



Portrait des concertations locales et régionales à Laval

UN PREMIER TOUR D'HORIZON

Agence de la santé
et des services sociaux
de Laval

Québec



Direction de santé publique

**Une publication de la
Direction de santé publique
de l'Agence de la santé et des services sociaux de Laval**

800, boul. Chomedey, tour A

Laval (Québec) H7V 3Y4

Téléphone : 450 978-2121

Télécopieur : 450 978-2100

Internet : www.santepublique.laval.qc.ca

Direction

D^{re} Nicole Damestoy, directrice de santé publique

Alain Carrier, directeur adjoint au programme

Rédaction principale

Marie-Andrée Authier

Collaboration

François Godin

Pierre-Hénel Jocelyn

Édition

Stéphanie Daigneault, Service des communications

Conception de la page couverture

Tabasko

Secrétariat

Hélène Major

Diffusion

On peut acheter ce document au centre de documentation de l'Agence de la santé et des services sociaux de Laval au coût de 5 \$, en composant le 450 978-2000. Il peut également être consulté sur le site Web www.santepublique.laval.qc.ca, dans la section « Avis et publications ».

Pour l'obtention des documents en médias substitut, communiquez avec le centre de documentation.

Ce document peut être reproduit ou téléchargé pour une utilisation personnelle ou publique à des fins non commerciales, à la condition d'en mentionner la source.

© Agence de la santé et des services sociaux de Laval, 2011

Dépôt légal – 2011

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2011

Bibliothèque et Archives Canada, 2011

ISBN-978-2-923699-96-7 (version imprimée)

ISBN-978-2-923699-97-4 (version PDF)

Introduction

Pourquoi dresser un portrait des concertations?

Dans le cadre de son Plan d'action régional 2008-2012, la Direction de santé publique (DSP) de l'Agence de la santé et des services sociaux de Laval s'était fixée comme cible exploratoire le développement social et le développement des communautés. Dans ce contexte, le mémoire « La pauvreté à Laval, au-delà des apparences » avait été publié et des recommandations y figuraient, parmi lesquelles s'inscrivait le besoin de déterminer les structures de concertations locales et régionales. De plus, une demande avait aussi été formulée conjointement par la Corporation de développement communautaire (CDC) de Laval et le Centre de santé et de services sociaux (CSSS) de Laval à l'effet de répertorier les concertations de la région.

C'est ainsi que la DSP a entrepris à l'été 2010, une démarche visant à dresser le portrait des concertations intersectorielles locales et régionales agissant sur certains déterminants de la santé.

L'objectif principal est de présenter une vue d'ensemble des différentes concertations en place sur le territoire lavallois, leurs champs d'action et les acteurs qui y participent. À la suite de cette analyse descriptive, une section se consacre à l'identification d'enjeux et de pistes de réflexion.

Ultimement, nous espérons contribuer à optimiser la cohésion des interventions publiques, communautaires et philanthropiques qui invitent les partenaires à travailler en concertation et à favoriser l'arrimage entre ces concertations.

Dans un contexte où les démarches de concertation se multiplient et sont quasi incontournables, nous croyons nécessaire de réfléchir sur ce type de pratiques.

Le présent document sera suivi périodiquement par d'autres publications qui aborderont différentes dimensions de la concertation et des problématiques qui y sont reliées, dans un contexte de développement des communautés, d'organisation de services ou d'actions intersectorielles.

Qu'est-ce que la concertation?

Selon Bourque, la concertation réfère à « un processus collectif de coordination basé sur une mise en relation structurée et durable entre des acteurs sociaux autonomes qui acceptent de partager de l'information, de discuter de problèmes ou d'enjeux spécifiques (par problématique ou par territoire) afin de convenir d'objectifs communs et d'actions susceptibles de les engager ou non dans des partenariats »¹.

La concertation est plus structurée et durable que la collaboration, cette dernière unissant souvent deux organisations qui acceptent de contribuer sporadiquement à la mission de l'autre, sans qu'il n'existe nécessairement de but commun².

La concertation est toutefois moins formelle que le partenariat, celui-ci se situant davantage dans l'action et ayant comme objectif la réalisation d'un projet particulier.

¹ Bourque, Denis (2009). *Concertation et partenariat : entre levier et piège du développement des communautés*. Presses de l'Université du Québec, Collection Initiatives, Québec, 142 pages.

