Stratégies de gouvernance interculturelle en matière d'accès et d'adaptation des services de santé et de services sociaux : l'exemple des communautés d'expression anglaise en situation linguistique minoritaire au Québec

Margot Tremblay et Richard Walling

XIIIè Congrès de l'ARIC – 2011-06-20

Symposium – Gouvernance, accessibilité des services et identités plurielles

Jeffery Hale
Une communauté de soins
A Community of Care

Objectif de cette présentation :

- Illustrer, par un exemple tiré de la région de Québec, la participation des communautés d'expression anglaise à la gouvernance des instances publiques et communautaires dans un esprit de partenariat avec le système de santé en vue d'améliorer l'accès et l'adaptation des services à l'intention des communautés d'expression anglaise en situation linguistique minoritaire au Québec.

- L'importance de l'existence d'instances de consultation et de représentation au palier local, régional et provincial pour ces communautés sera démontrée.

- Il sera aussi question d'enjeux sociopolitiques dans un contexte de recentralisation possible des prises de décision.

Jeffery Hale
Une communauté de soins
A Community of Care

Contexte légal :

- Le droit des personnes d'expression anglaise de recevoir des services de santé et des services sociaux en langue anglaise est clairement exprimé dans la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (LSSS) :
  - « Toute personne d'expression anglaise a le droit de recevoir en langue anglaise des services de santé et des services sociaux, compte tenu de l'organisation et des ressources humaines, matérielles et financières des établissements qui dispensent ces services et dans la mesure où l'on prévoit un programme d'accès visé à l'article 348 ». (LRQ, c. S-4.2, a.15)

Cette partie est extraite du *Programme d'accès aux services de santé et de services sociaux en langue anglaise pour les personnes d'expression anglaise 2011-2014*, élaboré par l'Agence de la santé et des services sociaux de la Capitale-Nationale (ASSSC-N) en 2011 et en voie d'être entériné par le ministère de la santé et des services sociaux (MSSS)

Jeffery Hale
Une communauté de soins
A Community of Care

Contexte légal :

- **Pour faire sens à cet article, la LSSSS stipule que**
  - « Chaque agence de la santé et des services sociaux doit élaborer un programme d'accès aux services de santé et aux services sociaux en langue anglaise pour les personnes d'expression anglaise de sa région, en collaboration avec les établissements de sa région ou, le cas échéant, conjointement avec des agences d'autres régions. Un tel programme d'accès doit tenir compte des ressources humaines, matérielles et financières des établissements et inclure tout établissement de la région qui est désigné en vertu de l'article 508. Ce programme d'accès doit être approuvé par le gouvernement et être révisé au moins tous les trois ans » (LRQ, c. S-4.2, a. 348).

Jeffery Hale
Une communauté de soins
A Community of Care

Contexte légal :

- Rappelons que le gouvernement, en vertu de l'article 508 de la LSSSS, « (…) désigne parmi les établissements reconnus en vertu de l'article 29.1 de la Charte de la langue française, ceux qui sont tenus de rendre accessibles aux personnes d'expression anglaise les services sociaux et de santé en langue anglaise».

- Dans la région de la Capitale-Nationale, l'établissement désigné est l'Hôpital Jeffery Hale – Saint Brigid's résultant de l'intégration, le 1er avril 2007, de deux institutions qui, ensemble, comptent à leur actif 300 ans de services à la communauté d'expression anglaise dans la région de Québec.

Jeffery Hale
Une communauté de soins
A Community of Care

Contexte légal :

- De plus, le gouvernement prévoit, à l'article 510, la formation d'un comité régional dont découlent deux grandes responsabilités, soit de donner à l'agence un avis sur le programme d'accès, de l'évaluer, et ce, dans une perspective de bonification.

- Ce qui caractérise le processus de révision des programmes d'accès et l'implantation des plans d'action régionaux qui en découlent, c'est qu'il est basé sur la participation des populations concernées grâce au partenariat communautaire-public.

- Cette stratégie de gouvernance s'actualise dans l'organisation de l'offre de services aux personnes d'expression anglaise dans la région de Québec.

