Guide d'implantation de
l'approche de la
Santé dans Toutes
les Politiques
au palier local

Une publication de la collection Partage RÉFIPS, Section des Amériques

Auteurs

Alexis Jacques-Brisson, stagiaire, maîtrise en administration publique, École nationale d'administration publique (ENAP), Québec

Louise St-Pierre, Centre de collaboration nationale des politiques publiques pour la santé et membre du RÉFIPS

Avec la collaboration de

Ginette Lafontaine, coordonnatrice par intérim, RÉFIPS, Section des Amériques

Remerciements

Nous remercions très chaleureusement les personnes suivantes, qui ont pris le temps de lire et de commenter ce document. Vos observations ont permis de le bonifier.

Philippe Lorenzo, directeur général de l'Instance régionale d'éducation et de promotion de la santé (Ireps) de Picardie et délégué du RÉFIPS

Lucie Richard, professeure titulaire, Faculté des sciences infirmières de l'Université de Montréal et administratrice du RÉFIPS, Section des Amériques

Jean Simos, responsable de la Division santé environnementale et promotion de la santé de l'Institut de santé globale (ISG), Université de Genève

Émile Tremblay, responsable des démarches d'évaluation d'impact sur la santé, Direction de santé publique de la Montérégie, Québec

Révision linguistique

Marie-Ève Lefebvre

Conception graphique et réalisation

Nicole Tétreault

Dans ce document, le masculin est utilisé sans intention discriminatoire et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Pour obtenir une copie de ce guide, veuillez contacter le bureau du RÉFIPS, Section des Amériques, en écrivant à :

refips.ameriques@gmail.com.

Ce document est également disponible en format électronique à l'adresse www.refips.org/accueil.php, dans la Section des Amériques.

Reproduction autorisée à des fins non commerciales avec mention de la source.

Dépôt légal
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives Canada
ISBN 978-2-9812578-4-0 (imprimé)
ISBN 978-2-9812578-5-7 (pdf)

Mai 2018

Mot de la présidente

Le **Réseau francophone international pour la promotion de la santé, Section des Amériques (RÉFIPS-SA)** est un **réseau de partage de compétences et de pratiques en promotion de la santé** entre différents acteurs francophones, entre autres au moyen du partage de savoirs et du développement d'outils. Par ces leviers, il vise à contribuer à améliorer la santé des populations et à réduire les inégalités sociales de santé.

L'approche de la *Santé dans Toutes les Politiques* (SdTP) constitue une voie privilégiée pour agir de manière structurante sur les facteurs et conditions qui favorisent la santé. C'est donc avec raison que les acteurs et actrices en promotion de la santé y voient une avenue prometteuse, présentant un grand potentiel d'amélioration de la santé des populations, tant au palier national qu'à une échelle plus restreinte et plus proche de la vie quotidienne.

Cependant, il n'existait pas jusqu'à maintenant d'outil francophone concis permettant de s'approprier et d'adapter cette approche à une diversité de paliers d'intervention. C'est pour combler ce besoin que le RÉFIPS-SA a développé le présent *Guide d'implantation de l'approche de la Santé dans Toutes les Politiques au palier local* et c'est avec fierté que nous le publions, espérant que les promoteurs et promotrices de la santé et leurs partenaires y trouveront à la fois l'inspiration pour mettre l'approche de l'avant et des pistes concrètes pour relever les nombreux défis qui se présenteront sans doute le long de leur parcours.

De plus, les réflexions et idées offertes dans ce guide seront certainement favorables à l'action intersectorielle de manière générale et, à ce titre, elles seront profitables à l'ensemble d'entre nous.

Nous vous en souhaitons bonne lecture et espérons qu'il vous sera utile.

Lucie Lemieux
Présidente, REFIPS-Section des Amériques

Mot du directeur national de santé publique du Québec

Je suis particulièrement heureux que le RÉFIPS ait soutenu l'élaboration de ce guide pratique ayant pour but de faciliter l'utilisation de l'approche de la Santé dans Toutes les Politiques au palier local. Cette approche est primordiale pour influencer les décisions prises dans tous les domaines de la société et par tous ses paliers politiques afin qu'elles soient favorables à la santé des populations qu'elles concernent.

Le Québec est reconnu comme étant à l'avant-garde dans ce domaine. Dès 2001, dans la *Loi sur la santé publique*, on a conféré au ministre de la Santé et des Services sociaux un rôle-conseil, auprès de l'ensemble du gouvernement, en matière de promotion de la santé et d'adoption de politiques aptes à favoriser une amélioration de la santé et du bien-être de la population. Il s'est agi d'une décision novatrice qui a inspiré plusieurs autres gouvernements par la suite.

Docteur Horacio Arruda
Directeur national de santé publique et sous-ministre adjoint
Ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec

Aussi, l'an dernier, en adoptant sa *Politique gouvernementale de prévention en santé* et, tout récemment, le plan d'action interministériel qui soutiendra sa mise en œuvre, le Québec a encore démontré ses qualités de leader dans ce domaine. En s'appuyant sur une démarche pangouvernementale, qui a recherché l'engagement de 15 ministères et organismes provenant de divers secteurs d'activité, cette politique guide les actions actuelles et futures de prévention en santé, en misant sur la coordination et la synergie de l'action de tous ces acteurs.

Ces décisions s'inscrivent dans un courant international influencé par les travaux de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) portant sur les déterminants sociaux de la santé qui encouragent l'action intersectorielle et l'intégration de « la santé dans toutes les politiques ».

Aux paliers régional et local, beaucoup peut être fait pour améliorer les conditions dans lesquelles les gens naissent, vivent, travaillent, vont à l'école, vieillissent, etc. Nous appuyons donc l'initiative du RÉFIPS qui a développé ce guide pratique apportant une aide concrète à tous ceux qui travaillent dans ce but.