² *Idem*

Ainsi, pour apprécier sommairement la qualité d'une concertation, nous avançons trois facteurs à considérer :

- Permet-elle d'obtenir l'accord de partenaires en vue de projets communs?
- S'agit-il d'un processus qui permet d'influencer la décision formelle, qu'elle soit d'ordre politique ou administratif?
- Soutient-elle l'action et les réalisations concrètes dans les communautés?

Les concertations peuvent être de trois types : sectorielle thématique, intersectorielle thématique ou intersectorielle territoriale. Au cours de notre démarche, nous nous sommes intéressés aux concertations dites intersectorielles, qu'elles soient thématiques ou territoriales.

À la page suivante, la méthodologie empruntée pour colliger les données sera décrite. Suivra ensuite la présentation des résultats. Enfin, une dernière section sera dédiée à l'analyse des forces, des faiblesses et des principaux enjeux liés à la concertation, de manière plus globale.

Méthodologie

Un outil de compilation des concertations a été élaboré par la DSP de l'Agence de Laval, inspiré d'un outil de planification de la DSP de l'Agence de Montréal³.

À l'aide d'informateurs clés et au meilleur de nos connaissances, une liste de concertations existantes a été réalisée et des personnes ressources y ont été identifiées.

Le questionnaire a été acheminé durant l'été 2010 auprès de ces personnes-ressources et complété par différents partenaires : la Direction des affaires réseau et la Direction de santé publique de l'Agence de Laval, les gestionnaires et les organisateurs communautaires du CSSS de Laval, la CDC de Laval, la Conférence régionale des élus (CRÉ) de Laval et les directions régionales des principaux ministères concernés. La collecte a pris fin à l'automne 2010.

Les concertations ciblées par ce portrait ne concernent que les instances intersectorielles qui traitent d'au moins un des déterminants de la santé suivants :

- saines habitudes de vie et sécurité alimentaire;
- éducation et persévérance scolaire;
- développement des jeunes enfants;
- environnement social et vie communautaire;
- logement;
- transport;
- pauvreté;
- emploi;
- environnement.

Des concertations agissent sur d'autres déterminants de la santé tels que le développement économique, cependant elles ne sont pas abordées dans le cadre de cette démarche.

Rappelons que les déterminants de la santé sont des facteurs influençant l'état de santé d'un individu ou d'une population. La variété des déterminants démontre bien que la santé est tributaire d'un ensemble de facteurs, souvent interreliés.

La totalité des 69 questionnaires envoyés a été remplie. Ils ont été compilés et saisis dans une banque Access par la DSP. Des analyses descriptives ont par la suite été réalisées.

³ Agence de la santé et des services sociaux de Montréal (2008). *Portrait arrimage des concertations locales sous l'angle des enjeux du développement social. Outil de planification pour la mise à jour des plans locaux et du plan régional de santé publique 2009-2012*. Direction de santé publique.

Limites

Ce portrait ne fait pas la recension complète de toutes les concertations. Certaines instances de concertation intersectorielle se rapportant aux déterminants de la santé identifiés précédemment auraient pu être omises. De plus, certaines instances de concertation peuvent représenter plus d'un comité de travail (tables de travail, comité de coordination, etc.), ce qui peut signifier plus d'espaces de concertation qu'il n'y paraît.

Par ailleurs, les instances dont le mandat principal a trait à l'organisation des services de santé ou à la gouverne du réseau local de services sont également exclues. En effet, dans le cadre des travaux actuels sur le projet clinique, le CSSS de Laval revoit son cadre de référence et modifiera à terme ses structures de concertation. Ainsi, en 2012, nous produirons une série de fiches qui traitera spécifiquement du réseau local de services.

Les informations recueillies à l'aide de l'outil de compilation sont tributaires de l'interprétation qu'en ont faite ceux qui les ont complétées et ceux qui les ont recueillies. Des correctifs seront apportés par la DSP dans le cas où des inexactitudes seraient portées à notre attention.

