on a même précisé plusieurs de ces secteurs.

Certaines des organisations non gouvernementales qui ont participé à la conférence croyaient en la nécessité d'un plan à larges assises recueillant l'appui des secteurs de l'agriculture, de l'industrie et de la politique sociale, et encourageaient Santé Canada à mettre en branle le processus nécessaire à cette fin. Certaines des organisations qui se sont engagées dans le processus estimaient que, compte tenu des restrictions financières, il était peu probable que le gouvernement consacre des ressources nouvelles à la mise en œuvre d'un plan national sur la nutrition. Pour que sa mise en œuvre soit garantie, le plan devait donc recevoir l'adhésion et l'appui des secteurs public, privé et des organisations non gouvernementales œuvrant dans les domaines qui affectent la nutrition.

D'autres percevaient différemment la raison d'être du processus. Selon eux, Santé Canada, par le truchement de la Direction générale de la promotion et des programmes de la santé, venait de mettre la touche finale à une politique nationale sur la saine alimentation qui avait nécessité de vastes consultations sur le terrain. La vision du Ministère en matière de promotion de la santé et de collaboration intersectorielle dans le cadre de l'élaboration des politiques et des programmes menait au choix d'une telle approche pour l'élaboration des *voies d'action*.

3.1.2 La clarification du but de la collaboration intersectorielle

Résumé

Pour dégager le but d'une collaboration intersectorielle, il faut tenir compte des points suivants :

- il importe d'abord de déterminer si la collaboration intersectorielle est la meilleure approche pour l'élaboration des politiques;
- le fait de participer à l'ébauche d'un plan d'action pourrait amener les groupes à s'engager davantage à en assurer la réalisation et le suivi;
- les intervenants participants pourraient, en l'absence de ressources publiques (nouvelles) importantes, trouver très avantageux de pouvoir façonner le contenu des plans stratégiques ou des plans d'action;
- les intervenants ont souvent des motifs différents de s'engager dans une collaboration intersectorielle.

Le but de la collaboration intersectorielle pour l'élaboration des *voies d'action* peut sembler évident, à savoir produire un plan national d'action sur la nutrition. Il n'est toutefois pas aussi simple que ça.

Plusieurs raisons expliquent l'intérêt manifesté par les groupes à l'égard de la collaboration intersectorielle. Étant donné que les efforts requis seront probablement considérables, il faut examiner attentivement le but ou les buts précis de tout projet de partenariat. Quel est, précisément, le besoin auquel seul un processus du genre pourrait répondre? En ce qui concerne les *voies d'action*, la plupart des participants étaient d'avis que, pour atteindre leurs buts communs en matière d'amélioration de la santé et du bien-être nutritionnel des Canadiens, divers groupes et secteurs devaient prendre des mesures qui viendraient s'ajouter à celles du gouvernement.

Notamment, si ces secteurs participaient à l'élaboration de l'ébauche de leurs mandats d'intervention, ils seraient probablement davantage portés à y donner suite. Ce point soulève la question des ressources, non seulement pour appuyer le processus, mais pour veiller au suivi menant au produit voulu. Le but du processus, les ressources nécessaires et le suivi sont des questions liées les unes aux autres.

Certains pensent d'autre part que si de nouvelles ressources publiques étaient affectées au problème en question, il serait peut-être moins important d'entreprendre un long processus de collaboration. L'accès à des ressources nouvelles pourrait se révéler un stimulant suffisant pour que les intervenants clés adhèrent aux principes des politiques et des programmes élaborés suivant des méthodes plus traditionnelles. Cependant, si le secteur public n'affecte aucune ressource nouvelle à la mise en branle, il faut mettre davantage l'accent sur le partenariat. La possibilité de façonner la politique ou le programme final pourrait dans ce cas être un avantage clé pour certains intervenants.

Les participants aux ateliers ont convenu que la clarification de cette question était une étape importante à la formulation du but de la collaboration intersectorielle : il faut déterminer si un processus de collaboration intense et relativement coûteux est nécessaire à la réalisation du but commun.

Ils ont également signalé l'importance de clarifier la valeur ou l'objet du produit qu'un processus de collaboration intersectorielle pourrait créer. À quoi est censé ressembler un plan d'action sur la nutrition ou quel en est le but? Les réponses dépendent de l'auditoire principal de ce plan. Pour certains, l'auditoire se composait des décideurs dans d'autres secteurs stratégiques (par exemple l'agriculture, l'industrie ou la politique sociale) ou à différents niveaux (par exemple les commissions scolaires ou les services locaux de la santé). Pour d'autres, l'auditoire était constitué de nutritionnistes, et le plan était un outil leur permettant d'accroître leur capacité de considérer leur travail dans une perspective plus large et de se positionner plus efficacement dans les domaines de l'éducation du public, de l'élaboration de politiques et de la défense de leurs intérets.

Ces différences ont permis de constater les divers motifs qui ont pu inciter des intervenants à s'engager dans cette collaboration intersectorielle. Les intervenants pouvaient, par exemple, vouloir influer sur la politique à un niveau supérieur, s'assurer une présence sur une tribune internationale, placer les questions de nutrition à l'ordre du jour des autres secteurs stratégiques ou soulever des questions fondamentales d'équité sociale et d'environnement durable. La formulation du but d'une collaboration intersectorielle n'est pas évidente en soi et nécessite des clarifications et des négociations auxquelles prennent part les partenaires.

3.1.3 La clarification des pouvoirs d'un groupe de collaboration intersectorielle

Résumé

Pour préciser les pouvoirs d'un groupe de collaboration intersectorielle :

- il importe de distinguer leadership et pouvoir;
- il est essentiel, au début du processus, de déterminer :
  - la portée du pouvoir autonome de décision du groupe de collaboration intersectorielle,
  - les pouvoirs que possède le groupe sur le résultat final de ses travaux.

Il est important au début du processus que quelqu'un assume le leadership, et ce leadership est souvent confié au groupe, à l'organisation ou au ministère qui est le premier à convoquer les intervenants. Cependant, il ne faut pas confondre le leadership et le pouvoir décisionnel, et il n'est pas nécessaire que les deux reviennent à la même organisation. Il est important qu'un groupe de collaboration parvienne rapidement à une entente non seulement sur le but de son existence et la portée de son travail, mais aussi sur ses pouvoirs de décision réels. Quel est son mandat? Par exemple, dans le cas des *voies d'action* nationales, quel pouvoir le groupe de collaboration avait-t-il dans la détermination du contenu du plan d'action compte tenu de la nécessité que le plan soit « approuvé » par les cadres fédéraux avant d'être communiqué à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)?

Les questions comme celle-ci sont inhérentes à toute collaboration entre les gouvernements et les organisations non gouvernementales (ONG), et elles s'appuient en partie sur la tension plus générale qui existe entre, d'une part, la démocratie de représentation (investir certains citoyens de pouvoirs politiques au moyen des élections) et, d'autre part, la démocratie de participation (influer sur les décisions prises par les représentants élus). Il n'existe pas de façon unique d'éliminer cette tension, mais il est essentiel d'examiner clairement la question au début du processus de collaboration.