Avant-propos

Ce guide a été préparé à la demande du Réseau francophone international pour la promotion de la santé, Section des Amériques (RÉFIPS-SA) afin de fournir une référence accessible aux promoteurs de la santé de langue française intéressés par l'approche de la *Santé dans Toutes les Politiques* (SdTP) appliquée aux paliers régional, territorial ou local.

Il a été produit à partir de quatre documents publiés en anglais et qui ont déjà fait l'objet d'un consensus national ou international. Les auteurs s'en sont inspirés pour établir les étapes de mise en œuvre adaptées au palier local. Il s'agit des documents suivants :

- › *Advancing the Health in All Policies Approach in the Americas: What is the Health Sector's Role? A Brief Guide and Recommendations for Promoting Intersectoral Collaboration*, Organisation Panaméricaine de la Santé, 2015;
- › *From Start to Finish: How to Permanently Improve Government Through Health in All Policies*, ChangLab Solutions, 2015;
- › *Health in All Policies: A Guide for State and Local Governments*, APHA, 2013;
- › *Health in All Policies. Training Manual*, OMS, 2015.

L'approche de la SdTP (*Health in All Policies [HiAP]*, en anglais) a attiré l'attention de plusieurs acteurs du domaine de la promotion de la santé, et ce, à juste titre, car elle constitue un appel à l'action intersectorielle au plus haut niveau décisionnel gouvernemental, là où les déterminants structurels de la santé sont façonnés. Cette stratégie d'action est aussi pertinente et possible aux paliers régional et local, au sein des municipalités par exemple, à l'endroit où les politiques publiques de proximité sont élaborées. Ces politiques influencent grandement les conditions de vie dans lesquelles les populations locales évoluent.

En plus de fournir une feuille de route aux personnes désireuses de mettre en œuvre une telle stratégie dans leur milieu, ce guide présente, en annexe, une information qui peut servir de base au développement d'un argumentaire pour faire la promotion de l'approche de la SdTP auprès des décideurs et partenaires intersectoriels visés.

Table des matières

Présentation du guide	7
Qu'est-ce que l'approche de la <i>Santé dans Toutes les Politiques</i> ?	8
La <i>Santé dans Toutes les Politiques</i> , une solution adaptée au XXI ^e siècle	10
La mise en œuvre de la <i>Santé dans Toutes les Politiques</i> : six dimensions-clés	12
Conclusion	19
Références	20
Annexe	
Pour soutenir un argumentaire en faveur de l'approche de la <i>Santé dans Toutes les Politiques</i>	21

Présentation du guide

L'approche de la *Santé dans Toutes les Politiques* (SdTP) est une stratégie importante de promotion de la santé. Mise de l'avant par l'Union européenne et promue par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), elle est rapidement devenue une référence pour réduire des problèmes de santé publique complexes en agissant à l'échelle des politiques publiques qui conditionnent les facteurs qui les influencent.

Cette approche a été officialisée par l'OMS en 2010 dans le cadre de la Déclaration d'Adélaïde sur l'intégration de la santé dans toutes les politiques (OMS, 2010) puis, en 2013, dans la Déclaration d'Helsinki sur la santé dans toutes les politiques découlant de la Huitième Conférence internationale sur la promotion de la santé. Elle constitue le dernier jalon de l'évolution historique du champ de l'action intersectorielle pour la santé qui s'est amorcée au cours des années 1970 avec la stratégie de la santé pour tous (OMS, 1978), suivie par le domaine d'action des politiques publiques favorables à la santé proposé par la Charte d'Ottawa (OMS, 1986) et celui des déterminants sociaux de la santé (2008). L'approche de la SdTP prend donc son appui sur les expériences des décennies antérieures et les leçons apprises tout au long de l'évolution du champ de l'action intersectorielle pour la santé. Toutefois, la très grande majorité des documents publiés par les instances internationales sur cette approche n'est disponible qu'en anglais. Ainsi, avec cette référence en français, le RÉFIPS entend offrir aux promoteurs de la santé francophones œuvrant dans divers

secteurs de la société une feuille de route guidant les premiers pas vers l'implantation de l'approche de la SdTP.

D'entrée de jeu, il est important de préciser qu'il n'y a pas qu'une seule « bonne » façon de mettre en œuvre la SdTP. Puisqu'elle s'appuie sur la collaboration et l'engagement intersectoriels, les voies empruntées par les promoteurs des initiatives calquées sur cette approche peuvent varier selon les contextes, les besoins particuliers de la population, les ressources disponibles, les relations avec les partenaires-clés et les mécanismes existants. Il peut donc y avoir, d'un gouvernement à un autre, une variabilité dans le choix des processus d'application, des structures de soutien à établir ainsi que dans la portée et le type de participation recherchés au sein des initiatives.

La feuille de route proposée ici présente les principales dimensions-clés liées à la préparation et à la mise en œuvre d'une approche SdTP. Elle formule ensuite des pistes de réflexion sous forme de questions ainsi que des pistes d'action concrètes associées à chaque dimension-clé.

Bien d'autres éléments pourraient être discutés en marge de cette feuille de route, comme les rôles des différents acteurs interpellés, la gestion des conflits entre les intérêts en jeu dans le développement des politiques publiques ou les défis liés à l'action intersectorielle. Tout en étant centraux pour le succès d'une approche de SdTP, ces éléments restent en dehors de la portée de ce document.

Figure 1 :
Évolution
historique du
champ de
l'action
intersectorielle
pour la santé

Qu'est-ce que la Santé dans Toutes les Politiques?

D'abord, qu'entend-on par « politique publique »? Il s'agit « d'une action stratégique menée par une autorité publique afin d'atténuer ou de favoriser certains phénomènes se manifestant dans la population » (CCNPPS, 2012). Cette action stratégique peut être de différents types : loi, règlement, planification (plan d'urbanisme, par exemple), projet (projet de développement d'un quartier, par exemple).