Enfin, les concertations locales ont été regroupées en fonction du territoire du bureau municipal lavallois (BML) sur lequel elles agissent. Dans certains cas, ce découpage ne concorde pas parfaitement avec le territoire réellement couvert par une concertation. Dans de telles situations, nous avons classé les concertations en fonction du territoire de BML qui est le plus largement couvert. L'objectif était avant tout de pouvoir apprécier la répartition géographique des concertations locales lavalloises. Puisqu'aucune limite territoriale ne pouvait convenir à la totalité des concertations, notre choix s'est arrêté sur les BML. Ceux-ci constituent des territoires de service créés par la Ville de Laval dans le but de desservir et d'orienter les citoyens sur le plan de la vie locale et communautaire. Ils offrent également un soutien aux organismes, aux citoyens et aux commissions scolaires. Une carte situant les territoires de BML se retrouve en annexe.

Résultats

Nombre et territoire

Les données récoltées ont été compilées et quelques analyses descriptives ont été menées. En voici les principaux résultats.

Un total de 69 concertations a été répertorié. Le tableau 1 montre la répartition entre les concertations régionales et locales.

Tableau 1 : Nombre de concertations régionales et locales, Laval, 2010-2011

Concertations régionales	43
Concertations locales	26

Le tableau suivant représente les concertations locales par secteurs de BML. Puisque certaines concertations s'étendent sur plus d'un territoire de BML, la somme est supérieure à 26.

Tableau 2 : Répartition des concertations locales par secteurs de BML, Laval, 2010-2011

BML 1	6
BML 2	9
BML 3	4
BML 4	6
BML 5	4
BML 6	5

Note : Une concertation locale peut s'étendre sur plus d'un territoire de BML

On constate que les concertations locales semblent davantage se concentrer dans le BML 2, qui correspond aux quartiers Laval-des-Rapides et Pont-Viau. Pour les autres secteurs de BML, les concertations semblent se répartir de façon relativement équivalente.

Les déterminants traités

Parmi les neuf déterminants de la santé identifiés, certains ont été cités plus fréquemment. Ainsi, au total, 41 concertations ont répondu traiter d'environnement social et de vie communautaire, tandis que seulement 12 ont répondu traiter de logement et 17 de transport.

On remarque aussi que certains déterminants sont davantage traités dans le cadre de concertations régionales plutôt que locales. C'est particulièrement le cas pour l'éducation et la persévérance scolaire, le logement, la pauvreté et l'emploi. À l'inverse, le développement des jeunes enfants est un déterminant plus souvent abordé dans le cadre de concertations locales.

Tableau 3 : Répartition des concertations locales et régionales selon les déterminants de la santé traités, Laval, 2010-2011

Déterminants	Locales	Régionales	Total
Environnement social et vie communautaire	19	22	41
Saines habitudes de vie et sécurité alimentaire	14	16	30
Éducation et persévérance scolaire	10	18	28
Développement des jeunes enfants	14	11	25
Emploi	6	18	24
Pauvreté	4	18	22
Environnement urbain	11	11	22
Transport	9	8	17
Logement	2	10	12

Note : Une concertation peut traiter de plus d'un déterminant de la santé

Les responsables des concertations

L'outil de compilation permettait l'identification des organismes ou des organisations porteuses des diverses concertations. Les réponses ont été regroupées en grandes catégories. Bien que d'autres regroupements aient pu être faits, celui-ci nous permet néanmoins de distinguer les principaux types de partenaires présents à Laval.

Tableau 4 : Nombre de concertations locales et régionales par catégories de porteurs principaux, Laval, 2010-2011

Porteurs	Locales	Régionales	Total
Secteur de la santé et des services sociaux	13	9	22
Secteur communautaire	10	9	19
Conférence régionale des élus (CRÉ)	1	10	11
Autres*	-	9	9
Secteur municipal	1	3	4
Secteur scolaire	1	3	4

* Comprend principalement d'autres instances gouvernementales telles que MICC, MESS, etc.

Puisque le portrait visait les concertations agissant sur des déterminants de la santé, il n'est pas surprenant de constater que, dans l'ensemble, le secteur de la santé et des services sociaux soit celui le plus souvent identifié à titre de porteur. Le secteur communautaire est aussi porteur d'un grand nombre de concertations, tant localement que régionalement. Pour sa part, la CRÉ de Laval anime plusieurs concertations, principalement à vocation régionale. Les autres grands secteurs, municipaux et scolaires, sont surtout responsables de concertations régionales.

Réflexion et enjeux

La lecture de ce portrait soulève une réflexion à propos des pratiques de concertation.