Jeffery Hale
Une communauté de soins
A Community of Care

Contexte légal :

- Afin de bien saisir le contexte légal du programme d'accès, le gouvernement a précisé dans le *Cadre de référence pour l'élaboration des programmes d'accès aux services de santé et aux services sociaux en langue anglaise pour les personnes d'expression anglaise,* la définition d'une personne anglaise :

  « La personne d'expression anglaise est celle qui, dans ses relations avec un établissement qui dispense des services de santé ou des services sociaux, se sent plus à l'aise d'exprimer ses besoins en langue anglaise et de recevoir les services dans cette langue » (MSSS, 2006).

Jeffery Hale
Une communauté de soins
A Community of Care

Dans la région de la Capitale nationale, quel est le portrait de ces personnes d'expression anglaise?

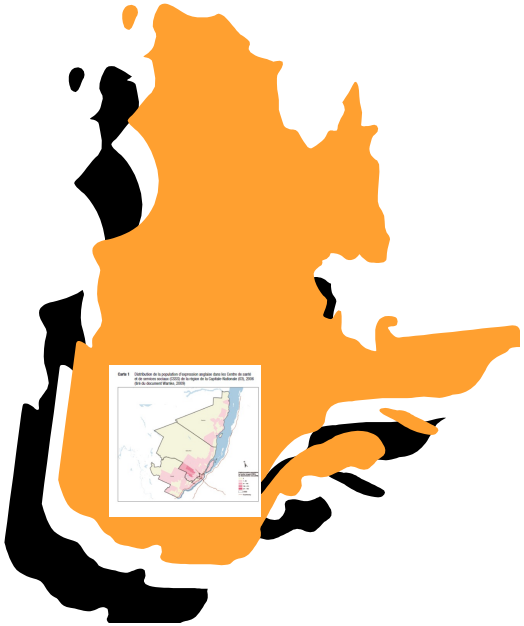


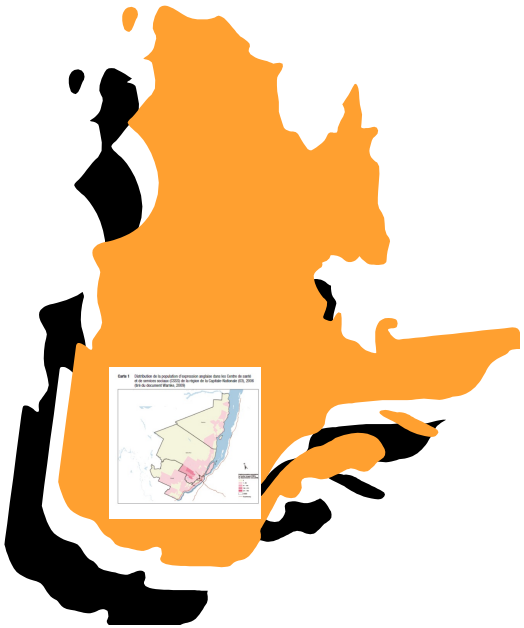
Tableau 1 Distribution (2001, 2006) et projection (2011, 2016) de la population anglophone selon la langue maternelle ajustée de la région 03 (Eckler Associés Ltée, 2006)

Groupe d'âge	2001	2006*	2011**	2016**
0-4 ans	415	360	445	432
5-24 ans	2 345	2 330	1 889	1 673
25-44 ans	3 565	3 185	2 599	2 379
45-64 ans	3 395	3 660	4 025	3 733
65-84 ans	2 050	2 055	2 162	2 455
85 ans et plus	265	375	378	373
Total	12 035	11 870	11 498	11 045

* Statistique Canada, 2006
** Projections basées sur les données de Statistique Canada 2001

Jeffery Hale
Une communauté de soins
A Community of Care

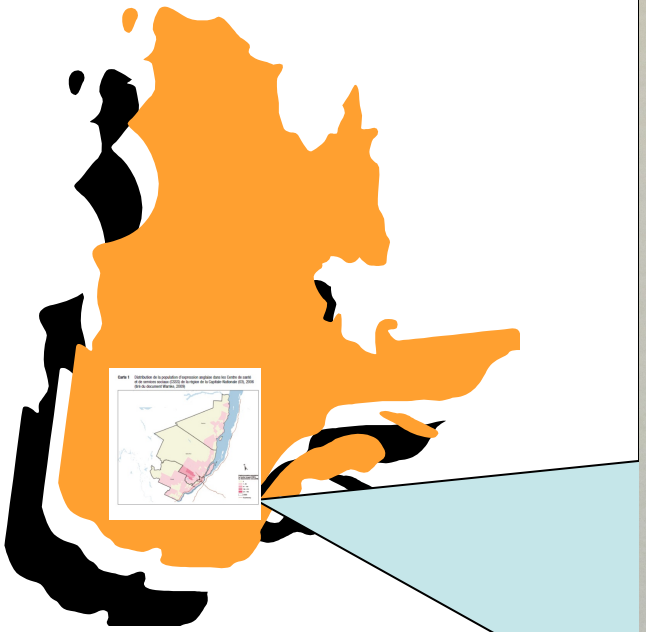
Dans la région de la Capitale nationale, quel est le portrait de ces personnes d'expression anglaise?