La *Santé dans Toutes les Politiques*, quant à elle, est définie par l'OMS comme « [...] une approche intersectorielle des politiques publiques qui tient compte systématiquement des conséquences sanitaires des décisions, qui recherche des synergies et qui évite les conséquences néfastes pour la santé afin d'améliorer la santé de la population et l'équité en santé. Elle améliore la responsabilisation des décideurs quant à leurs impacts sur la santé, et ce, à tous les paliers d'élaboration des politiques » (OMS, 2013).

Fondée sur les droits des personnes et la justice sociale, la SdTP propose une approche innovante pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Elle vise à réduire leurs conséquences néfastes sur les déterminants de la santé et du bien-être ainsi que sur les systèmes de santé. En outre, l'approche de la SdTP s'inscrit dans les efforts à faire pour favoriser une responsabilisation partagée par l'ensemble des secteurs gouvernementaux à l'égard de la santé de la population. Un tel objectif transcende le secteur institutionnel de la gestion des soins de santé pour se positionner parmi les grands objectifs transversaux des gouvernements, comme le sont notamment le développement durable et la lutte contre la pauvreté.

Cette approche regroupe un vaste éventail d'activités basées sur la collaboration intersectorielle pour l'atteinte d'objectifs de santé communs. Si elle peut s'actualiser dans le cadre d'une collaboration ponctuelle liant le secteur de la santé avec un seul autre secteur, elle vise surtout l'établissement de stratégies intersectorielles multiples fondées sur des partenariats permanents pour la santé. Elle insiste sur l'importance de promouvoir et d'intégrer une préoccupation « santé » dans les décisions des secteurs qui détiennent des leviers pour agir sur les déterminants de la santé. Nous pouvons nommer ici, par exemple, les secteurs de l'agriculture, de l'éducation, du travail, de l'environnement, de la finance, du logement et des transports.

La particularité de cette approche de développement des politiques publiques favorables à la santé est sa philosophie d'action qui s'appuie sur la recherche de gains mutuels, aussi appelée approche gagnant-gagnant. Les différents acteurs du secteur de la santé tentent de trouver des situations et des façons de faire qui permettraient aux autres secteurs d'atteindre leurs objectifs propres tout en contribuant à l'amélioration de la santé de la population. Cette approche vise donc à établir des relations de collaboration intersectorielle pérennes aboutissant à un changement dans la façon d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques et des programmes où la question de la santé est prise en compte systématiquement.

Pour y parvenir, l'Association américaine de santé publique propose cinq lignes de conduite (APHA, 2013). Ces grandes lignes de conduite permettent de dessiner le contour et la philosophie de l'approche de la SdTP.

› Cinq lignes de conduite

› **Envisager d'agir sur les deux axes d'action complémentaires que sont l'axe thématique et l'axe systématique**

La SdTP promeut deux modalités d'action permettant de changer les processus décisionnels au sein des gouvernements. La première est celle qui met en relation le secteur de la santé avec un autre secteur (l'agriculture, l'éducation ou le transport, par exemple) ou avec la municipalité pour un travail conjoint sur un projet ou une problématique particulière dont les objectifs initiaux n'avaient aucun lien avec l'amélioration de l'état de santé de la population. La deuxième modalité considère l'utilisation d'un mécanisme qui permet d'intégrer de façon systématique les préoccupations à l'égard de la santé dans les processus habituels de prises de décision. L'évaluation d'impact sur la santé ou les lentilles santé sont des exemples d'outils d'aide à la décision qui ont cet objectif.

› **Soutenir la collaboration intersectorielle**

L'action intersectorielle, si elle est nécessaire et fondamentale dans l'approche de la SdTP, n'est pas toujours facile à maintenir à long terme. Toutes les organisations ont tendance à marginaliser le travail relatif à la coopération avec d'autres secteurs d'intervention que le leur. La mise en place de mécanismes de collaboration, comme les comités ou les tables de concertation, n'est pas suffisante en soi. Des efforts doivent être consentis pour conserver l'engagement des acteurs intersectoriels. Il faut donc s'assurer que les décideurs partenaires des secteurs autres que celui de la santé reconnaissent l'existence des liens entre leurs enjeux et champs d'action et ceux de la santé. Il est nécessaire de développer une vision d'ensemble qui favorise la formulation d'objectifs communs et une collaboration de longue durée.

› **Rechercher les gains pour les partenaires engagés**

Non seulement la reconnaissance de l'importance des gains pour l'ensemble des acteurs impliqués dans un processus de partenariat est une condition de succès de l'action intersectorielle pour la santé, mais elle est au cœur même de l'approche de la SdTP. Devant cette perspective d'action, les acteurs du secteur de la santé qui souhaitent interpeller des partenaires doivent être perspicaces, s'intéresser à la mission, aux enjeux et objectifs des secteurs visés et faire preuve d'ouverture afin d'établir des situations de gains mutuels.

› **Mobiliser un large éventail de partenaires**

L'implication d'une grande variété de partenaires autour d'une thématique commune permet non seulement d'améliorer la cohérence entre les actions de ces différents partenaires, mais aussi de déterminer les leviers existants ainsi que les synergies possibles. Une large participation permet également que les initiatives mises en place soient adaptées aux besoins de la population ciblée.

› **Viser un changement structurel ou processuel dans les façons de développer des politiques publiques**

Un des objectifs centraux de la SdTP est d'inculquer une culture « santé » dans tous les secteurs de décision de l'administration publique, dans la façon dont les organisations se rapportent les unes aux autres et dans les processus décisionnels à tous les paliers de la gouvernance.

