

CITÉ-ID LIVING LAB

Gouvernance
de la résilience
urbaine

Urban resilience
governance

Gobernanza
de la resiliencia
urbana

Plans d'action communautaires de lutte à la COVID-19 : une étude de cas sur la collaboration inter-organisationnelle en situation de crise

Geneviève Baril, codirectrice stratégie et innovation à Cité-ID et doctorante à l'ENAP

Marie-Christine Therrien, directrice de Cité-ID et professeure titulaire à l'ENAP

Journées annuelles de santé publique

Table ronde - *La collaboration avec les municipalités : un ingrédient de succès pour la gestion de la crise sanitaire liée à la COVID-19*

23 novembre 2021

Journées annuelles de santé publique 2021

Plan de la présentation

1. Présentation de Cité-ID / ENAP
2. Mandat d'étude confié à Cité-ID / ENAP
3. Description des plans d'action communautaires de lutte à la COVID-19
4. Cinq résultats préliminaires de notre étude
5. Conclusion : des questions et des pistes de réflexion

Cité-ID / ENAP

- Créé en janvier 2018, **Cité-ID LivingLab** Gouvernance de la résilience urbaine est un **laboratoire** de recherche-action **rattaché à l'École nationale d'administration publique (ENAP)**.
- Sa **mission** est de réaliser des **démarches de recherche-collaborative** sur des **problématiques urbaines complexes** identifiées par les **parties prenantes** (acteurs publics, privés, communautaires et citoyens) en vue de co-construire des **pratiques de gouvernance** innovantes permettant d'accroître la **résilience**.
- Cité-ID / ENAP a réalisé une **vingtaine de démarches de recherche-action** dans le domaine de la gouvernance collaborative et de la résilience urbaine en partenariat avec une variété d'organisations.
 - **Ville** de Montréal, Ville de Québec, **DRSP** de Montréal, **MRC** de Brome-Missisquoi et d'Argenteuil, Ouranos, ASCQ, **MSP**, OMHM, Maison de l'innovation sociale, **CDC** Centre-sud, Commission mixte internationale, OBVIA, Avocat sans frontières, Mouvement Desjardins, Fondation du Grand Montréal, Partenariat du Quartier des Spectacles, INM, etc.

Mandat d'étude de compréhension des PAC (mars à décembre 2021)

- **Mandant** : Fondation du Grand Montréal
- **Mandataires** : Cité-ID/ENAP en collaboration DRSP MTL et Département d'épidémiologie Univ. McGill
- **Objectifs** :
 - **Comprendre** le contexte, gouvernance, mise en œuvre et impacts des plans d'action communautaires (PAC).
 - Tirer des **apprentissages** quant à ce modèle de collaboration inter-organisationnelle.
 - Identifier les **leviers** et les **obstacles** à la **pérennisation** de ce modèle.
- **Méthodologie de recherche** :
 - Volet **quantitatif** (analyse statistique)
 - Volet **qualitatif**
 - **Échantillon**
 - **8 PAC** parmi les 26 financés (Montréal-Laval-Longueuil) représentant une **diversité**
 - territoires et échelles, CIUSSS/CISSS, organismes fiduciaires, financements de phases (1 et/ou 2)
 - **Collecte de données d'avril à novembre 2021**
 - **123 activités de collecte de données**
 - **entretiens** individuels, **observations** de rencontres, **groupes de discussion**, **atelier miroir**
- **Présentation d'aujourd'hui** :
 - Résultats préliminaires de notre analyse concernant le volet qualitatif

Description des plans d'action communautaires (PAC)