D'entrée de jeu, le présent portrait se veut une reconnaissance de la richesse de la concertation sur le territoire de Laval. Le grand nombre de concertations et de participants ainsi que la diversité des organisations responsables démontrent bien le dynamisme et la motivation des organisations à vouloir travailler ensemble. La variété des déterminants abordés démontre aussi l'importante quantité de travail accompli par les acteurs impliqués. La facilité à se concerter, la proximité des acteurs et les relations privilégiées entre les paliers régional et local font de la concertation une véritable force dans la région de Laval.

Le partage d'information, de connaissances et d'expertise ainsi que l'ouverture des milieux permettent certainement des gains qui seraient difficilement réalisables autrement que par le travail en concertation. Les organisations doivent réfléchir aux retombées positives que leur permet ce type de pratique, que ce soit en termes de nouveaux partenariats, de nouveaux espaces de dialogue, d'accélération de certains processus, d'une efficacité accrue, etc.

Toutefois, la concertation est victime de son succès, car les instances semblent se multiplier. La mobilisation des communautés au moyen de la concertation intersectorielle (thématique ou territoriale) serait une stratégie en plein essor au niveau des politiques et des programmes publics, ainsi qu'au niveau de certaines initiatives privées⁴.

Ceci soulève bon nombre de questions et d'éléments de réflexion sur lesquels nous souhaitons attirer votre attention.

► Hyperconcertation

Les acteurs, souvent les mêmes, sont-ils sursollicités par les démarches de concertation? Manquent-ils de temps? Un manque de coordination et d'intégration des diverses initiatives de concertation pourrait-il en être la cause? Les acteurs devraient-ils prioriser davantage les concertations dans lesquelles ils désirent s'impliquer?

► Territoire de concertation

La concertation intersectorielle territoriale semble être une solution face à la multiplication des instances de concertation. Ce type de concertation favoriserait une transversalité permettant une meilleure cohésion des pratiques, sans l'ajout de structures. En outre, il s'agit d'une stratégie de développement des communautés.

À Laval, beaucoup de nouvelles concertations locales semblent s'orienter vers les territoires de BML. L'utilisation de ce découpage comporte des avantages et des inconvénients. Est-il favorable au développement des communautés?

► Participation et engagement

Chacun des acteurs et des milieux impliqués dans les diverses concertations a des priorités, des missions ou des intérêts qui leur sont propres. C'est pourquoi il est important que les objectifs d'une concertation soient clairement établis, afin que les participants puissent y adhérer de manière éclairée et s'engager à les poursuivre solidairement. Néanmoins, selon les instances, il arrive que le degré de participation et d'engagement varie en fonction des acteurs. Ceci peut parfois être source de discorde au sein d'un lieu de concertation.

4 *Ibid*, Bourque (2009).

► **Provenance des concertations et nature des actions**

Les origines des concertations sont variées, certaines étant mandatées par des organisations et jouant le rôle d'un mécanisme obligatoire, d'autres étant volontaires et issues d'une mobilisation de partenaires au sein d'une communauté.

Ces différents niveaux de concertation peuvent les rendre difficiles à comparer entre elles. En effet, cela engendre, entre autres, des différences aux plans du pouvoir d'influence que peuvent exercer les concertations, de la gouvernance, de la dynamique entre partenaires et de la nature des actions ou projets mis de l'avant.

► **Participation citoyenne**

La participation citoyenne peut prendre diverses formes : information, consultation et décision. Dans les concertations lavalloises recensées, elle est quasi inexistante, bien que certains puissent considérer que la présence d'organismes communautaires ayant des pratiques de participation citoyenne dans leur organisation assume ce rôle.