La Santé dans Toutes les Politiques, une solution adaptée au XXI^e siècle

Actuellement, le monde fait face à de nombreux défis de taille liés, par exemple, aux changements climatiques, à la croissance des maladies non transmissibles, à l'urbanisation rapide, à la mondialisation et à l'accroissement des inégalités sociales, pour n'en nommer que quelques-uns. Ces enjeux complexes sont le résultat de choix de société et de l'interaction entre des phénomènes sociaux requérant de nouveaux paradigmes de gouvernance ainsi que des compétences, des perspectives et des structures organisationnelles nouvelles pour formuler les réponses les plus appropriées possible. De surcroît, l'interdépendance et la complémentarité de ces enjeux font en sorte qu'individuellement, les différents secteurs ne sont pas en mesure d'assumer leur prise en charge de façon isolée. Ce n'est que par une approche innovante établie sur des connexions intersectorielles que ces enjeux du XXI^e siècle pourront être gérés.

Il en va de même pour les problèmes de santé publique très complexes tels que l'obésité, les maladies chroniques, les problèmes de santé mentale et les inégalités sociales de santé. Il est maintenant largement établi que les déterminants sociaux de ces problèmes qui menacent la durabilité des systèmes de soins et la prospérité des pays prennent leurs sources dans les différents secteurs décisionnels gouvernementaux, que ce soit ceux du développement économique, de l'alimentation, de l'agriculture, de l'éducation ou de l'urbanisation, par exemple.

La Neuvième Conférence mondiale sur la promotion de la santé de l'OMS, qui s'est tenue à Shanghai en novembre 2016, confirmait ce constat. Les pays présents ont reconnu que « la santé

et le bien-être sont essentiels pour mettre en application le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et atteindre ses 17 objectifs de développement durable ».

La promotion de la santé doit être mise au service de l'atteinte de tous les objectifs de développement durable. De plus, l'OMS a inscrit l'objectif 3 portant sur la santé et le bien-être au cœur de l'ensemble des objectifs de développement durable. Cela démontre le rôle central que la santé joue dans tous ces objectifs, mais aussi l'impact que ces mêmes objectifs ont sur la santé et le bien-être des individus et des populations.

C'est face à ce constat relatif à la complexité croissante des grands enjeux de société, incluant ceux de la santé publique, que bien des gouvernements ont considéré l'urgence de régir autrement, ce qui a donné lieu, pour la santé, à l'approche de la SdTP.

« La promotion de la santé
doit être mise au
service de l'atteinte de
tous les objectifs de
développement durable. »

LA SANTÉ À L'ÈRE DES ODD

Organisation mondiale de la Santé

www.who.int/sdgs

OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

La mise en œuvre de la Santé dans Toutes les Politiques: six dimensions-clés

L'approche de la SdTP met en interrelation l'action sur les déterminants sociaux de la santé, l'action intersectorielle et la gouvernance publique. Elle vise à instaurer des changements profonds dans la façon dont les décisions publiques sont prises afin de faire en sorte que les questions de santé soient inhérentes aux processus d'élaboration de politiques dans tous les secteurs qui peuvent avoir un impact sur les déterminants. Si les acteurs de santé jouent un rôle important au regard de cette approche, tant pour le leadership qui leur revient que pour la production et la transmission des connaissances de santé publique, ils doivent aussi reconnaître qu'ils font partie du grand système de gouvernance. Ainsi, en vertu de cette approche, le secteur de la santé n'est plus uniquement en position de requérant par rapport aux secteurs détenant les leviers sur les déterminants de la santé : il doit aussi devenir un allié pour les aider à atteindre leurs objectifs propres. Le meilleur exemple est le soutien au secteur de l'éducation pour contrer le décrochage scolaire, puissant déterminant de la santé.

Comme il a été mentionné précédemment, il n'y a pas une seule façon de mettre en œuvre l'approche de la SdTP. Les modalités peuvent varier selon les enjeux, les contextes ou l'historique de collaboration. La feuille de route proposée ici se veut un guide qui rappelle les dimensions-clés qui s'y rapportent. Pour chacune de ces dimensions, l'organisation promotrice de l'approche de la SdTP peut trouver ses propres repères et les mécanismes qui lui conviennent.

Figure 2 : Les six dimensions-clés de l'approche de la SdTP

➤ Sensibiliser, informer et convaincre

Le chemin le plus sûr d'obtenir l'adhésion des partenaires est d'illustrer concrètement la valeur ajoutée de l'apport du secteur de la santé dans le développement de leurs politiques ou projets sectoriels. De façon générale, les décideurs sectoriels ne possèdent pas l'information leur permettant d'établir clairement les liens entre leur projet et les déterminants de la santé. La prise en compte de la santé de la population dans le développement d'une politique ou d'un projet peut avoir des retombées politiques positives. De plus, les informations que détiennent les organisations de santé sur les populations visées par la politique ou le projet (le taux de chômage, le revenu, les habitudes de vie, par exemple) peuvent être utiles aux décideurs et les orienter vers des scénarios moins susceptibles d'occasionner des conséquences négatives devant nécessiter ultérieurement des actions correctives coûteuses.

« La prise en compte de la santé de la population dans le développement d'une politique ou d'un projet peut avoir des retombées politiques positives. »

Quelques pistes d'action

- ✓ Se doter d'un plan de communication visant à faire valoir l'importance d'agir sur les déterminants de la santé et l'intérêt de l'action intersectorielle.
- ✓ Parler davantage de qualité de vie et de bien-être que de santé afin de favoriser l'écoute et l'engagement des autres secteurs.
- ✓ Répertorier des exemples de collaboration réussie entre le secteur de la santé et un autre secteur dans le cadre de l'élaboration d'une politique ou d'un projet.
- ✓ Se doter d'une offre de service démontrant la plus-value que peut apporter le réseau de la santé lors de l'élaboration d'une politique dans un autre secteur.