Population de 15 ans et + par revenu	Région de la Capitale-Nationale	
Première langue officielle parlée	Anglais	Français
Moins de 10 000 $	24,9 %	21,4 %
10 000 $ à 29 999 $	32,4 %	36,3 %
30 000 $ à 49 999 $	20,7 %	24,3 %
50 000 $ et plus	22,0 %	18,0 %

Jeffery Hale
Une communauté de soins
A Community of Care

Dans la région de la Capitale nationale, quelles sont les préoccupations des personnes d'expression anglaise?



Nos préoccupations

Lorsque comparée avec la majorité francophone, nous pouvons remarquer que la population d'expression anglaise :

- *vieillit plus rapidement*
- *affiche un taux de chômage plus élevé*
- *a un revenu familial plus faible*
- *vit a plus haut niveau de l'isolement social et géographique*
- *a plus fréquemment une indice de masse corporelle (IMC) supérieure à 30 KG/m^2, ce qui représente un risque élevé à extrêmement élevé pour la santé de la personne.*

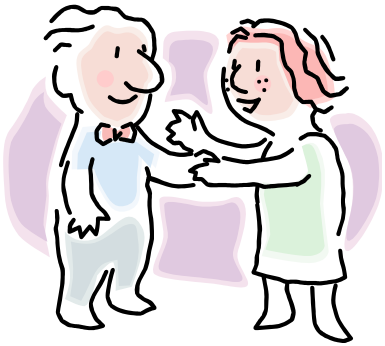
(Source - CHSSN, 2008)

Offre de service par l'établissement désigné et mécanismes de collaboration avec les partenaires institutionnels et communautaires (ex. : ententes de services)

Jeffery Hale
Une communauté de soins
A Community of Care

Santé et Services sociaux Québec

Agence de la santé et des services sociaux de la Capitale-Nationale Québec



Centre de santé et de services sociaux de la Vieille-Capitale
Centre affilié universitaire

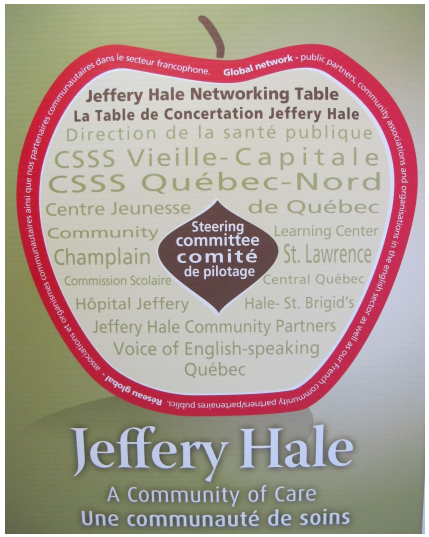
Jeffery Hale
Une communauté de soins
A Community of Care

Initiative de gouvernance interculturelle

- *Comité régional en langue anglaise*

De façon générale, le comité régional en langue anglaise se tient informé des besoins spécifiques des clientèles et de la population d'expression anglaise et contribue à lui assurer l'accessibilité à la gamme de services de santé et de services sociaux appropriés.

- *Table de concertation intersectorielle Jeffery Hale*



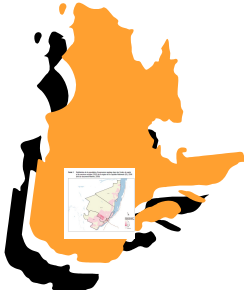
Le partenariat Jeffery Hale favorise une approche combinée et coordonnée impliquant les secteurs communautaires, publics et privés pour s'assurer que la communauté a accès à un large éventail de santé de qualité et de services sociaux adaptés à ses besoins et ses valeurs.

