



Il est possible que cette introduction puisse
faire l'objet de quelques adaptations

La gouvernance des réseaux : constats et liens avec la littérature internationale

Selon l'Organisation Mondiale de la Santé¹, les déséquilibres mentaux et comportementaux constituent 12 % du fardeau mondial de la maladie et quatre des dix principales causes d'invalidité dans le monde sont des troubles mentaux.

Dans les pays industrialisés, la prévalence des troubles mentaux au cours d'une année se situe entre 4,3 et 26,4 %² et moins de 40% de ces personnes sont estimées consulter un professionnel à ce sujet³⁻⁴. Les coûts directs et indirects reliés aux traitements des troubles mentaux ainsi qu'à la perte de productivité et de qualité de vie sont aussi fort importants.

Toujours selon l'Organisation mondiale de la santé, les troubles mentaux, spécifiquement la dépression, représenteront d'ici 2030 la principale cause de morbidité dans les pays industrialisés.

Devant l'accroissement de la demande des soins en santé mentale et le contexte de crise économique, les systèmes de santé sont contraints de se réorganiser, voire même de se réformer.

La Belgique n'échappe pas à cette réalité et a également un besoin urgent de continuer à optimiser les soins en santé mentale. Il ressort de l'enquête de santé par interview de 2004 qu'une personne sur quatre (24%) dans la population des 15 ans et plus, a déjà lutté contre un mal être psychique et que pour plus de la moitié de ces personnes (13%), il s'agissait d'une affection assez grave. Pour un tiers des personnes incapables de travailler durant de longues périodes ou définitivement, la cause de cette incapacité est due à un dysfonctionnement mental. Il s'agit de près de 70.000 personnes.

Tenter de définir un concept aussi large et multiforme que celui de la gouvernance présente un défi certain.

Un système de santé inclut toutes les activités (personnes et actions) dont le but essentiel est de promouvoir, restaurer ou entretenir la santé. Un système de santé suppose l'existence de cadres

¹ Organisation mondiale de la santé (OMS). Rapport sur la santé dans le monde. La santé mentale : nouvelle conception, nouveaux espoirs. Genève, 2001.

² Mathers CD, Loncar D. Projections of global mortality and burden of disease from 2002 to 2030. PLoS Med 2006; vol. 3, (11) e 442.

³ Lesage A, Vasiliadis HM, Gagné MA, Dudgeon S, Kasman N, Hay C. Prevalence of mental illness and related service utilization in Canada: an analysis of the Canadian Community Health Survey. Mississauga, Ontario, 2006

⁴ Andrews G, Henderson S, Hall W. Prevalence, comorbidity, disability and service. Br J Psychiatry 2001 ; 178:145-53

stratégiques, de réglementations, un encadrement efficace, et une attention particulière à la conception des systèmes et à la transparence.⁵

Un système de santé décrit les moyens organisationnels et stratégiques mis en place par pays, par zones géographiques ou entités communautaires, afin d'assurer une continuité et une qualité des prestations de santé.

A ce sujet, le plan d'action mondial sur la santé mentale a défini plusieurs objectifs :⁶

1. Assurer une direction et une gouvernance plus efficaces de la santé mentale.
2. Offrir des services de soins de santé mentale et des services sociaux complets, intégrés et réactifs dans les établissements à base communautaire.
3. Appliquer les stratégies de promotion et de protection de la santé mentale, notamment les mesures de prévention des troubles mentaux et des suicides.
4. Renforcer les systèmes d'information, la base factuelle et la recherche dans le domaine de la santé mentale.

Les finalités à atteindre seront que :

- 80 % des pays auront mis à jour leurs politiques et lois de santé mentale (au cours des dix années précédentes) avant fin 2016.⁷
- 80 % des pays consacreront au moins 5 % des dépenses de santé de l'État à la santé mentale avant fin 2020.⁸

Certaines mesures à prendre sont préconisées aux États Membres, à savoir :

- Concernant les politiques et lois :
Élaborer, renforcer et maintenir à jour des politiques, stratégies, programmes, lois et réglementations nationales relatives à la santé mentale et en particulier des codes de pratique, conformément aux conventions internationales sur les droits de l'homme comme la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées.
- Concernant la planification des ressources : allouer un budget qui concorde avec les ressources humaines et autres ressources nécessaires à la mise en œuvre des plans et activités convenus en matière de santé mentale.
- Concernant la collaboration des parties prenantes : faire participer toutes les parties prenantes et secteurs concernés à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques, lois et services de santé mentale, et notamment les personnes présentant des problématiques de santé mentale et les membres de leurs familles.
- Concernant le renforcement et autonomisation des organismes représentant des personnes qui présentent une problématique de santé mentale : encourager et appuyer la création

⁵ Organisation mondiale de la santé.

⁶ Plan d'action sur la santé mentale 2013-2020

⁷ 1 Cible 1.1 Nota : Les définitions des politiques de santé mentale et de lois de santé mentale correspondent à celles utilisées dans l'Atlas de la santé mentale 2011 de l'OMS, qui montre que 40 à 50 % des pays à revenu faible ou intermédiaire n'ont actuellement aucune politique portant spécifiquement sur la santé mentale.