Quelques pistes de réflexion

- ✓ Y a-t-il des situations de collaboration positive à donner à titre d'exemples ?
- ✓ Quelles sont les occasions de partage d'information dans mon milieu ?
- ✓ Y a-t-il une problématique particulière qui pourrait faire l'objet d'une histoire sur la pertinence d'agir en amont ?
- ✓ Des personnes ayant une notoriété publique peuvent-elles en parler ?
- ✓ Est-il possible de faire, à l'intention des autres secteurs, une démonstration de l'intérêt de l'utilisation d'une grille « santé » ?

➤ Repérer et saisir les occasions d'action intersectorielle favorables pour la santé

Il s'agit pour le promoteur de la santé de demeurer à l'affût des occasions qui se présentent dans les secteurs visés où il serait possible de faire aisément des liens avec les déterminants de la santé. Ces occasions apparaissent régulièrement. Il peut être question de nouvelles politiques municipales, de processus de planification d'un projet collectif, de consultations publiques, etc. Il pourrait aussi s'agir de remédier à un problème criant dans le territoire, problème pour lequel des attentes de la part de la population sont bien réelles.

Si les habitudes de collaboration entre les secteurs visés et le secteur de la santé ne sont pas encore établies, il est recommandé de commencer par une initiative intersectorielle non complexe pour laquelle les chances de succès sont grandes. Ces dernières représentent de belles occasions pour développer une compréhension commune et des relations de confiance.

Les points d'entrée pour instaurer des contacts au sein d'un secteur sont variables et le meilleur chemin n'est pas toujours la voie officielle. Parfois, le fait de créer des liens avec des professionnels des autres secteurs, comme avec les aménagistes et les urbanistes dans les municipalités ou avec les nutritionnistes dans les écoles, peut très bien constituer les premiers pas vers une collaboration plus formelle.

Enfin, une autre avenue possible est de répertorier les mécanismes de concertation intersectorielle existants tels que les comités, les tables de concertation ou encore les associations et d'évaluer la possibilité de les intéresser à la question de santé qui est liée à l'objet de concertation.

Quelques pistes d'action

- ✓ Se doter d'un mécanisme de veille informationnelle permettant de détecter les occasions.
- ✓ Répertorier les mécanismes de concertation intersectorielle existants.
- ✓ Se donner la chance d'avoir de petits succès sur lesquels on pourra construire.
- ✓ Se doter d'une stratégie pour établir des relations de confiance avec les autres secteurs.

Quelques pistes de réflexion

- ✓ Quels sont les enjeux municipaux de mon territoire qui pourraient bénéficier de l'apport du secteur de la santé ?
- ✓ Existe-t-il dans mon milieu des initiatives intersectorielles qui pourraient inclure facilement des aspects « santé » ?
- ✓ Y a-t-il une initiative menée jusqu'ici par une seule organisation qui bénéficierait d'un partenariat ?
- ✓ Est-ce que mon organisation ou une autre organisation (une municipalité de mon secteur, par exemple) est en processus de planification ?
- ✓ Y a-t-il une démarche pour laquelle des données « santé » pourraient être une valeur ajoutée ?
- ✓ Est-ce que les données disponibles susceptibles de mettre en évidence des phénomènes relatifs à la santé sur le territoire sont bien visibles, bien diffusées ?
- ✓ Quels sont les partenaires avec lesquels j'ai eu des rapports positifs dans le passé ?
- ✓ Y a-t-il des enjeux de santé qui interpellent particulièrement ma communauté ? Quelles sont les attentes de celle-ci ? Quels acteurs sont concernés par ces enjeux, hormis ceux de la santé ?

➤ Établir des mécanismes de coordination formels

L'approche de la SdTP, qui consiste à favoriser le travail en synergie entre un ensemble de partenaires pour agir sur les déterminants de la santé, nécessite un mécanisme de coordination formel. Que ce soit un comité intersectoriel, une unité institutionnelle ou un bureau indépendant, une telle structure est essentielle pour appuyer toutes les tâches qui sont à la base d'une collaboration efficace : la planification, le soutien à la mise en œuvre des activités, le suivi et l'évaluation et, surtout, l'aplanissement des embûches qui peuvent survenir en cours de route. Il est reconnu que la coordination et la collaboration intersectorielles sont toujours difficiles. Certains secteurs ont moins d'expérience en la matière. De plus, les frontières entre les secteurs et entre les spécialités sont parfois très étanches et des facteurs comme la résistance au changement ou encore la crainte de la perte de pouvoir ou de ressources sont autant de freins à l'action intersectorielle. Il sera important pour chacun des acteurs de cerner ses champs d'intérêt respectifs afin d'établir ce qui constituera le socle commun à tous les partenaires. C'est par une bonne coordination, une mise en commun équitable des ressources, l'instauration d'un lien de confiance, l'ouverture et la transparence qu'il sera possible d'atteindre des résultats tangibles, gage d'un engagement continu.

L'avantage d'un mécanisme de coordination formel est qu'il permet de mettre en relation des représentants de tous les secteurs impliqués et de favoriser la mise en commun des attentes, la fixation des objectifs partagés et culturellement adaptés à chacun ainsi que la mutualisation des ressources. Concevoir un plan d'action en partenariat est crucial pour assurer la coordination et l'action ; toutefois, celui-ci est appelé à varier dans le temps pour suivre l'évolution de la situation. C'est par cette adaptabilité que l'initiative pourra durer. Il est également important de considérer le contexte d'application du plan d'action et de déterminer quelle stratégie de mise en œuvre est la plus faisable, que ce soit par un nouveau plan multisectoriel, un plan spécifique à un secteur ou encore par

l'intégration des concepts de la SdTP à des politiques ou stratégies préexistantes. Les aspects liés aux ressources humaines, au financement et à l'imputabilité sont aussi à évaluer.