3.2 La création du partenariat : porter attention au pouvoir

3.2.1 Le choix des partenaires

Résumé

Lorsqu'il s'agit de choisir les partenaires qui prendront part à une collaboration intersectorielle, il faut :

- assurer l'équilibre entre les principaux secteurs (gouvernement, ONG, secteur privé, milieux universitaires);
- établir en collaboration des critères explicites pour le choix des partenaires qui s'ajouteront, d'après le but du processus intersectoriel. Par exemple, envisager le choix de partenaires :
  - ayant des ressources à affecter à la réalisation des buts de la collaboration intersectorielle;
  - rompus au fonctionnement de groupe;
  - représentant un milieu ayant des intérêts importants en jeu;
  - qui s'engageront à jouer un rôle actif.

Pour réaliser un processus intersectoriel, il faut déterminer les secteurs ou les groupes qui devraient y participer. Plus on établit tôt la raison pour laquelle on cherche à obtenir la participation des autres secteurs, plus il est facile de déterminer les groupes qu'il faudrait inviter à se joindre au processus.

Aucune liste de critères pour le choix des partenaires ne peut convenir à toutes les situations de collaboration intersectorielle. Il est toutefois important d'établir un équilibre entre des secteurs largement définis (par exemple le gouvernement, les ONG, le secteur privé, les milieux universitaires) pour s'assurer qu'aucun d'entre eux ne domine le processus uniquement par le poids du nombre. Il y aurait inévitablement des tensions au niveau de l'équilibre entre les ministères et les ONG. Les représentants gouvernementaux pourraient avoir l'impression qu'il faut continuellement lutter pour que les autres groupes assument leur part. Les représentants des ONG pourraient avoir l'impression que le processus est contrôlé par le gouvernement. L'équilibre devrait non seulement être atteint, mais être perçu comme tel par tous les participants.

Aussi, il est important, lorsqu'un groupe de collaboration intersectorielle commence à se former, que les premiers membres discutent et cherchent à faire consensus sur les critères pour le choix des partenaires qui s'ajouteraient. Par exemple, pour certains, il est important que les groupes communautaires populaires soient représentés. D'autres peuvent mettre en doute la valeur de la participation de groupes locaux à un exercice conçu pour l'élaboration de politiques à un niveau supérieur, à moins que ces groupes ne soient intéressés par ces politiques et qu'ils ne s'y connaissent un peu.

3.2.2 Les responsabilités des partenaires

Résumé

Les responsabilités des partenaires comprennent :

- la mise en place d'un processus transparent pour la participation des milieux représentés aux décisions qui seront prises dans le cadre de la collaboration intersectorielle;
- l'inclusion de diverses disciplines au sein du groupe intersectoriel;
- la délégation de représentants ayant des compétences et des capacités personnelles appropriées aux enjeux;
- la reconnaissance explicite de ces responsabilités chez tous les participants au sein du groupe.

Le choix des représentants d'un secteur donné est une autre décision importante. Il peut arriver que plusieurs groupes défendent les mêmes intérêts ou qu'une organisation représente un aspect donné des intérêts d'un milieu sans le représenter à tous les égards. Il y a possibilité de faire un choix entre les groupes possibles à l'aide de différents critères, notamment : l'ampleur de leurs pouvoirs publics ou de leur influence sur la question, le nombre de membres, leur crédibilité sur le plan politique et aux yeux du public, la transparence de leurs comptes rendus aux groupes qu'ils représentent et leur capacité de rassembler des connaissances ou d'autres ressources nécessaires pour intervenir face au problème.

Le processus du choix des groupes partenaires ne prend jamais fin complètement. D'une part, il est important que les partenaires s'engagent au début du processus à continuer d'y participer jusqu'à la fin. D'autre part, il est quelquefois nécessaire d'inviter de nouveaux groupes pour empêcher que le processus ne s'enlise et pour répondre à des besoins de ressources nouvelles.

Il peut aussi être important de considérer l'éventail de disciplines dans lesquelles évoluent les représentants des secteurs ou les diverses perspectives qu'ils apportent. La prédominance de représentants d'une même discipline (par exemple, dans le cas des *voies d'action*, les nutritionnistes) peut créer certaines difficultés sur le plan de la communication, notamment chez les représentants des ONG issus d'autres disciplines. Il est possible d'accroître la capacité analytique du groupe en y joignant les vues de diverses disciplines et de différents secteurs.

Pour de nombreuses personnes, la participation à un processus de collaboration intersectorielle est une expérience nouvelle. La participation de personnes versées dans le processus comme tel, et non pas seulement dans le sujet à l'étude, constitue un atout.

La représentation la plus efficace s'appuie en partie sur la force ou la personnalité de la personne et non pas simplement sur l'importance du secteur représenté. Il est en effet important d'énoncer clairement le but de la collaboration intersectorielle afin de bien déterminer les ressources et les compétences que les différents secteurs (et leurs représentants) doivent mettre à contribution. Il faut également souligner le fait que les participants doivent avoir le soutien et l'appui d'une organisation ou d'un milieu clairement établi. Cependant, tout participant à un processus de collaboration intersectorielle doit posséder deux qualités essentielles, soit être passionné par la question à l'étude et être prêt à s'engager dans un processus conjoint de prise de décisions et de partage de pouvoir.

Finalement, la collaboration intersectorielle donne lieu à des ententes entre les organisations ou les groupes. Ainsi, le groupe de collaboration intersectorielle doit établir clairement que ses participants n'agissent pas uniquement en tant que personnes ayant des

compétences spéciales. Ils doivent également être perçus comme des porte-parole d'une organisation ou d'un secteur — non seulement par les autres participants mais aussi par les milieux qu'ils représentent. Il peut être particulièrement important de parvenir à une entente quant au rôle organisationnel joué par les représentants des partenaires lorsque le processus prévoit la consultation directe des membres des groupes représentés.

3.2.3 Les pouvoirs des partenaires

Résumé

Pour assurer l'efficacité du processus décisionnel conjoint :

- les partenaires doivent affecter des décideurs réels ou nommer des représentants qui ont accès aux mécanismes assurant la prise de décisions et d'engagements par leur organisation.

À la question du choix des secteurs représentés et des participants aux travaux s'ajoute naturellement celle du pouvoir des représentants d'agir au nom de l'organisation qu'ils représentent.

Il peut être difficile pour les représentants qui n'ont pas de pouvoir au sein de leur propre organisation de faire approuver rapidement l'engagement de ressources financières ou autres pour soutenir les travaux du groupe de collaboration. Si les personnes ayant un pouvoir décisionnel ne participent pas aux travaux, cette absence peut avoir pour effet de restreindre la capacité du groupe intersectoriel d'élaborer des plans qui imposent des obligations à certaines organisations partenaires. Les décideurs supérieurs consacrent rarement le temps qu'il faudrait pour qu'une collaboration intersectorielle donne lieu à l'élaboration de mesures et à la prise d'engagements qui reflètent les intérêts des différents partenaires. Pour être une réussite, la collaboration exige soit leur participation par procuration, c'est-à-dire par l'intermédiaire de personnes auxquelles le pouvoir de négocier certains engagements a été délégué, soit des mécanismes efficaces au sein des groupes partenaires pour la prise des décisions et des engagements.

3.2.4 L'élaboration d'une vision commune

Résumé

Il importe que les partenaires aient en commun une même vision. Pour cela, il faut que :

- le groupe de collaboration intersectorielle consacre du temps au début du processus à la clarification de sa vision. Ainsi, il est plus facile d'établir de façon explicite les engagements pris, et cette démarche aide à éviter les risques de mésentente ou les malentendus futurs.