Jeffery Hale
Une communauté de soins
A Community of Care

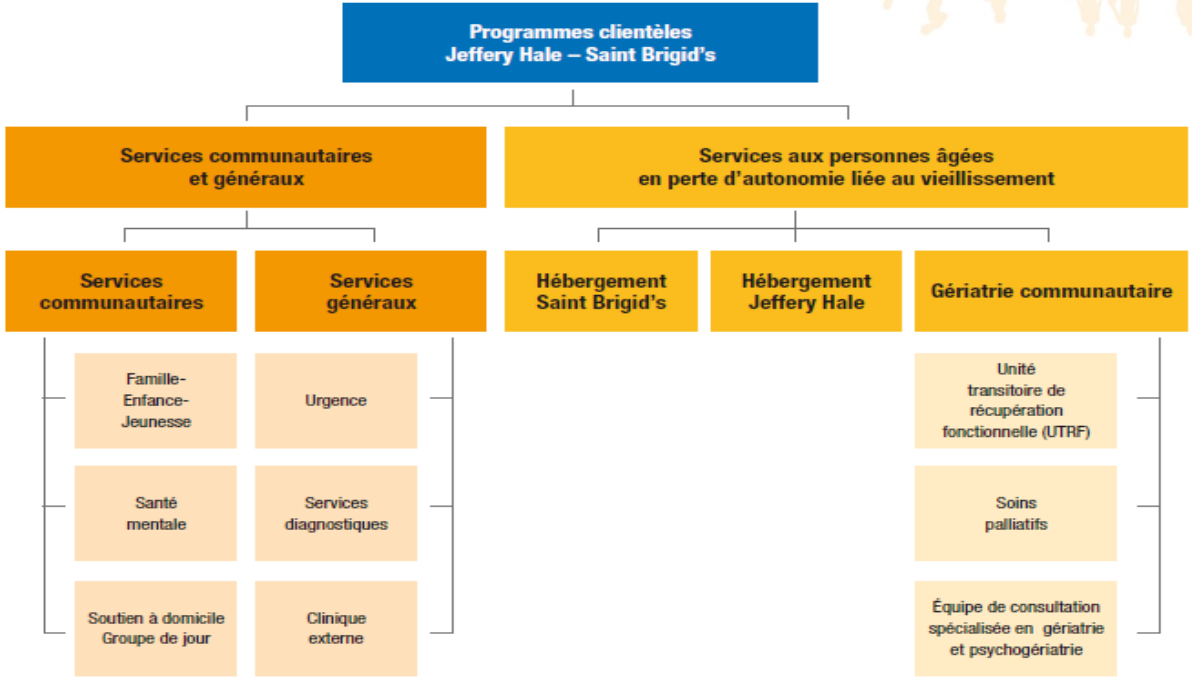
Illustration de ce partenariat dans l'organisation de l'offre de services

OFFRE DE SERVICE

Services communautaires de langue anglaise Jeffery Hale



Organigramme des programmes clientèles



Ce document est disponible sur le site web du Jeffery Hale: www.jefferyhale.org

Jeffery Hale
Une communauté de soins
A Community of Care

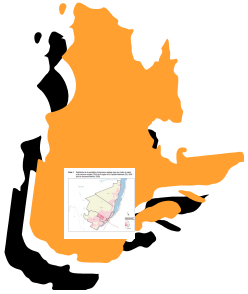
Élaboration d'un plan d'action en santé publique

Ce document est disponible sur le site web du Jeffery Hale: www.jefferyhale.org

Jeffery Hale
Une communauté de soins
A Community of Care

PLAN D'ACTION EN SANTÉ PUBLIQUE

pour la communauté d'expression anglaise de la Capitale-Nationale 2011-2015



Finalité
Promouvoir la santé et le bien-être des enfants de moins de 6 ans et de leur famille afin de favoriser un développement harmonieux et de prévenir des problèmes de santé et d'adaptation scolaire.

Finalité
Promouvoir la santé et le bien-être des enfants et des jeunes de 6 à 25 ans et de leur famille et prévenir les problèmes liés à leur développement, à leur adaptation et à leur intégration sociale.

Finalité
Prévenir les problèmes liés au développement, à l'adaptation et à l'intégration sociale des adultes

Finalité
Prévenir les problèmes liés au développement, à l'adaptation et à l'intégration sociale des personnes âgées.