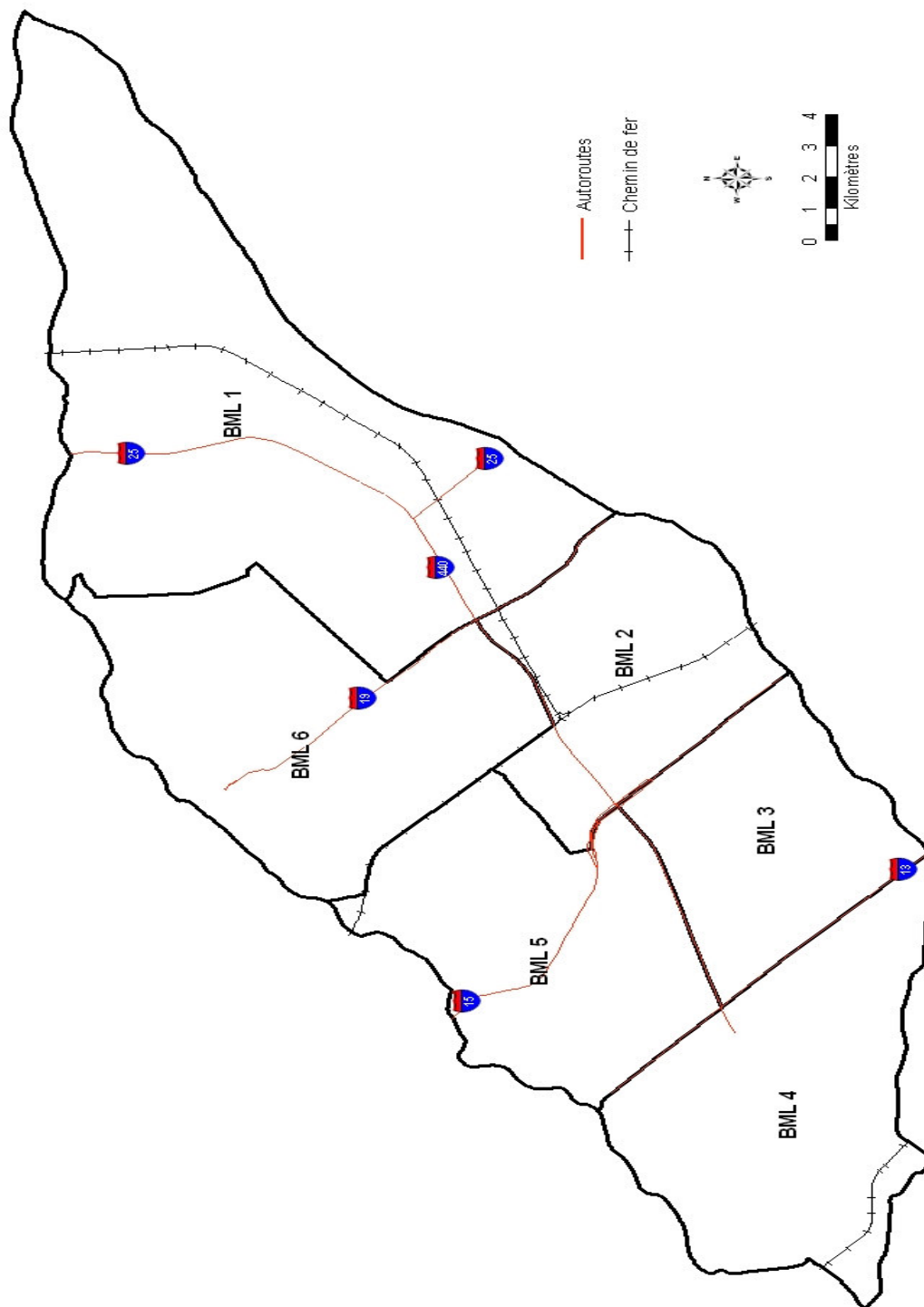
La participation citoyenne revêt un rôle essentiel dans la stratégie de développement des communautés, bien qu'une participation significative s'avère souvent difficile à susciter et à maintenir.

Conclusion

Nous espérons que les enjeux soulevés par ce document fassent écho à ceux identifiés par les partenaires engagés dans la concertation à Laval. Nous croyons qu'il appartient avant tout aux organisations de mener leur propre réflexion, et nous souhaitons que les pistes suggérées leur soient utiles.

Au cours des prochains mois, nous désirons solliciter à nouveau les partenaires pour obtenir leurs commentaires à l'égard du présent document. Nous souhaitons connaître l'état d'avancement de leur réflexion en ce sens. Nous ne proposons donc pas de solutions définitives, mais nous souhaitons toutefois être à l'écoute des partenaires, recueillir leurs propos et poursuivre la réflexion à la lumière des commentaires exprimés.

Annexe : Carte des bureaux municipaux de loisirs (BML) de Laval



Source: Ville de Laval, Limites des secteurs d'aménagement

Direction de santé publique de l'Agence de la santé et des services sociaux de Laval, Juillet 2011