Un groupe de collaboration intersectorielle a besoin d'une vision commune et de buts partagés. Ce n'est qu'alors qu'il est possible d'énoncer clairement les attentes explicites quant au rôle de chaque partenaire. Des partenaires aux vues divergentes peuvent parvenir à un terrain d'entente en s'engageant dans un processus d'élaboration de la vision. Si l'on ne consacre pas suffisamment de temps à cette tâche, on risque de ne pas s'entendre sur l'objet de l'engagement que l'on demande aux participants — on ne s'entend pas sur le but ni sur le résultat du processus. Les effets de ce manque de clarté peuvent se faire sentir chez les organisations représentées lorsqu'on les consulte : il peut arriver que ces organisations aient des attentes différentes quant aux réalisations de la collaboration. On peut réduire au minimum les malentendus ou le manque de confiance entre les partenaires en distinguant clairement les produits à court terme et les résultats à long terme et en précisant les attentes des partenaires par rapport à ces deux éléments.

3.3 L'obtention de l'engagement des partenaires : susciter l'adhésion à l'aide du processus

3.3.1 L'animation du groupe

Résumé

Pour faciliter le travail d'un groupe de collaboration intersectorielle, il faut :

- un président officiel fort;
- une bonne tenue des dossiers, notamment ceux sur les ententes du groupe;
- une animation efficace du groupe;
- un engagement de la part de tous les partenaires à consacrer le temps nécessaire à l'établissement d'un climat de confiance au sein du groupe;
- une entente de tous les partenaires au sujet des normes relatives au fonctionnement du groupe;
- une entente de tous les partenaires quant à la nécessité de faire connaître ouvertement leurs intentions;
- un engagement de la part de tous les partenaires à consacrer le temps nécessaire à l'examen et à l'analyse des différences entre leurs intérêts à l'égard des enjeux et entre leurs connaissances de ces enjeux;
- la souplesse nécessaire pour passer des grands groupes formant « un tout » à des groupes de travail plus petits;
- un engagement en matière d'évaluation en continu de la dynamique du groupe et de ses réalisations.

La collaboration intersectorielle donne lieu à des ententes entre les organisations, mais ces ententes sont négociées par des particuliers. Le processus comme tel comporte des caractéristiques communes à la plupart des petits groupes, soit une tension continuelle entre la dynamique de groupe et la réalisation des tâches. Le processus bénéficiera d'une gestion compétente de cette tension, et le rôle du président peut avoir une importance critique. Ce rôle consiste à négocier des ententes entre les

organisations et doit être confié à une personne à laquelle le reste du groupe accorde un certain niveau d'autorité. Dans le cadre de ses fonctions, le président a l'obligation de tenir des dossiers officiels sur les ententes et les décisions du groupe.

L'animation est aussi une fonction essentielle qui s'ajoute à la présidence et à la tenue de dossiers. Dans ce cas-ci, il s'agit de cultiver les relations entre les particuliers, de fournir des encouragements, de souligner les réussites et de guider et de rassurer les participants quant à l'intégralité du processus. Pour créer un sentiment de confiance, il faut que le fonctionnement de groupe comme tel — c'est-à-dire les normes relatives au comportement de groupe, le processus décisionnel et le déroulement des réunions — fasse l'objet d'un débat et d'un accord au sein du groupe. Il faut également que tous les partenaires s'entendent sur la valeur de l'établissement d'un climat de confiance et d'un bon fonctionnement de groupe, lesquels sont les sous-produits de la collaboration intersectorielle.

La gestion de la dynamique de groupe peut nécessiter l'intervention d'un animateur ou d'un coordonnateur neutre compétent, soit une personne autre que le président. Il est avantageux que l'animateur ne soit pas directement à l'emploi de l'un des groupes partenaires : un employé peut avoir un intérêt à défendre ou en donner l'impression; il peut se sentir entravé dans sa capacité de gérer les questions de pouvoir au sein du groupe s'il a des rapports hiérarchiques directs avec d'autres participants. Un animateur indépendant est mieux placé pour résoudre les conflits qui accompagnent presque inévitablement un processus de collaboration.

Des règles élémentaires de fonctionnement de groupe devraient être formulées et acceptées dès le début du processus de collaboration intersectorielle. Aux termes de celles-ci, tous les partenaires devraient être tenus d'énoncer clairement leurs propres intérêts ou leurs priorités. Il est probable que les partenaires comprennent ou analysent différemment les problèmes et qu'ils différent d'opinions quant à la façon de les régler. Pour agir de façon ouverte et explicite, il est essentiel que les partenaires se fassent confiance, notamment lorsqu'ils sont susceptibles de se faire concurrence pour obtenir une part des rares ressources disponibles. Les différences devraient être correctement énoncées et respectueusement débattues. Sinon, elles peuvent conduire à des affrontements répétés plutôt qu'à la reconnaissance des points communs. Dans ces conditions, le résultat final peut s'avérer un consensus plus apparent que véritable.

La dynamique de groupe est liée à la taille du groupe, et le travail de collaboration intersectorielle n'est pas à l'abri des défis de nature purement quantitative. Il est impossible pour un groupe trop nombreux de bien poser les problèmes et de prendre conjointement des décisions. Par contre, si le groupe est trop petit, on exclut des intervenants qui pourraient fournir des apports importants. La structure des groupes de collaboration intersectorielle devrait être souple pour que les grands groupes formant des touts, qui voient à la création d'une vision commune, à la détermination des objectifs et à la négociation des ressources, puissent se subdiviser en groupes plus petits pour l'accomplissement de tâches précises.

Finalement, comme pour toute entreprise, il est utile d'élaborer et d'incorporer un processus d'évaluation du travail en continu.

3.3.2 Les démarches pour susciter l'adhésion

Résumé

Les conditions suivantes contribuent à susciter l'adhésion à une collaboration intersectorielle et au produit connexe :

- les partenaires sont tenus de contribuer au processus au moyen de ressources financières ou autres;
- les partenaires plus riches subventionnent les apports des partenaires moins bien nantis;
- les décisions et les produits finals reflètent le langage et les enjeux propres à chaque partenaire;
- les partenaires sont tenus de consulter officiellement les milieux qu'ils représentent;
- les exigences en matière d'approbation et d'adhésion des différents partenaires sont déterminées et respectées;
- les partenaires parviennent à des décisions claires quant aux compromis liés aux produits qui donnent lieu à un vaste sentiment d'adhésion et quant au fait de confier des interventions stratégiques précises à certains groupes ou secteurs.

Les partenaires doivent adhérer aux décisions prises si l'on veut qu'ils engagent leurs propres ressources pour assurer le suivi. L'adhésion au processus et à ses produits par tous les partenaires constitue souvent un but explicite de la collaboration intersectorielle. Des ressources humaines, matérielles et financières sont nécessaires pour faciliter la création du partenariat, et il peut arriver qu'un des partenaires y affecte davantage de ressources que les autres. Cependant, lorsqu'aucun des partenaires ne veut ou ne peut fournir seul toutes les ressources nécessaires au processus et à son suivi, tous les partenaires doivent être disposés à fournir un apport. La contribution au processus de collaboration, que ce soit sous forme d'appui financier ou non financier, est une façon d'obtenir l'adhésion à celui-ci. Les partenaires qui soutiennent matériellement un processus et ses produits peuvent se montrer davantage intéressés par la poursuite des travaux jusqu'à l'obtention des résultats escomptés.