- **Bailleurs de fonds :**
 - Consortium de fondations philanthropiques (Fonds COVID Québec) : Molson, Saputo et Trottier
 - Suivi et accompagnement : Fondation du Grand Montréal et Fondations philanthropiques Canada
- **Objectif :**
 - **Freiner** la transmission communautaire de la COVID-19,
 - **Protéger** les personnes à risque élevé de mortalité et
 - **Soutenir** la campagne de vaccination.
- **Approche :**
 - **Community engagement**, une approche utilisée lors de pandémies passées (ex. Ebola)
- **Gouvernance :**
 - Fondée sur une **concertation inter-organisationnelle** impliquant minimalement **trois types d'acteurs** :
 - Arrondissement ou municipalité, CIUSSS/CISSS, Table de quartier ou CDC
 - Se déployant à **diverses échelles territoriales** :
 - Quartier ou arrondissement, agglomération ou ville
- **Phases de financement**
 - Phase 1 : juillet 2020 à janvier 2021
 - Phase 2 : février 2021 à août/sept./oct. 2021
- **Quatre types d'action financés :**
 - Coordination
 - Sensibilisation, communication et mobilisation
 - Appui au dépistage et à la vaccination
 - Soutien aux aînées, aux personnes à risque et aux malades de la COVID-19

Cinq résultats préliminaires

1. La pandémie et la mise en œuvre des PAC a démontré l'importance stratégique de doter les territoires d'une **infrastructure sociale forte**.
2. La mise en place de **mécanismes de gouvernance collaborative inter-organisationnelle** (PAC) a été un facteur déterminant dans la gestion de crise sanitaire à l'échelle des territoires étudiés en améliorant les capacités des organisations.
3. Notre étude montre le rôle stratégique du **leadership collaboratif**, mais également les défis à le mettre en œuvre.
4. Notre étude souligne l'enjeu des **ressources** : financières, humaines, matérielles et cognitives.
5. Les représentants rencontrés d'organisations publiques, communautaires, philanthropiques, académiques et Croix-Rouge manifestent **une volonté de poursuivre l'approche de collaboration inter-organisationnelle** au-delà de la crise.

1- L'importance d'une infrastructure sociale forte

- Plus l'infrastructure sociale préexistante avant la crise est forte, plus les acteurs du territoire seront en mesure de réagir rapidement et de manière concertée pour répondre aux problématiques.
- Par infrastructure sociale forte, nous entendons la combinaison de ces cinq éléments:
 1. Des **organismes communautaires** intervenant sur les enjeux du territoire, ayant développé un lien confiance fort avec la population, détenant une expertise reconnue et étant adéquatement financés (financement pour la mission ainsi que pour la participation aux actions concertées).
 2. Des **organisations publiques** engagées dans la concertation locale et reconnaissant la complémentarité de leurs approches avec celle des organismes communautaires.
 3. Des **baillleurs de fonds** (publics et philanthropiques) travaillant davantage en synergie (entre eux et avec les autres acteurs) pour maximiser la cohérence des programmes et les modalités de reddition de compte.
 4. Des **élus** démontrant une volonté politique à mettre à l'agenda les enjeux du territoire et appuyant le travail de collaboration inter-organisationnelle.
 5. Des **mécanismes de concertation et de collaboration** sectoriel, intersectoriel, multi-territorial et multi-niveaux existants, impliquant l'ensemble des acteurs (publics, communautaire, philanthropiques, académiques et Croix-Rouge) et adéquatement coordonnés et financés.

2- Les PAC, un mécanisme de collaboration inter-organisationnelle augmentant les capacités