Ces mécanismes peuvent ou non être sous le leadership du secteur de la santé. Ce dernier, toutefois, a un rôle prépondérant à jouer en fournissant des connaissances utiles sur le profil de la population en matière de santé et d'équité en santé, en réalisant des analyses d'impact ou en proposant des mesures ou scénarios plus propices au maintien, voire à l'amélioration de la santé de la population.

Quelques pistes d'action

- ✓ Se doter d'un modèle de mécanisme qui pourra soutenir l'identification des rôles et responsabilités de chacun ainsi que leur redevabilité.
- ✓ Se doter d'un processus visant à établir des modes de fonctionnement optimaux et acceptables pour tous les partenaires.
- ✓ Effectuer une évaluation régulière de la qualité du partenariat.

Quelques pistes de réflexion

- ✓ Quel secteur devrait assumer le leadership du mécanisme de coordination ?
- ✓ Les partenaires ciblés sont-ils les bons ?
- ✓ Comment s'assurer d'avoir les bonnes personnes à la bonne place ?
- ✓ Quels sont les modes de fonctionnement habituels des secteurs interpellés et quel serait l'écart entre leurs habitudes de fonctionnement et celles qu'il faudrait instaurer au sein des comités ?
- ✓ Quels seraient les avantages pour ces partenaires de travailler ensemble et avec le secteur de la santé ?
- ✓ Quels sont les avantages du secteur de la santé à s'engager dans une initiative intersectorielle qui n'a pas la santé comme objectif principal ?
- ✓ Des élus sont-ils touchés par cette problématique ?

➤ Mobiliser les partenaires, entretenir leur intérêt et favoriser leur engagement

Regrouper différents secteurs aux missions et aux champs d'intérêt distincts autour d'un enjeu commun demande du temps, du doigté, une force de conviction, de l'organisation et une bonne lecture de l'environnement sociopolitique. Maintenir leur engagement à long terme est un défi supplémentaire, notamment lorsqu'il est question d'enjeux de prévention en santé. Un des défis d'une gouvernance intersectorielle pour la santé est donc de conserver l'intérêt et l'engagement des partenaires. Toutefois, cet engagement sera modulé selon la nature du travail à accomplir ensemble, l'échéancier, les ressources disponibles, l'adéquation entre la mission d'un secteur et l'objectif visé ainsi que le soutien de la population quant aux actions qui sont menées.

« Maintenir leur engagement à long terme est un défi supplémentaire... »

Quelques pistes d'action

- ✓ Reconnaître les intérêts et les objectifs spécifiques des partenaires, éléments qui sont parfois conflictuels.
- ✓ Identifier les gains potentiels pour chaque secteur. Tant le secteur non sanitaire que le secteur de la santé doivent sortir gagnants de la collaboration. La recherche de gains mutuels est la clé de voûte de l'approche de la SdTP.
- ✓ Prévoir des actions concrètes et des objectifs intermédiaires pour maintenir et affermir la collaboration et la motivation à collaborer.
- ✓ Rendre visibles les résultats et les implications multiples.
- ✓ Repérer les tensions et trouver des solutions pour les aplanir aussitôt qu'elles apparaissent.
- ✓ Identifier et soutenir les champions ; ceux qui contribuent à leur façon à maintenir l'esprit d'équipe et ceux qui font preuve de leadership dans la conduite des actions.
- ✓ Privilégier un code de conduite basé sur le respect et la transparence.

Quelques pistes de réflexion

- ✓ Quels sont les communautés et les partenaires concernés par cet enjeu ?
- ✓ Quelle est la base commune sur laquelle tous les partenaires peuvent s'entendre ?
- ✓ Quels sont les rapports de force politiques et institutionnels qui existent ?
- ✓ Comment encourager les champions ?
- ✓ Comment rendre visible l'état d'avancement des travaux de manière à mobiliser les partenaires ?
- ✓ Comment obtenir et rendre visible le soutien de la population au regard des actions menées par les comités intersectoriels (sondage, réunion de quartier, forum délibératif, etc.) ?

➤ Faire des suivis et rapporter les succès

Le suivi des activités et l'évaluation de l'atteinte des résultats sont des fonctions essentielles de toute action de promotion de la santé. Parfois négligées en raison d'un manque de temps ou de ressources, elles sont aussi plus complexes à effectuer dans un contexte de partenariat, car chaque partie a un rôle à jouer et le résultat de l'ensemble dépend de la synergie qui lie les engagements de chacun. Néanmoins, afin d'accroître l'efficacité de la mise en œuvre de cette approche, il est important de recueillir et d'analyser des données relatives à des politiques couronnées de succès pour en dégager les défis et les meilleures pratiques. D'ailleurs, les mécanismes qui assureront le suivi et l'évaluation doivent, autant que possible, tirer parti des structures et des cadres de suivi et d'évaluation existants relatifs à la santé ou à la gouvernance.

Le suivi se fait sur une base continue alors que l'évaluation du degré de l'atteinte des résultats est, de manière générale, effectuée à des moments déterminés et planifiés. Non seulement ces activités permettent de porter un jugement sur l'efficacité de l'approche intersectorielle mise en place et de se questionner sur la façon de l'ajuster aux nombreux défis, mais elles permettent aussi de maintenir l'intérêt des partenaires en rendant visible la contribution de chacun.

La SdTP n'est pas une finalité en soi, mais une démarche continue de promotion de la santé et de réduction des inégalités sociales de santé menée en constante collaboration. De plus, il est important de rappeler qu'elle vise fondamentalement à encourager une responsabilité de tous les secteurs à l'égard de l'amélioration de la santé de la population. Elle a aussi comme but ultime de favoriser un changement dans les processus habituels de prises de décision au sein des différents secteurs décisionnels publics afin qu'ils intègrent, de façon systématique, la question des impacts sur les déterminants de la santé. Le suivi et l'évaluation devraient également mesurer le cheminement vers ces changements.