La question de la responsabilité en matière de partage des ressources dans le cadre des collaborations intersectorielles est complexe. D'abord, il peut arriver que les apports des partenaires varient beaucoup de l'un à l'autre. Pour que les partenaires acquièrent un sentiment de confiance quant à l'intégrité du processus, il faut que les intervenants « plus riches » soient disposés à soutenir financièrement la participation des « plus pauvres » dans le cadre de leur participation. Ensuite, ce qui peut sembler être un bon processus de collaboration aux yeux de l'un des partenaires peut donner l'impression à un autre qu'il s'agit d'un autre cas de « délestage » de responsabilités.

En outre, l'engagement financier n'est pas une garantie d'adhésion. Les partenaires riches peuvent engager beaucoup de ressources, mais néanmoins ne se sentir que peu de responsabilités envers le produit final. Les partenaires aux moyens limités peuvent, outre que de fournir le temps et les compétences de leurs représentants, apporter beaucoup d'énergie au processus et devenir de solides promoteurs du produit final.

Les partenaires peuvent donner un sens différent à l'adhésion. Dans le cas des ministères, l'approbation des ministres peut être considérée comme un symbole important d'adhésion. Toutefois, cela peut ne pas avoir une grande signification pour les ONG. Il faut que les partenaires examinent ces différences, tout comme les autres points abordés ci-dessus, pour faire en sorte que les indicateurs réels et symboliques d'adhésion soient compris et pris en compte de part et d'autre.

Le sentiment d'adhésion s'intensifie lorsque les partenaires constatent que leur terminologie et leurs idées se reflètent dans le travail du groupe. Les consultations effectuées auprès des milieux représentés permettent aux partenaires de positionner le projet de collaboration intersectorielle et les questions en jeu de manière à obtenir l'engagement de leurs propres membres et à susciter l'intérêt de partenaires éventuels qui ne participent pas directement au processus mais qui sont concernés par les décisions.

Finalement, une grande partie du discours sur la collaboration intersectorielle touche à l'élaboration de plans ou de stratégies auxquelles « tous adhèrent ». Compte tenu de tous les obstacles qui peuvent se poser — différences dans les intentions et les intérêts des partenaires, différences dans la terminologie et les hypothèses liées à l'analyse des questions en jeu, différences dans les ressources et les processus d'obtention d'un engagement face à un produit final — il est probable que, dans tous les cas de collaboration intersectorielle, il y aura des vues divergentes quant à son issue globale.

Un produit final qui ne comprendrait pas de recommandations précises, mais qui proposerait un plan de grande envergure pourrait être utile à un large éventail de milieux, depuis les petits organismes populaires jusqu'aux organisations qui exercent des pressions en faveur de changements stratégiques dans divers domaines.Un tel plan pourrait indiquer que la responsabilité des mesures incombe à de nombreux groupes et secteurs; il risquerait toutefois de ne susciter aucune prise de mesures chez les intéressés. Il ressort en fin de compte que la création du sentiment d'adhésion est un défi important dans toute collaboration inersectorielle. Pour cela, un compromis peut être nécessaire : le fait de ne pas affecter de responsabilités précises quant aux mesures à prendre donnerait carte blanche à de nombreux groupes pour prendre des mesures.

3.4 Le suivi

3.4.1 La clarification du fondement des mesures

Résumé

Le suivi de la collaboration intersectorielle exige :

- des ententes officielles entre les partenaires;
- le partage de l'information sur le suivi;
- un centre de liaison responsable de la surveillance du suivi;
- la clarification, au début du processus, des avantages prévus de la collaboration intersectorielle par rapport à ses coûts, de même qu'une évaluation en continu pour déterminer si les coûts sont justifiés.

Les questions examinées ci-dessus, notamment la clarification du but de la collaboration intersectorielle et la précision de son mandat, mènent à se demander quel fondement il convient de donner aux mesures de suivi. Il arrive parfois que les groupes commencent par des questions vastes et des stratégies générales, et qu'ils se servent de consultations auprès des milieux représentés pour obtenir leur appui de même que leur apport, afin qu'il soit plus facile par la suite aux décideurs d'accorder leur adhésion au produit final. On pourrait dire qu'il s'agit d'une méthode prudente qui évite la confrontation et qui favorise de façon lente mais soutenue l'acceptation du produit final.

Il faut absolument élaborer des plans pour veiller à susciter l'adhésion des partenaires et leur participation au suivi. Ainsi, on s'assure que la réalisation du suivi se prolonge réellement au-delà de la période pendant laquelle les partenaires se réunissent en tant que groupe de collaboration intersectorielle. Pour que les partenaires donnent suite à leurs décisions, ils doivent prendre des engagements clairs à cet effet. Ce point montre bien l'importance, pour les partenaires, de s'entendre mutuellement

dès le début sur les buts et les objectifs, la portée des questions et les différences au niveau de l'interprétation des questions.

En quoi devrait consister une entente officielle en matière de suivi? Elle devrait offrir un cadre faisant état de l'échéancier, des mesures et des responsabilités, prévoir le partage de renseignements concernant la façon dont chaque partenaire réalise ses activités, comporter un mécanisme de collecte et de diffusion de renseignements sur les mesures de suivi, en plus de désigner un centre de liaison unique responsable de la surveillance du suivi.

Si les partenaires ne sont pas rompus à la collaboration intersectorielle ou s'ils se réunissent pour la première fois, il y a une période de flottement pendant laquelle il faut consacrer énormément d'énergie à l'animation du groupe, au développement de la confiance mutuelle et au dévoilement des intentions de chacun. La signature d'ententes officielles sur le suivi trop tôt au cours du processus peut obliger un groupe à effectuer une tâche qui ne représente peut-être pas l'utilisation la plus productive de ses ressources. C'est particulièrement vrai lorsque les partenaires eux-mêmes sont en période de transition organisationnelle et peuvent être incapables de prendre le genre d'engagements exécutoires exigés dans les ententes officielles. Toutefois, l'absence d'ententes officielles à un certain moment au cours du processus a pour conséquence ultime d'amoindrir la valeur du produit final, étant donné l'absence d'engagements, de la part des partenaires, à l'égard des mesures de suivi. Il y a également lieu de se demander alors si le processus en question justifie les ressources dépensées.

3.4.2 Le rôle de champion

Résumé

Pour assurer le succès des mesures de suivi, il faut :

- outre des ententes officielles, des champions passionnés et déterminés.

Même les meilleures ententes intersectorielles peuvent se révéler inutiles s'il n'y a pas de champions internes solides qui tiennent leurs organisations responsables de leur application. On ne saurait trop insister sur l'importance de personnes qui prennent à cœur les questions en jeu. Même si dans la description du processus, on parle d'organismes qui développent une vision commune, partagent des ressources et forment des ententes collectives, il est évident que ce sont des personnes qui prennent ces décisions. Leur enthousiasme et leur intérêt à l'égard des questions sous-jacentes sont des éléments critiques de la réussite de l'entreprise et de ses incidences.

3.5 La consultation des milieux représentés

Résumé

Les consultations peuvent améliorer le processus de collaboration intersectorielle aux conditions suivantes :

- les promoteurs énoncent clairement le besoin précis à la source des consultations et les buts de celles-ci;
- les consultations reçoivent l'appui de personnes ayant un pouvoir de décision;
- elles sont conçues en fonction des intérêts et des besoins des groupes ou des milieux consultés;
- les groupes ont suffisamment de temps pour lire les documents faisant l'objet des consultations et pour préparer leurs réactions;
- le produit final incorpore les idées et la terminologie des groupes consultés.