Finalité
Augmenter la proportion de la population qui adopte de saines habitudes de vie et réduire l'incidence, la mortalité et la morbidité de certaines maladies chroniques.

Finalité
Promouvoir des environnements et des comportements sécuritaires et non-violents de même que prévenir les traumatismes non intentionnels, la violence, le suicide et ce, dans les différents milieux de vie.

Finalité
Réduire les inégalités sociales, territoriales et intra territoriales de santé dans la région de la Capitale-Nationale.

Finalité
Améliorer la réponse du système de santé aux besoins de la population, favoriser la promotion-prévention-protection dans l'ensemble du système et réduire les inégalités de santé liées à l'offre de service.

Finalité
Réduire l'incidence globale des infections nosocomiales dans les établissements de santé et de services sociaux de la région de la Capitale-Nationale.

Finalité
Réduire l'incidence et les complications des maladies évitables par la vaccination.

Finalité
Promouvoir la santé et prévenir les infections transmissibles sexuellement et par le sang, soit le VIH-SIDA, l'hépatite C et les autres infections transmissibles sexuellement (ITS).

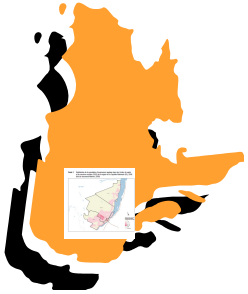
Finalité
Favoriser et soutenir les pratiques cliniques préventives en vue de promouvoir la santé et de prévenir les maladies, les blessures et les problèmes psychosociaux.

Finalité
Informer la population sur son état de santé et sur ses déterminants et soutenir la prise de décision des partenaires sectoriels et intersectoriels en vue de l'adoption de politiques, de programmes et de plans d'action favorables à la santé.

Jeffery Hale

Une communauté de soins

A Community of Care



Années où la communauté d'expression anglaise est stratégiquement unie pour assurer sa propre santé et vitalité.

plus de 25

Jeffery Hale
Une communauté de soins
A Community of Care

Quelques principes qui sous-tendent une gouvernance interculturelle réussie

- Mode de gouvernance en santé et services sociaux
  - Pour l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP), la définition de la gouvernance commence par un petit groupe de personnes travaillant à temps partiel, à qui on demande de superviser la direction et de prendre des décisions pour une organisation (Leduc et Lebel, 2008). C'est ce mode de gouvernance par les conseils d'administration qui est privilégié dans le secteur public qui recouvre des dizaines d'organisations tels que les établissements de santé, les villes ou les commissions scolaires.

Jeffery Hale
Une communauté de soins
A Community of Care

Quelques principes qui sous-tendent une gouvernance interculturelle réussie

- Distinction entre gouvernement démocratique (décider des orientations politiques), gestion (appliquer les politiques) et gouvernance (modalités de participation collaborative)
  - Le terme *gouvernance* est abondamment utilisé tant dans les milieux intellectuels qu'institutionnels. Il se prête à des interprétations multiples et s'actualise en pratiques diversifiées. Selon Leduc et Lebel (2008), la gouvernance se révèle tour à tour technologie de régulation, phénomène de coordination, conseil d'administration revisité, table de consensus, concept philosophique ou projet politique.
  - Dans le contexte de cette présentation, nous aimerions distinguer trois éléments : gouvernement démocratique – gestion – gouvernance dans le secteur public, particulièrement en santé et services sociaux.

Jeffery Hale
Une communauté de soins
A Community of Care

Quelques principes qui sous-tendent une gouvernance interculturelle réussie

- Au Québec, le gouvernement, élu démocratiquement aux quatre ans, promulgue des lois et des règlements associés aux lois. Chaque ministère émet des politiques qui orientent le développement des programmes pour lesquels devront être déployées les ressources humaines, financières et matérielles réparties dans les régions administratives par les différentes agences ou directions régionales et les établissements publics et parapublics inscrits dans les lois.

Jeffery Hale
Une communauté de soins
A Community of Care

Quelques principes qui sous-tendent une gouvernance interculturelle réussie

- L'appareil gouvernemental, couramment appelé la fonction publique, est chargé de la gestion des programmes nationaux et les instances parapubliques régionales et locales, celle des programmes à instaurer dans leur territoire respectif (en sss, au niveau régional, ce sont les Agences de la santé et des services sociaux, et au niveau local ou parfois régional, ce sont les centres hospitaliers, les centres de santé et de services sociaux, les centres d'hébergement de soins de longue durée, les centres de réadaptation).

