

Mémoire : M361, Moteur de stratégies sociales

Mieux prévenir ensemble : l'importance d'un acteur provincial neutre de coordination pour la mise en œuvre des politiques publiques en santé

Introduction

Au Québec, comme ailleurs dans le monde, les enjeux de santé publique évoluent rapidement : vieillissement de la population, prévalence accrue des maladies chroniques, inégalités sociales de santé, et impacts des changements climatiques sur la santé collective. Dans ce contexte, la prévention devient une priorité incontournable. Or, malgré des politiques ambitieuses et des initiatives prometteuses, la mise en œuvre des actions de prévention demeure fragmentée et inégalement distribuée sur le territoire.

Ce mémoire propose de reconnaître l'importance de l'acteur provincial jouant un rôle de coordination, de gestionnaire de fonds et de courtage entre les différents niveaux d'intervention constituant une clé pour renforcer l'efficacité des politiques de prévention.

En s'appuyant sur des expériences historiques comme celle de Fonds Québec en Forme, des modèles internationaux et des cadres théoriques robustes, nous soutenons qu'un tel acteur permet de mieux arrimer les besoins de l'État, des concertations provinciales, des concertations régionales et des organisations communautaires, tout en assurant une stabilité financière et une efficacité accrue dans les interventions.

1. L'approche intersectorielle : une condition essentielle

La santé publique ne peut se limiter à l'action d'un seul ministère ou d'un seul secteur. Le modèle « Santé dans toutes les politiques » prôné par l'OMS insiste sur la nécessité de créer des collaborations entre la santé, l'éducation, l'alimentation, l'environnement, l'urbanisme, les transports et l'emploi afin d'agir sur les déterminants sociaux de la santé.

Au Québec, cette approche se traduit par l'existence de tables intersectorielles telles que la Table québécoise sur la saine alimentation (TQSA) et la Table sur le mode de vie physiquement actifs (TMVPA), qui rassemblent des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux pour aligner les efforts collectifs en prévention. L'ajout d'un acteur provincial jouant un rôle de coordination viendrait renforcer ces dynamiques en facilitant la concertation entre ces tables, en soutenant les arrimages nécessaires entre les acteurs régionaux et locaux afin d'accentuer les retombées des politiques de prévention.

2. Un gestionnaire de fonds pour assurer la stabilité et l'efficacité

Une des principales difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des politiques de prévention est l'instabilité du financement et la dépendance aux cycles budgétaires gouvernementaux. Reconnaître une organisation qui agirait comme gestionnaire de fonds permettrait d'assurer :

- Une continuité dans le financement des actions en prévention, évitant les ruptures de financement qui fragilisent les initiatives locales.
- Une autonomisation des régions et des acteurs communautaires, qui pourraient bénéficier d'un soutien financier stable pour mener leurs actions.
- Une réduction de la charge administrative pour l'État, en limitant la gestion opérationnelle directe des fonds et en confiant cette mission à une structure dédiée.

Ce modèle a fait ses preuves avec des organisations comme Fonds Québec en Forme, qui, grâce à un fonds de 480 M\$ sur 10 ans, a pu financer des milliers d'initiative à tous les paliers de la société.

3. Le modèle de courtage : faire le pont entre l'État et les réalités du terrain

Dans un contexte où les logiques d'action gouvernementales et celles des acteurs communautaires diffèrent souvent, le rôle de courtage prend toute son importance. Une organisation provinciale de coordination peut jouer ce rôle essentiel de médiateur stratégique, en reliant les politiques nationales aux besoins spécifiques et évolutifs des territoires.

Le modèle théorique du courtage (Meyer, 2010 ; Burt, 2005) désigne des acteurs capables d'agir comme ponts entre des univers aux dynamiques différentes. Dans le cas de la santé publique, cela signifie :

- Traduire les orientations gouvernementales en interventions concrètes adaptées aux milieux locaux ;

- Faire remonter les réalités du terrain et les besoins spécifiques des communautés vers les instances centrales ;
- Articuler les rôles des partenaires, incluant les ministères, les concertations nationales (TQSA, TMVPA), les municipalités, les concertations régionales (TIR-SHV), et les organismes communautaires.

Des exemples concrets comme Fonds Québec en Forme ou encore ParticipACTION au Canada démontrent qu'un acteur jouant ce rôle peut mobiliser, soutenir, et relier efficacement les parties prenantes pour favoriser des environnements favorables à la santé. L'approche du courtage a également été intégrée avec succès dans des programmes comme Healthy Together Victoria (Australie) ou EPODE (Europe), où les coordinateurs locaux agissent comme relais entre politiques nationales et mobilisation locale.

Ainsi, en assumant cette fonction de connecteur entre le haut et le bas, l'organisation provinciale assure une meilleure cohérence des actions, une adaptation plus fine aux contextes locaux, et une légitimité accrue des politiques publiques auprès des citoyens.