Toute consultation doit reposer sur un but clairement énoncé. Comme pour d'autres aspects du processus de collaboration intersectorielle, on ne consacre pas toujours à la clarification du but le temps et l'énergie que mérite cette tâche. Il est tout à fait possible que les groupes consultés ne comprennent pas bien le rôle qu'ils jouent dans le processus. Cet état de fait peut inciter à la non-participation des groupes clés dont les idées et les observations sur le produit final et l'adhésion à l'entente sont de grande importance. La participation à la consultation dépend également, en partie, du pouvoir que semblent détenir les organisateurs. Ainsi, les participants doivent avoir l'impression que le processus élargi de collaboration intersectorielle met à contribution des personnes qui ont vraiment un pouvoir décisionnel, de façon à ce que leurs apports puissent donner lieu à la prise de mesures concrètes.

Une certaine normalisation du processus de consultation est utile — par exemple, l'utilisation de documentation, d'un guide de l'animateur et d'une formule de réponse collective — mais il demeure nécessaire de concevoir chaque consultation en fonction des intérêts et du style du groupe consulté. En outre, il faut accorder suffisamment de temps à ces groupes pour la lecture de la documentation et la formulation de leurs observations. C'est notamment le cas pour les groupes bénévoles qui sont souvent invités à faire part de leurs observations sur une gamme d'initiatives stratégiques, mais qui ne sont pas prévenus assez à l'avance ou qui ne reçoivent pas d'aide financière à cet effet. Pour que la consultation soit une réussite, il faut également que le groupe qui organise celle-ci fasse montre de jugement et de modération; il est possible que les questions auxquelles ce groupe accorde une vive importance ne soient pas aussi importantes ou n'aient pas un caractère aussi urgent pour d'autres groupes ou organisations.

Trop souvent, les consultations deviennent des activités symboliques, c'est-à-dire que l'on accorde plus d'importance au fait que des consultations ont eu lieu qu'aux idées générées au cours du processus. Cette attitude amène les gens à considérer les politiques gouvernementales avec cynisme et épuise inutilement les ressources des bénévoles.

Les participants peuvent s'attendre à ce que leurs apports influent sur le produit final. Si elles sont comblées, ces attentes contribuent de façon marquée au développement d'une adhésion multisectorielle au processus et au produit issu de celui-ci.

Les partenaires peuvent chacun assumer une part des ressources nécessaires au processus de consultation. Certains peuvent se partager les différentes réunions de consultation, et d'autres peuvent affecter des ressources concrètes aux consultations. Les organisations représentées à la table peuvent assumer la responsabilité de l'organisation des consultations dans leurs propres secteurs.

4. Conclusion

On reconnaît de plus en plus l'utilité des partenariats intersectoriels pour l'élaboration d'une saine politique gouvernementale, en tant que stratégie importante pour la promotion de la santé de la population. Pourtant, on ne comprend pas bien le processus conduisant à la création de ces partenariats. Il est important d'examiner des cas concrets, par exemple le processus de collaboration intersectorielle qui a permis de produire *La nutrition pour un virage santé : voies d'action*. Les leçons tirées de cette démarche devraient être utiles aux autres groupes ou organisations qui désirent mettre en branle un processus de collaboration intersectorielle.

Sommaire des principales réflexions

Pour ceux qui aiment les aide-mémoire, voici les sommaires des principales réflexions :

L'incitation à la collaboration intersectorielle peut tirer son origine de plusieurs sources :

- une demande externe (engagement international);
- les pressions extérieures (organisations non gouvernementales);
- la confiance en la valeur de la collaboration intersectorielle;
- le désir d'expérimenter un nouveau processus;
- les restrictions en matière de ressources.

Pour dégager le but d'une collaboration intersectorielle, il faut tenir compte des points suivants :

- il importe d'abord de déterminer si la collaboration intersectorielle est la meilleure approche pour l'élaboration des politiques;
- le fait de participer à l'ébauche d'un plan d'action pourrait amener les groupes à s'engager davantage à en assurer la réalisation et le suivi;
- les intervenants participants pourraient, en l'absence de ressources publiques (nouvelles) importantes, trouver très avantageux de pouvoir façonner le contenu des plans stratégiques ou des plans d'action;
- les intervenants ont souvent des motifs différents de s'engager dans une collaboration intersectorielle.

Pour préciser les pouvoirs d'un groupe de collaboration intersectorielle :

- il importe de distinguer leadership et pouvoir;
- il est essentiel, au début du processus, de déterminer :
  - la portée du pouvoir autonome de décision du groupe de collaboration intersectorielle,
  - les pouvoirs que possède le groupe sur le résultat final de ses travaux.

Lorsqu'il s'agit de choisir les partenaires qui prendront part à une collaboration intersectorielle, il faut :

- assurer l'équilibre entre les principaux secteurs (gouvernement, ONG, secteur privé, milieux universitaires);
- établir en collaboration des critères explicites pour le choix de partenaires qui s'ajouteront, d'après le but du processus intersectoriel. Par exemple, envisager le choix de partenaires :
  - ayant des ressources à affecter à la réalisation des buts de la collaboration intersectorielle;
  - rompus au fonctionnement de groupe;
  - représentant un milieu ayant des intérêts importants en jeu;

– qui s'engageront à jouer un rôle actif.

Les responsabilités des partenaires comprennent :

- la mise en place d'un processus transparent pour la participation des milieux représentés aux décisions qui seront prises dans le cadre de la collaboration intersectorielle;
- l'inclusion de diverses disciplines au sein du groupe intersectoriel;
- la délégation de représentants ayant des compétences et des capacités personnelles appropriées aux enjeux;
- la reconnaissance explicite de ces responsabilités chez tous les participants au sein du groupe.

Pour assurer l'efficacité du processus décisionnel conjoint :

- les partenaires doivent affecter des décideurs réels ou nommer des représentants qui ont accès aux mécanismes assurant la prise de décisions et d'engagements par leur organisation.

Il importe que les partenaires aient en commun une même vision. Pour cela, il faut que :

- le groupe de collaboration intersectorielle consacre du temps au début du processus à la clarification de sa vision. Ainsi, il est plus facile d'établir de façon explicite les engagements pris, et cette démarche aide à éviter les risques de mésentente ou les malentendus futurs.

Pour faciliter le travail d'un groupe de collaboration intersectorielle, il faut :

- un président officiel fort;
- une bonne tenue des dossiers, notamment ceux sur les ententes du groupe;
- une animation efficace du groupe;
- un engagement de la part de tous les partenaires à consacrer le temps nécessaire à l'établissement d'un climat de confiance au sein du groupe;
- une entente de tous les partenaires au sujet des normes relatives au fonctionnement du groupe;
- une entente de tous les partenaires quant à la nécessité de faire connaître ouvertement leurs intentions;
- un engagement de la part de tous les partenaires à consacrer le temps nécessaire à l'examen et à l'analyse des différences entre leurs intérêts à l'égard des enjeux et entre leurs connaissances de ces enjeux;
- la souplesse nécessaire pour passer des grands groupes formant « un tout » à des groupes de travail plus petits;
- un engagement en matière d'évaluation en continu de la dynamique du groupe et de ses réalisations.