Quelques pistes d'action

- ✓ S'assurer de prévoir des modalités de suivi et d'évaluation dès le début de la planification des initiatives relatives à la SdTP.
- ✓ Déterminer les domaines particuliers d'intérêt nécessitant des mécanismes de suivi et de contrôle, qui devront être constitués d'indicateurs précis, de jalons reconnus et de méthodes standardisées.
- ✓ Identifier les partenaires-clés potentiels pouvant collaborer au suivi et à l'évaluation puisque la collaboration entre différents secteurs accroît l'efficacité et l'exactitude des programmes de suivi et d'évaluation.
- ✓ Diffuser publiquement les résultats et les conclusions des programmes de suivi et d'évaluation dans une perspective de transfert des connaissances et d'amélioration continue.

Quelques pistes de réflexion

- ✓ Existe-t-il des mécanismes de suivi et d'évaluation propres aux partenaires desquels tirer profit ?
- ✓ Ai-je pensé aux évaluations de processus et de résultats ?
- ✓ Quels sont les moyens à ma disposition pour augmenter la visibilité des actions, pour communiquer les succès (journal local, médias sociaux, rencontre avec le député, par exemple) ?
- ✓ Qui est responsable ? Si c'est le secteur de la santé uniquement, faudrait-il revoir la répartition des rôles ?
- ✓ Comment rendre publics et faire connaître les résultats du travail collaboratif ?
- ✓ Existe-t-il des problèmes de communication entre les partenaires ?

➤ Renforcer les capacités des individus et des organisations en matière d'action intersectorielle

Le dernier aspect de la mise en œuvre concerne le renforcement des capacités. La promotion, la mise en œuvre et la pérennisation de l'approche de la SdTP requerront vraisemblablement l'acquisition de nouveaux savoirs et compétences par un grand nombre d'individus et d'organisations. Que ce soit en matière d'approche intersectorielle, de négociation ou de connaissances spécifiques, les apprentissages requis peuvent être multiples. Il est important d'être attentifs à ceux-ci et de prévoir des occasions conséquentes. De la sorte, plusieurs modalités de transfert de connaissances devraient être considérées. On peut penser à des formations formelles, tels des cours en présence ou en ligne, des conférences, des ateliers ou des webinaires, ainsi qu'à des stratégies de formation plus informelles comme les retours sur expériences. Toutefois, il est à noter que le renforcement des compétences et des connaissances se fait aussi à l'intérieur même des processus de collaboration. On peut parler des apprentissages sociaux, techniques et politiques.

D'une manière générale, les activités de renforcement des capacités devraient favoriser la création de liens entre les secteurs publics et les autres parties prenantes, de sorte que tous puissent contribuer à la détermination des effets potentiels des politiques publiques des différents secteurs sur la santé et concourir à générer un agenda visant une implantation systématique de l'approche de la SdTP.

Quelques pistes d'action

- ✓ Renforcer les capacités institutionnelles du réseau de la santé et des autres réseaux concernés de manière à :
 - › fournir aux professionnels actuels une formation propre à l'approche de la SdTP ;
 - › ajouter des responsabilités liées à la SdTP aux descriptions d'emplois et à leurs exigences en matière de rendement ;
 - › intégrer une formation en santé publique aux programmes de formation initiale des futurs professionnels de la santé ;
 - › développer une main-d'œuvre qualifiée provenant d'une diversité de disciplines.
- ✓ Former ou soutenir les professionnels de la santé dans l'acquisition et le développement des savoirs et des compétences nécessaires, particulièrement en ce qui concerne :
 - › la compréhension des répercussions implicites des décisions politiques de tous les secteurs ;
 - › la compréhension des objectifs et intérêts des autres secteurs afin de favoriser la collaboration intersectorielle, et ce, de manière à créer une plus grande considération des aspects sanitaires dans leurs décisions ;
 - › le développement de compétences en matière de négociation et de stratégies d'influence ;
 - › l'analyse d'un vaste éventail d'enjeux incluant les dimensions juridiques et réglementaires des politiques publiques ;
 - › les habiletés de communication des connaissances et des recommandations aux responsables de politiques et au public.
- ✓ Renforcer la capacité communautaire en soutenant les compétences du public et des décideurs politiques à participer pleinement à l'approche de la SdTP. Cela pourrait s'opérationnaliser en :
 - › approfondissant les connaissances de la population en matière de déterminants de la santé afin qu'elle puisse s'impliquer entièrement dans les travaux ;
 - › développant des capacités en action intersectorielle ;
 - › soutenant, chez les décideurs politiques, l'acquisition de nouvelles compétences afin de favoriser une prise en compte de la santé populationnelle dans leurs décisions.

Conclusion

La promotion de la santé vise à agir sur les déterminants de la santé et du bien-être de la population. Les leviers pour ce faire sont majoritairement dans les secteurs non sanitaires, comme celui de l'éducation, de l'agriculture, des finances ou du transport, pour n'en nommer que quelques-uns. Le milieu municipal contribue fortement au maintien de la santé de la population par la mise en place des environnements qui lui sont favorables. L'action intersectorielle est donc une stratégie de choix en promotion de la santé, et ce, depuis plusieurs décennies.