4. La nécessité d'une organisation neutre et indépendante

Pour assurer son efficacité et sa légitimité, l'organisation provinciale de coordination doit impérativement être neutre afin de :

- Garantir une répartition équitable des fonds en fonction des besoins réels des territoires et non selon des intérêts partisans.
- Préserver la confiance des acteurs régionaux et locaux, qui doivent percevoir cette structure comme un partenaire fiable et impartial.
- Assurer une continuité stratégique à long terme, indépendamment des changements gouvernementaux.

L'exemple de Québec en Forme montre l'importance de cette autonomie : bien que financée par des fonds publics, l'organisation, dans sa forme historique, était gérée de manière indépendante, ce qui a favorisé des décisions axées sur les besoins du terrain tout en demeurant l'allier du Gouvernement du Québec.

5. L'importance des environnements favorables à la santé

Un des leviers les plus efficaces pour améliorer durablement la santé des populations est la création d'environnements favorables à la santé. Ceux-ci incluent des politiques publiques qui facilitent l'accès à des aliments sains, des infrastructures encourageant l'activité physique, un urbanisme propice aux déplacements actifs et des mesures favorisant la santé mentale.

L'organisation provinciale de coordination pourrait jouer un rôle clé dans l'aménagement de ces environnements en facilitant la collaboration entre les différents secteurs (santé, municipalités, transport, urbanisme, éducation) et en veillant à ce que les meilleures pratiques soient appliquées à l'échelle locale et régionale.

6. L'influence des normes sociales sur la santé publique

Les comportements individuels en matière de santé sont fortement influencés par les normes sociales et culturelles. Modifier ces normes pour encourager des habitudes de vie plus saines demande un travail soutenu de sensibilisation, d'éducation et de mobilisation sociale.

L'organisation provinciale proposée pourrait assurer un rôle de catalyseur dans ce domaine en :

- Soutenant des campagnes de communication à large échelle visant à changer les perceptions et les comportements.
- Facilitant l'engagement des leaders communautaires et des influenceurs sociaux pour amplifier les messages de prévention.
- Favorisant la participation citoyenne dans l'élaboration et l'adoption de nouvelles normes en matière de santé.

7. Une gouvernance adaptée pour répondre aux réalités territoriales

Contrairement à d'autres provinces canadiennes, le Québec dispose d'un réseau solide de concertations régionales (TIR-SHV) qui facilitent la mise en œuvre des politiques publiques en les adaptant aux

réalités régionales et locales. Ces concertations constituent un avantage comparatif majeur et sont souvent enviées par les autres provinces.

L'organisation provinciale de coordination que nous proposons aurait pour mission de :

- Soutenir et financer ces concertations régionales pour assurer une implantation efficace des politiques publiques.
- Faciliter le transfert des connaissances et des bonnes pratiques entre les régions.

Agir comme un point de convergence entre les différents secteurs pour aligner les interventions et éviter les duplications.

Cette structure permet d'accélérer la mise en œuvre des politiques publiques tout en favorisant l'innovation locale et la participation des communautés.

Conclusion et recommandations

Ce mémoire recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux de :

1. Reconnaître une organisation provinciale dédiée au courtage en prévention de la santé et à la gestion de fonds, dotée d'une neutralité organisationnelle.
2. Intégrer cette organisation dans la future stratégie nationale de prévention.
3. Assurer un financement pluriannuel stable et un mandat clair.
4. Renforcer les liens avec les concertations régionales (TIR-SHV) et les OSBL du secteur communautaire.
5. Soutenir les instances provinciales de concertation, telles que la TQSA et la TMVPA, pour favoriser un alignement stratégique collectif et partager les bonnes pratiques.
6. Garantir que cette structure adopte une approche intersectorielle forte, en intégrant les ministères clés (Santé, Éducation, Transports, Environnement, etc.).
7. Miser sur la création d'environnements favorables et l'influence des normes sociales comme leviers d'action majeurs.

Une telle structure permettra de mieux outiller les territoires, de renforcer la cohérence des interventions et d'accélérer la transformation des conditions de vie favorables à la santé. M361, moteur de stratégies sociales et successeur du Fonds Québec en Forme, estime réunir les compétences, l'expertise et les ancrages nécessaires pour jouer ce rôle de coordination provinciale stratégique.

Bibliographie

- Burt, R. S. (2005). Brokerage and Closure: An Introduction to Social Capital. Oxford University Press.
- Kickbusch, I. (2010). Health in All Policies: The evolution of the concept of horizontal governance. Scandinavian Journal of Public Health, 38(6), 11-16.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec (2020). Politique gouvernementale de prévention en santé 2015-2025.
- Québec en Forme (2017). Bilan des apprentissages et des impacts des interventions 2002-2017.
- Organisation mondiale de la Santé (2013). Health in All Policies: Framework for Country Action.
- Potvin, L., et al. (2008). Governance and Partnership in Public Health: The Experience of Québec. Canadian Journal of Public Health, 99(4), 19-25.
- Tremblay, M. et al. (2021). The Role of Social Norms in Public Health Interventions: A Systematic Review. Health Promotion International, 36(3), 235-247.
- Meyer, M. (2010). The rise of the knowledge broker. Science Communication, 32(1), 118-127.