Les conditions suivantes contribuent à susciter l'adhésion à une collaboration intersectorielle et au produit connexe :

- les partenaires sont tenus de contribuer au processus au moyen de ressources financières ou autres;
- les partenaires plus riches subventionnent les apports des partenaires moins bien nantis;
- les décisions et les produits finals reflètent le langage et les enjeux propres à chaque partenaire;
- les partenaires sont tenus de consulter officiellement les milieux qu'ils représentent;
- les exigences en matière d'approbation et d'adhésion des différents partenaires sont déterminées et respectées;
- les partenaires parviennent à des décisions claires quant aux compromis liés aux produits qui donnent lieu à un vaste sentiment d'adhésion et quant au fait de confier des interventions stratégiques précises à certains groupes ou secteurs.

Le suivi de la collaboration intersectorielle exige :

- des ententes officielles entre les partenaires;

- le partage de l'information sur le suivi;
- un centre de liaison responsable de la surveillance du suivi;
- la clarification, au début du processus, des avantages prévus de la collaboration intersectorielle par rapport à ses coûts, de même qu'une évaluation en continu pour déterminer si les coûts sont justifiés.

Pour assurer le succès des mesures de suivi, il faut :

- outre des ententes officielles, des champions passionnés et déterminés.

Les consultations peuvent améliorer le processus de collaboration intersectorielle aux conditions suivantes :

- les promoteurs énoncent clairement le besoin précis à la source des consultations et les buts de celles-ci;
- les consultations reçoivent l'appui de personnes ayant un pouvoir de décision;
- elles sont conçues en fonction des intérêts et des besoins des groupes ou des milieux consultés;
- les groupes ont suffisamment de temps pour lire les documents faisant l'objet des consultations et pour préparer leurs réactions;
- le produit final incorpore les idées et la terminologie des groupes consultés.

Annexe 1

Résumé de la chronologie descriptive

Les pages qui suivent contiennent un sommaire du processus d'élaboration de *La nutrition pour un virage santé : voies d'action*.

Décembre 1992

Conférence internationale sur la nutrition — le Canada s'engage à élaborer un plan national d'action sur la nutrition.

Début 1993

L'Institut national de nutrition demande au ministre de la Santé de donner suite à l'engagement.

Été 1993

Rencontre préliminaire pour examiner la façon d'organiser un processus pour l'élaboration du plan d'action.

Septembre 1993

À la première réunion du Comité directeur conjoint (CDC), il est décidé d'ajouter des membres et d'effectuer des travaux préliminaires, notamment :

- la mise à jour du *Rapport présenté par l'État canadien*,
- une analyse environnementale,
- une enquête sur les activités de mise en œuvre des recommandations contenues dans *Action concertée pour une saine alimentation*,
- quatre séances de remue-méninges,
- un examen des programmes sur la qualité et la salubrité des aliments,
- un examen des programmes de prévention des maladies liées à l'alimentation et de surveillance de l'état nutritionnel.

Septembre 1993 – printemps 1994

Demandes de propositions, embauche de contractuels, réalisation des travaux, choix des participants, examen des ébauches des rapports sur les sujets susmentionnés, mise au point finale des rapports.

Mise sur pied du groupe de travail pour l'enquête sur les activités et du groupe de travail responsable des consultations.

Communications en continu avec les représentants des gouvernements provinciaux et territoriaux et les groupes représentés par les membres du CDC.

Avril 1994

Processus de sélection en vue de l'embauche d'un contractuel pour la rédaction du plan national d'action sur la nutrition.

Été 1994

Le CDC examine deux ébauches du document.

Septembre 1994

Le CDC n'est pas satisfait du document et décide de ne pas entreprendre le processus de consultation.

Octobre 1994

Un petit groupe de rédaction est mis sur pied pour travailler au document.

Décembre 1994

Réunion du groupe de rédaction; reprise des travaux pour la production d'une trousse de consultation en vue des consultations sur l'ébauche du document.

Janvier – mai 1995
Préparation du document par le groupe de rédaction.

Avril 1995
Examen de l'ébauche par des personnes choisies.

Mai – octobre 1995
Processus de consultation organisé par de nombreux groupes pour l'examen de l'ébauche du plan d'action; un certain nombre de rapports d'évaluation sont soumis par des groupes appartenant à différents secteurs.

Décembre 1995
Réunion du CDC pour examiner la rétroaction sur l'ébauche et le rapport sur les indicateurs.

Mars 1996
Approbation par le CDC de la version finale de *La nutrition pour un virage santé : voies d'action*.

Mai 1996
Le ministre de la Santé et le ministre de l'Agriculture et de l'Agro-alimentaire avalisent conjointement le document et le publient.

Présentation du rapport sur les *voies d'action* par le ministre de la Santé à l'Organisation de l'alimentation et de l'agriculture et à l'Organisation mondiale de la santé au cours de l'Assemblée mondiale de la santé.

Distribution du document aux ministres provinciaux et territoriaux de la Santé, aux personnes rencontrées pendant le processus et aux milieux représentés par les nombreux intervenants.

1996 – 1997
L'Unité des programmes de nutrition (Santé Canada) prend les premières mesures en vue de l'élaboration d'un système en continu de collecte et d'analyse des données sur les indicateurs choisis et de production de rapports sur le sujet.

1994 – 1997
Élaboration du plan d'action de la Nouvelle-Écosse.

1995 – 1997
Élaboration du projet de l'Association canadienne des diététistes (Ontario) sur les compétences des diététistes en matière de défense de leurs intérets.

Annexe 2

Guide d'entrevue

I. Renseignements sur l'interviewé

J'aimerais vous poser quelques questions sur le rôle que vous avez joué dans le cadre de l'élaboration des voies d'action.

Pendant combien de temps avez-vous participé au projet?
Comment décririez-vous l'ampleur de votre participation? (par exemple très grande, assez grande)
Dans le contexte de votre travail à ce moment-là, quelle importance accordiez-vous à votre participation? Pour quelles raisons?
Quelle était l'importance de ce travail pour l'organisation ou l'organisme où vous travailliez? Pour quelles raisons?

II. Renseignements généraux sur les voies d'action

Maintenant, j'aimerais vous poser quelques questions sur l'énoncé des voies d'action comme tel.

Pour quelles raisons un énoncé national d'action était-il considéré comme la meilleure réponse aux problèmes associés à la nutrition?
Y a-t-il eu débat avant la production de cet énoncé?
Dans les observations sur la première ébauche, quelle serait votre réponse à la question : « Est-ce un plan ou un cadre stratégique? »

L'élaboration des *voies d'action* s'est faite dans le cadre d'un processus intersectoriel. Quel secteur représentiez-vous?
De quelle façon les autres secteurs ou groupes d'intervenants ont-il été choisis? Pour quelles raisons?
Est-ce que d'autres groupes d'intervenants auraient dû participer aux travaux, mais ne l'ont pas fait? Pour quelles raisons?

III. Renseignements sur le processus d'élaboration des voies d'action

Comment décririez-vous le processus d'élaboration des *voies d'action*?
Qui a choisi ce processus? Pour quelles raisons, selon vous, l'a-t-on choisi?
Quelles incidences positives le processus a-t-il eues, à votre avis, sur le contenu final et la présentation des *voies d'action*? Pour quelles raisons?
Est-ce que le processus a eu des incidences négatives sur le contenu et la présentation? Pour quelles raisons?
Quelles caractéristiques du processus ont été, selon vous, les plus importantes pour ce qui est de permettre aux participants de mener le projet à terme? (Indiquez la ou les deux plus importantes.) Pour quelles raisons?
À votre avis, quelles caractéristiques du processus ont nui le plus à son efficacité? (Indiquez la ou les deux plus importantes.) Pour quelles raisons?