- La mise en œuvre des PAC a contribué à soutenir une **réponse collective** à la crise sanitaire à l'échelle locale.
- Cependant, **les PAC n'ont pas tous connu la même trajectoire.**
 - Les territoires bénéficiant déjà d'habitudes fortes de concertation entre organisations publiques et communautaires sont partis avec une longueur d'avance : intensité plus grande de la collaboration sans transformation des pratiques;
 - Dans d'autres territoires, le PAC a permis aux acteurs de transformer leur manière d'aborder les enjeux du territoire : émergence de nouveaux modes de collaboration susceptibles d'avoir des effets dans le temps.
- Les **PAC** ont agi comme des **leviers** favorisant le développement de **capacités organisationnelles clés** :
 - **Capacité de réactivité collective** des organisations pub. et comm. d'un territoire à faire face à la crise dans un contexte où la celle-ci posait de nombreux défis.
 - **Capacité de réponse et d'intervention plus grande, mieux adaptée et plus efficace** grâce à la reconnaissance de l'interdépendance mutuelle des acteurs se traduisant par la mise en commun de données, le partage des ressources et un meilleur arrimage des approches, des expertises et des actions;
 - **Capacité d'anticipation des besoins populationnels** grâce à la présence autour de la table d'une diversité d'acteurs évoluant dans des domaines et des échelles différentes.
 - **Capacité d'innovation** grâce aux regards croisés des acteurs sur les enjeux permettant d'apporter de nouvelles réponses aux problématiques.
 - **Capacité de collaboration inter-organisationnelle** grâce au renforcement du lien de confiance entre les acteurs, au développement d'une compréhension commune et partagé et à l'atteinte de résultats intermédiaires.

3- Le rôle stratégique du leadership collaboratif

- Les résultats montrent le rôle stratégique du **leadership collaboratif** dans la mise en œuvre des PAC.
 1. **Leadership de facilitation** : assumé par un acteur, municipal ou communautaire (organisme ou TQ)
 - Compréhension du contexte, des motivations et des relations de pouvoir
 - Gestion des conflits
 - Création et animation d'espaces de discussion : engagement des acteurs, compréhension commune des enjeux, adoption d'un plan d'action, résolution des problématiques
 - Coordination des acteurs : partage d'information, suivis, arrimage des actions
 2. **Leadership distribué** : distribution des rôles et des responsabilités parmi les acteurs engagés dans le PAC.
 - Coordination du PAC à l'échelle local (acteur municipal ou communautaire) et à l'échelle méso (acteur municipal ou philanthropique)
 - Porteurs d'action (organismes communautaires avec l'appui des organismes publiques)
 - Expertise en santé publique (CIUSSS/CISSS) et en gestion d'urgence (municipalité/Croix-Rouge)
 - Bailleurs de fonds (acteurs municipal et philanthropique)
- Les résultats montrent également les défis à mettre en œuvre le **leadership collaboratif** :
 - Historique de collaboration et de conflits au sein des concertations locales
 - Contexte de crise
 - Pénurie de main-d'œuvre
 - Manque savoir-faire et savoir-être pour exercer le leadership de facilitation
 - Manque d'organismes à l'échelle locale pour exercer le leadership distribué
 - Manque d'engagement de certains acteurs à assumer leurs rôles

4- L'enjeu des ressources : financières, humaines, matérielles et cognitives.

- Le **programme de financement des PAC** a donné une **impulsion à un meilleur travail collaboratif**.
- Mais **l'enjeu du financement demeure**.
 - Les organismes, en particulier communautaires, demandent un financement
 - plus structurant et prévisible,
 - en lien avec les enjeux populations du territoire et
 - à la mission
 - Les **pratiques actuelles de financement** par projet sont **critiquées**.
 - Elles empêchent souvent de conserver les ressources humaines formées une fois le projet terminé.
- **Ressources humaines**
 - Les enjeux de financement ont un impact sur le recrutement et la rétention du personnel.
 - Le contexte de pénurie de main-d'œuvre ajoute une couche de complexité.
- **Ressources matérielles**
 - Le contexte pandémique a révélé
 - l'importance d'avoir accès à du matériel informatique et à des systèmes informationnels pour accomplir les tâches et prendre des décisions éclairées, mais également leur déficience et un manque de littéracie numérique du personnel des organismes.
- **Ressources cognitives**
 - En contexte pandémique, les acteurs des PAC ont pu compter sur l'expertise de la Santé publique de CoVivre et de la communauté de pratique mis en place par Fondations Philanthropiques Canada.