Cette longue expérience a permis de développer une connaissance approfondie des conditions essentielles à un partenariat intersectoriel réussi. L'approche de la SdTP s'appuie sur cette tradition. Elle ambitionne d'ancrer l'action intersectorielle pour la santé dans tous les paliers de gouvernance, favorisant ainsi une cohérence entre les décisions prises à ces différents niveaux. Cet objectif repose sur un principe fondamental :

celui de la responsabilité partagée par tous les secteurs de la société à l'égard de la santé de la population. Cela ne signifie pas que tous doivent être au service des objectifs du secteur de la santé, mais plutôt que leurs objectifs respectifs puissent constituer des déterminants importants de l'état de santé des individus et des populations (réduction du décrochage scolaire, salubrité des logements, sécurité routière, etc.). Pour les acteurs de la promotion de la santé, l'approche de la SdTP favorise aussi la reconnaissance des enjeux et des défis des autres secteurs et l'atteinte de leurs objectifs, autant que cela soit possible — éventuellement en les infléchissant dans un sens plus favorable à la santé.

Somme toute, cette perspective de solidarité de même que la recherche de gains mutuels dans les mécanismes de collaboration devront être au cœur de toute démarche d'application de ce guide.

« L'interrelation entre les grands enjeux sociaux et sanitaires actuels requiert des solutions innovantes et des structures qui créent des canaux de dialogue et de prises de décision qui transcendent le cloisonnement politique traditionnel. »

Références

- Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé [CCNPPS]. *Que faisons-nous ?* Consulté le 3 novembre 2017. www.ccnpps.ca/95/Que_faisons-nous.ccnpps
- ChangeLabSolutions (2015). *From Start to Finish : How to Improve Government Through Health in All Policies*. CA. Accessible en ligne à : www.changelabsolutions.org/sites/default/files/From-Start-to-Finish_HIAP_Guide-FINAL-20150729_0.pdf
- Commission des déterminants sociaux de la santé de l'Organisation mondiale de la Santé (2008). *Comblent le fossé en une génération : Instaurer l'équité en santé en agissant sur les déterminants sociaux de la santé. Rapport final*. OMS. Genève. Accessible en ligne à : www.who.int/social_determinants/thecommission/finalreport/closethegap_how/fr/index.html
- Gase, L. N., Pennotti, R., & Smith, K. D. (2013). "Health in All Policies: Taking stock of emerging practices to incorporate health in decision making in the United States". *Journal of Public Health Management and Practice*, 19(6), 529-540.
- Organisation mondiale de la Santé [OMS] (1978). *Déclaration d'Alma-Ata sur les soins de santé primaires*. Accessible en ligne à : www.who.int/topics/primary_health_care/alma_ata_declaration/fr/
- Organisation mondiale de la Santé [OMS]. *Charte d'Ottawa pour la promotion de la santé*. Accessible en ligne à : www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0003/129675/Ottawa_Charter_F.pdf
- Organisation mondiale de la Santé [OMS] (2010). *Déclaration d'Adélaïde sur l'intégration de la santé dans toutes les politiques*. Accessible en ligne à : www.who.int/social_determinants/french_adelaide_statement_for_web.pdf
- Organisation mondiale de la Santé [OMS] (2013). *Déclaration d'Helsinki pour la santé dans toutes les politiques*. Résolution WHA67.12. Cité dans « Ce qu'il faut savoir au sujet de la santé dans toutes les politiques ». Accessible en ligne à : http://who.int/social_determinants/publications/health-policies-manual/key-messages-fr.pdf
- Organisation mondiale de la Santé [OMS] (2014). *Health in All Policies (HiAP) Framework for Country Action*. Genève : OMS. Accessible en ligne à : www.who.int/cardiovascular_diseases/140120HPRHiAPFramework.pdf?ua=1
- Organisation mondiale de la Santé [OMS] (2015). *Health in All Policies : Training Manual*. Accessible en ligne à : http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/151788/1/9789241507981_eng.pdf
- Organisation Panaméricaine de la Santé [OPS] (2014). *Plan d'action sur la santé dans toutes les politiques*. Cinquante-troisième Conseil directeur de l'OPS, Soixante-sixième session du comité régional de l'OMS pour les Amériques. Washington, DC : OPS. Résolution CD53.R2. Accessible en ligne à : www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=24405&Itemid=270&lang=en
- Organisation Panaméricaine de la Santé [OPS] (2015). *Advancing the Health in All Policies Approach in the Americas: What is the Health Sector's Role? A Brief Guide and Recommendations for Promoting Intersectoral Collaboration*. Washington, DC. Accessible en ligne à : www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_view&Itemid=270&gid=30677&lang=en
- Rudolph, L., Caplan, J., Ben-Moshe, K., & Dillon, L. (2013). *Health in All Policies: A Guide for State and Local Governments*. Washington, DC et Oakland, CA : American Public Health Association and Public Health Institute. Accessible en ligne à : www.apha.org/~media/files/pdf/factsheets/health_inall_policies_guide_169pages.ashx

➤ Pourquoi la Santé dans Toutes les Politiques est-elle une approche à considérer ?

Une population en santé contribue à la prospérité d'une société. La finalité des décisions dans le domaine public est l'établissement d'une société juste et florissante, où chacun peut s'épanouir et contribuer à son tour à l'édification de celle-ci. Cet objectif est aussi celui du secteur de la santé. Dans les pays industrialisés, il est clairement établi que les plus importants déterminants de la santé se trouvent en dehors de la zone de responsabilité stricte du secteur de la santé. En effet, comme le montre le tableau suivant, le système des soins médicaux, bien qu'il soit essentiel, n'explique qu'une partie de l'état de santé global et de la longévité d'une population.

Fondamentalement, la SdTP est une approche qui vise à développer des synergies entre le secteur de la santé et les autres secteurs contributifs au développement et au maintien de la santé de la population dans une perspective de gains mutuels. L'interrelation entre les grands enjeux sociaux et sanitaires actuels requiert des solutions innovantes et des structures qui créent des canaux de dialogue et de prises de décision qui transcendent le cloisonnement politique traditionnel.

County Health Rankings model ©2014UWPHI

Traduction : Alexis Jacques-Brisson

ISBN 9782981257840

9 782981 257840