IV. Suivi des voies d'action

Quel rôle jouez-vous quant à la promotion ou à l'utilisation des *voies d'action* depuis leur publication?
Pour quelles raisons?
Comment décririez-vous la portée de cette utilisation?
Sous votre angle privilégié et dans la mesure où vous avez suivi l'évolution des *voies d'action*, de quelle façon celles-ci sont-elles utilisées depuis leur publication?
Y a-t-il autre chose que vous aimeriez ajouter qui nous aiderait à analyser le processus d'élaboration intersectorielle des *voies d'action*?
Y a-t-il autre chose que vous aimeriez ajouter qui nous aiderait à analyser l'incidence des *voies d'action* sur les activités?
Avez-vous des questions pour l'équipe chargée de l'étude de cas?

Annexe 3

Les ateliers de récit et débat

La méthode récit et débat a été élaborée en 1994-1995 par une équipe de chercheurs et de praticiens du domaine de la promotion de la santé, avec l'appui de Santé Canada et grâce au parrainage du Prairie Region Health Promotion Research Centre[1]. La méthode puise à même le travail de théoriciens en éducation, en sciences sociales et en étude de la condition féminine, de concepteurs de renommée internationale et de spécialistes de la recherche qualitative.

Éléments clés de la méthode récit et débat

Thèmes générateurs

On entend par thème générateur un sujet qui suscite des débats animés chez les participants à l'atelier. Il touche à des tensions précises, à des ambiguïtés ou à des problèmes qu'on retrouve dans la pratique. Pour les ateliers sur les *voies d'action*, sept thèmes sur le sujet de la collaboration intersectorielle (voir l'annexe 4) ont été élaborés d'après les entrevues et la chronologie descriptive. Les quatre premiers ont été traités à l'atelier tenu à Ottawa, et les trois derniers ont été débattus à l'atelier organisé à Halifax. Chaque thème contient une brève description et un certain nombre de questions à propos desquelles on a demandé aux participants de préparer des récits personnels avant la tenue de l'atelier.

Récits personnels

Quatre participants à chaque atelier ont accepté de jouer le rôle de narrateur. Les narrateurs ont préparé des récits personnels sur l'un des thèmes générateurs prévus pour l'atelier (par exemple lorsque j'ai fait face à ce problème en pratique, j'ai fait ceci... parce que... et voilà ce qui s'est passé...). Tous les narrateurs ont reçu de l'information écrite sur la façon de préparer leur récit.

Groupes de partage et de discussion dirigée

Trop souvent, les discussions entre praticiens passent de la description à l'intervention sans qu'on ne consacre suffisamment de temps à l'explication. La discussion dirigée a pour but d'orienter les échanges de façon logique autour de quatre grandes catégories de questions : qui, que, quoi? (description), pourquoi? (explication), et alors? (synthèse) et maintenant? (intervention). Pendant un atelier, les groupes écoutent et analysent les recits. Pour cette étude, il y avait, à chaque atelier, deux groupes de partage composés chacun de six à neuf personnes. Dans chaque groupe, il y avait deux narrateurs.

Chaque séance comportant un récit et une discussion dirigée commence lorsqu'un narrateur partage son récit. Ensuite, c'est l'étape de la réflexion en groupe pendant laquelle les autres participants exposent brièvement les liens entre le récit entendu et leur propre expérience. Cette étape est suivie d'une discussion dirigée favorisant des échanges sur les questions mentionnées ci-dessus (pourquoi? et alors? et maintenant?). Les autres participants se succèdent au poste de secrétaire et prennent note des points clés soulevés pendant la discussion. La crédibilité des observations faites par le groupe augmente avec le nombre de récits partagés et analysés. Au cours des ateliers, chaque groupe a analysé des recits et tenu des discussions pendant deux séances.

1. Feather, J. et R. Labonte. *Sharing Knowledge gained From Health Promotion Practice*, Saskatoon, Prairie Region Health Promotion Research Centre, University of Saskatchewan, 1995.

Fiches d'observation

À l'aide des notes prises par les secrétaires, le groupe tire les leçons clés de la discussion engendrée par chaque récit et les inscrit sur un certain nombre de fiches d'observation. Ces énoncés sont les « découvertes » que les participants ont faites à partir du thème générateur et qu'ils considèrent comme suffisamment importantes pour en faire part à d'autres. Au cours des ateliers sur les *voies d'action*, après deux séances de récit et de discussion dirigée, chaque groupe a produit de 20 à 30 fiches d'observation du genre.

Catégories et notes théoriques

Les fiches d'observation sont classées par catégories. Cette étape ressemble à l'étape de l'analyse inductive utilisée en recherche qualitative. Le contenu des fiches de chaque catégorie est ensuite reformulé sous forme de notes théoriques individuelles (par exemple « Comment décririez-vous à une autre personne les idées notées sur les fiches appartenant à cette catégorie? »), et les notes produites pour chaque catégorie sont organisées suivant leur propre ordre logique. Les notes théoriques relatent à nouveau les histoires examinées par le groupe de partage, mais font appel à un langage plus général. Au cours des ateliers sur les *voies d'action*, au lieu des notes théoriques, chaque groupe de partage a classé ses fiches d'observation par catégories et a organisé les catégories en ordre logique. Le groupe a présenté ses observations à l'autre groupe de partage, dont les membres ont été invités à poser des questions pour clarifier la théorie exposée au moyen des fiches et des catégories. Des notes explicatives ont été ajoutées au besoin.

Réflexions sur les ateliers de récit et débat

À la fin de chaque atelier, les participants ont réfléchi brièvement au travail effectué pendant la journée. Plusieurs participants ont dit que l'atelier leur avait permis de faire le tour de la question. Certains narrateurs ont dit que le fait de partager leur expérience avec les autres participants avait quasiment eu un effet libérateur sur eux. Beaucoup étaient d'avis que la méthode récit et débat avait contribué à mettre en lumière des aspects de leur travail sur les *voies d'action* qu'ils n'avaient pas saisis plus tôt. Plusieurs étaient surpris de la gamme et de la qualité des observations faites en peu de temps, mais quelques-uns estimaient qu'elles manquaient de profondeur. D'autres ont fait des remarques sur :

- la valeur de la méthode pour ce qui est d'encourager la réflexion;
- l'utilité d'un tel processus aux premières étapes de la collaboration;
- la valeur des quatre catégories de questions posées au cours de la discussion dirigée, qui ont aidé à placer les participants dans un état d'esprit très autoréflectif;
- la rapidité avec laquelle la confiance s'est développée parmi les membres des groupes de partage, contrairement à la lenteur avec laquelle la confiance s'est développée au cours des activités réelles de collaboration qui ont mené aux *voies d'action*;
- la possibilité d'appliquer cette méthode à d'autres secteurs du travail des participants.

Les ateliers visaient à mettre l'accent sur les problèmes vécus au cours des processus de collaboration et de consultation suivis dans le cadre de l'élaboration des *voies d'action*, mais de nombreux participants ont quitté les ateliers animés d'un enthousiasme renouvelé à l'égard de l'importance et de la valeur de la collaboration intersectorielle, en général, et de l'utilité des *voies d'action*, en particulier.

Annexe 4

Thèmes générateurs pour les ateliers de récit et débat

1. Les acteurs : choisir les représentants des secteurs

Le travail intersectoriel exige que les secteurs représentés soient en mesure de contribuer de façon importante à l'analyse des questions, au processus décisionnel et aux interventions. D'autre part, si les membres du comité sont trop nombreux, on fait face à des problèmes de dynamique de groupe. Quels sont les critères susceptibles d'orienter la sélection des secteurs qui seront représentés? Comment faire l'équilibre entre une représentation complète des secteurs et la création d'un groupe de taille fonctionnelle?