5- Une volonté forte envers l'approche de collaboration inter-organisationnelle

- Pour répondre aux **besoins exacerbés ou créés** par la crise en impliquant une **diversité d'acteurs** :
 - Publics (ex. municipalités et CIUSSS/CISSS),
 - Communautaires (ex. table de quartier, CDC et organismes communautaires),
 - Philanthropiques, académiques et Croix-Rouge.
- Les **écrits scientifiques** soulignent l'importance de gérer le **rétablissement** selon une telle approche.
- **Pourquoi ?**
 - La **pandémie** n'est **pas** encore **terminée**. Des actions concertées doivent encore être menées.
 - La crise a mis **en lumière** ou **exacerbé** des **problématiques existantes** sur lesquelles les acteurs urbains doivent travailler ensemble. Le travail à accomplir est donc plus important qu'il y a deux ans.
 - Les problématiques sont **complexes** et nécessitent la collaboration de **plusieurs acteurs** pour être **résolues**.
 - Les territoires urbains sont confrontés à **de plus en plus de crises** de divers ordres (pandémie, changements climatiques, actes malveillants, etc.) ce qui nécessite le développement de leur **résilience**.
 - La résilience des territoires s'appuie sur plusieurs leviers, dont celui de **développer la capacité des acteurs urbains** à collaborer afin d'agir de manière concertée.
 - **L'approche de collaboration inter-organisationnelle** expérimentée de manière intensive au cours des derniers mois avec les PAC démontre que celle-ci permet d'atteindre des **résultats non seulement durant la crise**, mais que les liens et les capacités développés sont utiles lors du retour à la normale.

Conclusion

En conclusion : comment poursuivre l'approche de collaboration inter-organisationnelle initiée en période de crise ?

- Au-delà de la volonté des acteurs à poursuivre l'approche collaborative, se pose la **question du comment**.
- Une grande question à laquelle les acteurs interviewés n'arrivent pas encore à répondre et qui comporte **plusieurs sous-questions** :
 - À quelle(s) **échelle(s)** situer cette approche ?
 - Quartier, arrondissement, agglomération et/ou ville ?
 - Ceci appelle à une réflexion quant à la gouvernance multi-niveau.
 - Quel **modèle de gouvernance** collaborative inter-organisationnelle privilégier?
 - Quels **acteurs** convier ?
 - À quels **politiques, programmes** et **plans** existants le rattacher ?
 - Qui assumera le rôle de **leadership facilitant** ?
 - Se pose enfin la **complexité des dynamiques territoriales**, des historiques de collaboration et des relations de pouvoir.

En conclusion : certaines pistes émergent

- Créer un **mécanisme** permanent dédié à soutenir la collaboration inter-organisationnelle des acteurs urbains d'un territoire donnée en vue de favoriser le **rétablissement** à la COVID-19 des collectivités et plus globalement à renforcer leur **résilience**.
 - La pérennisation de ce mécanisme passe par un ancrage institutionnel. Les municipalités sont possiblement les mieux placées pour l'accueillir (résilience) et exercer le leadership de facilitation.
- Des **principes** sur lesquels s'appuyer
 - Ouverture au plus grand nombre d'acteurs
 - Participation
 - Respect
 - Pertinence
 - Efficacité
 - Transparence
 - Reconnaissance de l'interdépendance mutuelle des acteurs (complémentarité de leurs approches)
- Interpeller des **acteurs urbains** évoluant au sein des sphères des **mesures d'urgence**, du **développement social** et de la **santé publique**.
 - Pourquoi ? En situation de crise, les populations vulnérables sont toujours les plus durement touchées.
- Allouer des **ressources** (humaines, financières, matérielle et cognitive) à la coordination de ce mécanisme et à la participation des acteurs (en particulier ceux issus du milieu communautaire).
- Laisser au **milieu communautaire** le soin de déterminer les modalités de leur participation.

CITÉ-ID LIVING LAB

Gouvernance
de la résilience
urbaine

Urban resilience
governance

Gobernanza
de la resiliencia
urbana

Merci pour votre attention !