Jeffery Hale
Une communauté de soins
A Community of Care

Quelques principes qui sous-tendent une gouvernance interculturelle réussie

- Les organismes régionaux et locaux exercent leur pouvoir administratif en étant soutenu par leur CA. De plus, ils se donnent des mécanismes de coordination et de collaboration pour aider à la gestion des programmes. Ainsi, des commissions intersectorielles, des comités multidisciplinaires, des tables de concertation sont créés pour favoriser la concertation des partenaires, mobiliser les acteurs concernés, concevoir et mettre en œuvre des plans d'action découlant d'ententes spécifique, et conseiller les instances de décision (CRÉ de la Capitale-Nationale, 2011).

Quelques principes qui sous-tendent une gouvernance interculturelle réussie

Jeffery Hale
Une communauté de soins
A Community of Care

- **Conditions favorables** *:*
  - synchronicité entre le contexte et le leadership au plan local, régional et national – décentralisation des pouvoirs (municipalités) et régionalisation de la gestion (agence-établissements publics-organismes communautaires-citoyens) - compétences interpersonnelles et interculturelles des « gestionnaires » - vitalité des communautés.
  - Une réelle volonté de travailler ensemble, à savoir une démarche à plusieurs, articulée de manière concertée, tant dans sa finalité que dans son opérationnalisation (Schneider, 1987 ; Ouellet et al., 1995 ; Lebeau et al., 1997). Ceci s'observe entre autres dans la composition des tables, où l'on semble à la fois chercher à inclure des représentants des principaux secteurs impliqués, avoir le souci de maintenir la diversité et s'associer de nouveaux partenaires susceptibles de jouer un rôle significatif et d'ajouter une dimension nouvelle au travail de la table.

Jeffery Hale
Une communauté de soins
A Community of Care

Quelques principes qui sous-tendent une gouvernance interculturelle réussie

- La concertation constitue un exercice conscient de démocratie par lequel plusieurs personnes de milieux différents unissent leurs efforts pour travailler ensemble à la solution de problèmes sociaux complexes.

Jeffery Hale
Une communauté de soins
A Community of Care

Quelques principes qui sous-tendent une gouvernance interculturelle réussie

- Au-delà d'un certain nombre de membres, il devient nécessaire de formaliser davantage le mode de fonctionnement et de développer des stratégies mobilisatrices permettant de continuer à assurer l'implication active de tous.
- Sont nécessaires pour que la relation de coopération s'installe :
  - des comportements de confiance et de transparence et
  - une démarche rigoureuse de solution des enjeux et des différends.

Jeffery Hale
Une communauté de soins
A Community of Care

Différents concepts sont associés à la notion de concertation intersectorielle

- Dans les discussions portant sur le sens à donner à l'expression « concertation intersectorielle », les auteurs (Schneider, 1987 ; MSSS, 1992a; Fortin *et al*., 1994 ; Lebeau, Sirois et Viens, 1996 ; Lebeau, Vermette et Viens, 1997) réfèrent au partenariat axé sur la collaboration, la coordination et l'interrelation, l'action intersectorielle prenant différents visages selon la place occupée par chacune de ces fonctions (Lebeau *et al*., 1997).
- De façon plus spécifique, Schneider (1987) définit la concertation comme une démarche à plusieurs, articulée de manière concertée, tant dans sa finalité que dans son opérationnalisation :
  - une démarche qui comprend l'ensemble des pratiques articulées d'un groupe d'acteurs décisionnels et autonomes qui ont convenu d'harmoniser non seulement leurs orientations mais également leurs stratégies d'intervention et leurs actions concrètes au sein d'un secteur d'activités donné (Schneider, 1987 : 25).
  - une pratique d'acteurs de plus d'un secteur d'intervention qui se mobilisent et s'engagent en complémentarité d'actions pour mettre à profit les compétences de chacun en vue de satisfaire d'un commun accord des besoins clairement identifiés dans la communauté. (Lebeau *et al.*, 1997 : 73).

Jeffery Hale
Une communauté de soins
A Community of Care

Philosophie sous-jacente : l'approche des soins de santé primaires

- Les cinq principes fondamentaux des soins de santé primaire (SSP) et les dix conditions associées aux SSP (CIIRQR-N, année?, en annexe) sous-tendent les orientations québécoises en santé et services sociaux depuis quelques décennies et les Partenaires communautaires JH s'en inspirent dans le choix des stratégies facilitant la mise en place de son offre de services.