La collaboration intersectorielle nécessite souvent un équilibre entre le partenaire principal (organisateur) qui fournit les ressources et l'appui logistique et les autres partenaires dont on attend qu'ils démontrent leur adhésion par leurs « apports ». De quelle façon peut-on éviter la domination d'un seul secteur, qu'elle soit réelle ou perçue? Quels défis spéciaux surgissent lorsque le partenaire principal est le gouvernement et que le processus intersectoriel comporte la collaboration entre différents secteurs du gouvernement de même qu'entre des organismes gouvernementaux et non gouvernementaux? Quels critères pourrait-on utiliser pour le choix des organisations représentant un secteur?

Dans une entreprise conjointe, des personnes sont choisies pour représenter les organisations participantes. Des décideurs, ou des personnes ayant un bon accès aux décideurs, doivent faire partie du comité conjoint, mais il peut être difficile pour ces personnes de consacrer le temps nécessaire à la tâche. Comment peut-on assurer le niveau de représentation voulu? Comment devrait-on s'y prendre pour que les représentants rendent des comptes aux milieux représentés tout en assumant leurs responsabilités à l'égard du processus ou du comité conjoint?

Les personnes n'ont pas toutes autant de facilité à agir avec aisance et assurance au sein des comités et elles peuvent se sentir ou être perçues comme plus ou moins influentes par rapport aux autres membres du comité. Quelles qualités personnelles devrait-on prendre en compte pour le choix du représentant d'un secteur?

2. Les départs : maintenir la composition du comité dans un milieu changeant

La collaboration intersectorielle requiert l'établissement de partenariats interpersonnels et interorganisationnels. L'absence de roulement chez les membres facilite l'animation du groupe et la prise de décisions par le groupe. Dans le cas des longues entreprises en collaboration, par exemple le CDC, on observe parfois des changements chez les membres. C'est notamment le cas dans le contexte financier actuel où les organisations voient leurs ressources diminuer et se réorganisent continuellement. Quels sont les problèmes causés par cette situation au chapitre de la collaboration? Quelles mesures peut-on prendre pour atténuer ces problèmes autant que possible? Existe-t-il des façons de revigorer un long processus de travail en comité sans compromettre l'intégrité ou briser l'élan du groupe? Est-il possible de réaliser tout le processus plus rapidement et de façon tout aussi efficace?

3. Le moteur de la collaboration : susciter l'adhésion

Au coeur même de la collaboration intersectorielle repose le défi qui consiste à apprendre à agir de façon constructive malgré les différences entre les pouvoirs des organisations (secteurs) et des personnes (représentants). Comment parvient-on à des ententes sur le partage des pouvoirs et des responsabilités?

La collaboration intersectorielle exige l'adhésion de tous les partenaires. Qu'entend-on exactement par adhésion? Quels sont les avantages et les inconvénients posés par le fait que les représentants consultent leur organisation pour faire entériner ou approuver les décisions prises à la table de collaboration?

Les partenaires peuvent assumer des tâches précises qui les obligent à prendre des engagements en matière de ressources financières et humaines. Mais il peut arriver que l'on soupçonne le partenaire principal d'avoir recours à la collaboration intersectorielle parce qu'il ne possède pas les ressources nécessaires pour effectuer le travail lui-même. Les partenaires peuvent avoir l'impression qu'on se sert d'eux. S'il fournit la majeure partie des ressources, le partenaire principal peut donner l'impression d'exercer un contrôle sur le processus. Que doit faire le groupe pour assurer que le pouvoir n'est pas associé uniquement à l'importance de l'apport, financier ou autre? Comment s'y prend-on pour que tous les partenaires partagent la responsabilité de susciter l'adhésion?

4. L'appropriation du produit : réaliser un consensus

Il est souvent difficile de parvenir à un consensus dans les groupes de collaboration; la dynamique du groupe devient alors importante. On peut confier à un ou à plusieurs membres du comité représentant une organisation partenaire des rôles clés dans le but de faciliter l'atteinte du consensus. Quelles caractéristiques de cette démarche sont les plus utiles pour parvenir à un consensus?

Notamment, comment parvient-on à s'entendre sur les réalisations escomptées de la collaboration? Comment traite-t-on les différentes raisons de collaborer et les intérêts divergents des secteurs lorsqu'on veut assurer un processus décisionnel conjoint? Quelles sont les autres caractéristiques du processus qui contribuent à la réalisation du consensus? De quelle façon le processus, de même que le temps et les efforts qu'il exige, renforce-t-il ou affaiblit-il le produit final?

5. Accroître au maximum les bénéfices de la consultation

Pour le développement de stratégies dans un cadre intersectoriel, il faut que les consultations ne se limitent pas aux seuls membres des comités conjoints. La consultation contribue à obtenir l'adhésion d'un nombre accru de membres des milieux représentés par les organisations partenaires. Elle permet d'accéder à un éventail accru de connaissances et d'idées. Toutefois, la consultation peut être perçue comme symbolique ou superficielle et elle peut aussi être coûteuse en ressources humaines et financières. Quels sont les critères à respecter pour des consultations réussies? Comment un comité conjoint peut-il déterminer la meilleure utilisation de ces consultations, par rapport à leurs coûts? Comment faire pour éviter que la consultation ne soit que symbolique?

6. L'utilité du produit final

La structure et la présentation de l'énoncé stratégique résultant d'une collaboration intersectorielle (par exemple les *voies d'action*) peuvent influer sur son utilisation ultérieure. Quelle importance doit-on accorder à la structure et à la présentation lorsqu'on

élabore un énoncé stratégique? Devrait-on formuler cet énoncé en termes globaux et généraux (c'est-à-dire pour que tous puissent établir des liens avec celui-ci dans le cadre de leur travail) ou bien devrait-on en faire un produit ciblé et axé sur certains décideurs? Devrait-on lier le produit à une organisation donnée, par exemple un ministère? Comment établir si cela donnerait du poids ou affaiblirait l'énoncé stratégique? Quel est le véritable dépositaire de l'énoncé stratégique? Comment le ton, la présentation et le contenu du produit font-ils de celui-ci un document utile (pour l'éducation, la défense des intérêts ou la mobilisation)?

7. Assurer le suivi au moyen de plans d'action

Lorsque le produit du travail intersectoriel prend la forme d'un énoncé ou d'une stratégie, il faut des champions au sein des différents secteurs pour en faire la promotion. De quelle façon le processus intersectoriel de création du produit (par exemple les *voies d'action*) aide-t-il à désigner ou à appuyer ces champions? De quelle façon le produit final et les consultations réalisées encouragent-ils la prise de mesures au sein des secteurs et entre les secteurs ayant collaboré à la réalisation ou participé aux consultations? Quelle est l'importance de la recherche et de la consultation pour l'utilité du produit? Il y a lieu de comparer celui-ci avec un produit similaire préparé par un petit groupe de travail, dans un court laps de temps et sans recours à la consultation.

En ce qui concerne les *voies d'action* notamment, quelles mesures précises ont été prises à l'égard desquelles les *voies d'action* ont joué un rôle clé? Quelles caractéristiques précises des *voies d'action* leur ont permis de jouer ce rôle?