Jeffery Hale
Une communauté de soins
A Community of Care

Défis

- Changement de contexte gouvernemental et changement de type de leadership national, régional et local – changements sociodémographiques et économiques et participation citoyenne – contexte de métissage et médiation.

Jeffery Hale
Une communauté de soins
A Community of Care

Conclusion

- **Quelques éléments de réflexion pour amorcer la discussion:**

- Sur le degré d'indépendance des membres du conseil d'administration de l'établissement désigné, leur imputabilité, leur légitimité et leur crédibilité.
- Le dilemme de la gouvernance « est de tenir l'équilibre entre la marge d'autonomie nécessaire aux organisations et à leur conseil, et le danger de créer une bureaucratie kafkaïenne où le gouvernement s'assure que personne ne va l'embarrasser. Pas d'autonomie sans une bonne gouvernance et pas de bonne gouvernance sans une certaine autonomie » (Yvon Allaire, président du CA de l'IGOPP, dans Leduc et Lebel, 2008, p. 41).
- La **crédibilité**, soit les connaissances et l'expérience nécessaires pour comprendre les enjeux et prendre des décisions valables, représente un défi pour les conseils, qui s'appuient de plus en plus sur des experts (*Ibid*).

Jeffery Hale
Une communauté de soins
A Community of Care

Références bibliographiques

- Agence de la santé et des services sociaux de la Capitale-Nationale (ASSSC-N), 2011, *Programme d'accès aux services de santé et de services sociaux en langue anglaise pour les personnes d'expression anglaise 2011-2014*, Québec, avril, 29 pages et annexes.
- Corporation des infirmières et infirmiers de la région de Québec, (vers 1980?), *Les soins de santé primaire*, signet.
- Conférence régionale des élus (CRÉ) de la Capitale-Nationale, 2011*, Approches collaboratives et concertation régionale*, power point présenté par Marie-Jules Bergeron, au 5e séminaire de l'ÉDIQ, 17 mai.
- Hôpital Jeffery Hale-Saint Brigid's, *Offre de Service; Service communautaires de langue anglaise,* Québec, 21 septembre 2010.
- Hôpital Jeffery Hale-Saint Brigid's, *Plan d'action en santé publique: pour la communauté d'expression anglaise de la Capitale-Nationale 2011-2015*, Québec, 2010.
- Leduc, A., Lebel, J., 2008, *Questions de gouvernance*, Découvrir, vol 29, numéro 4, pp 36-47.
- MSSS, 2006, *Cadre de référence pour l'élaboration des programmes d'accès aux services de santé et aux services sociaux en langue anglaise pour les personnes d'expression anglaise,* Québec, MSSS.

Jeffery Hale
Une communauté de soins
A Community of Care

ANNEXE

- **LES SOINS DE SANTÉ PRIMAIRES**
  - **Les cinq principes fondamentaux des soins de santé primaires (SSP) :**
    - Une participation active de la communauté
    - Une technologie simple et adaptée au contexte local
    - Une approche globale des soins
    - Une collaboration des différents secteurs gouvernementaux
    - Une facilité d'accès aux services de santé

Signet produit par la Corporation des infirmières et infirmiers de la région de Québec - rive nord

Jeffery Hale
Une communauté de soins
A Community of Care

ANNEXE

- **Dix conditions associées aux soins de santé primaire (SSP)** Les soins de santé primaires doivent:

  l- être bâtis sur le principe de la participation individuelle et collective
  2-être soutenus par une équipe multidisciplinaire
  3-être conçus comme l'élément le plus local du système de santé globale
  4-être appuyés par tous les échelons du système de santé globale
  5-assurer la prévention des maladies, la promotion de la santé, le traitement des bénéficiaires et leur réadaptation
  6-distribuer équitablement les ressources sanitaires de manière à couvrir la totalité de la population
  7-identifier systématiquement les individus à haut risque et d'accorder une attention particulière aux groupes vulnérables
  8-aider les individus à assumer davantage la responsabilité de leur santé
  9-encourager l'usage approprié de la technologie
  10-faire place à la concertation entre le secteur de la santé et d'autres secteurs