⁸ Cible 1.2 Nota : Selon l'Atlas de la santé mentale 2011, le pourcentage médian des dépenses de santé des gouvernements consacrées à la santé mentale dans les pays à revenu élevé est de 5,1 %. Pour les pays à faible revenu dont les dépenses de santé de l'État sont très limitées, il conviendra peut-être d'adapter cette cible pour permettre le financement d'un ensemble de soins essentiels (estimé à US \$3 par habitant). Un meilleur suivi des recettes et des dépenses relatives à la santé mentale est indispensable pour mesurer la progression vers cette cible.

d'associations nationales et locales indépendantes ainsi que leur participation active à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques, lois et services de santé mentale. Notons, à ce sujet que cette philosophie, en Belgique ce n'est que ces dernières années depuis les vingt dernières années qu'on a vu se mettre en place la participation des usagers à la gouvernance du système de soins. L'idée d'impliquer les usagers dans les lieux où l'on discute de la planification et de l'organisation des services de santé mentale fera une avancée importante en 2005, avec la "Note politique relative à la santé mentale" du Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique. Dans cette note politique, le Ministre aborde les éléments concrets qui doivent mener à une réorganisation des soins en santé mentale dans les circuits et réseaux de soins, notamment via les projets thérapeutiques et la concertation transversale.

Plus tard, dans son projet de réorganisation des systèmes de soins en santé mentale, la Belgique s'est inspirée de l'approche globale et intégrée. On entend par ces termes:

- **« Globale »**

Tout compris, complet. Travailler sur tous les aspects de la thématique santé mentale. Nécessite une approche intégrée.

- **« Intégrée »**

Implication de tous les acteurs, services, secteurs pertinents. Une approche horizontale parmi tous les secteurs. Une approche verticale parmi tous les niveaux de compétences.

C'est, en fait, le travail en réseau qui fait référence à la notion de la gouvernance des réseaux.

Définition du réseau selon le guide « Vers de meilleurs soins en santé mentale »

Le guide souligne : « Il faut être très précis sur la notion de réseau que nous devons comprendre comme étant un réseau de collaborations entre des structures et des ressources qui vont, dans un partenariat effectif, définir une finalité, un fonctionnement et des objectifs communs, ceci afin de garantir l'efficacité du suivi des patients, une meilleure continuité des soins, l'amélioration de l'offre et l'amélioration de la qualité de prise en charge ».

Il sera nécessairement conçu sur base de la philosophie globale de la réforme. Le réseau se définit sur base de programmes individualisés, dont entre autres l'offre thérapeutique, tout en respectant le libre choix de l'utilisateur.

Cette finalité doit être visible et doit devenir un modèle opérationnel de travail en réseau ayant comme but d'offrir une réponse adaptée à chacune des situations par la mise en place de parcours thérapeutiques individualisés.

Le challenge de la gouvernance des réseaux

Mark Leys, juin 2015

Justification du module

Depuis de nombreuses années, des réseaux d'organisations émanant de différents secteurs de la société se sont développés pour résoudre le problème complexe qui est de fournir des soins ambulatoires de qualité aux citoyens présentant des problématiques de santé mentale. Le programme de la Réforme belge "Vers de meilleurs soins en santé mentale" a pour objectif, l'implémentation d'une coopération et d'une collaboration efficace, à long terme, entre les différents acteurs du champ locorégional.

Ces acteurs conservent leur autonomie, tout en étant structurellement impliqués dans des actions de collaboration au bénéfice de la santé mentale de la population locale. Ces réseaux sont considérés comme des outils novateurs pour prodiguer des soins de qualité, et ce, plus particulièrement, depuis que les modèles de services se développent au-delà des compétences d'une seule organisation. Les réseaux sont considérés comme des structures permettant le développement d'une offre de soins plus large, dans le but d'améliorer la prestation de services, la gestion des risques et le partage des responsabilités.

Dans la littérature scientifique, ces types de réseaux sont qualifiés de "véritables réseaux organisés". Leur développement semble être essentiel dans le cadre la prestation de biens et de services publics.

Souvent, les problèmes liés aux collaborations inter organisationnelles ne sont pris que, temporairement, en considération, très peu d'attention est accordée à la pérennité des coopérations au sein d'un réseau institutionnalisé. Une attention particulière doit être accordée à la question de savoir comment gouverner ou gérer "l'ensemble des réseaux". Dans cette introduction, nous allons principalement relever certains défis inhérents à la gouvernance du réseau.

Pourquoi "la gouvernance" ?

La "gouvernance" et "les réseaux" sont des concepts utilisés dans la littérature et dans les textes politiques. Le travail des différentes organisations est devenu, tellement fragmenté que les réseaux sont créés pour coordonner les compétences essentielles des différents acteurs spécialisés afin de résoudre les problèmes complexes. Un réseau inter organisationnel émerge quand des partenaires indépendants deviennent mutuellement dépendants dans la réalisation d'objectifs politiques. Dans la plupart des cas, le réseau est créé quand les partenaires doivent partager des ressources (financières, humaines, logistiques, ...) pour s'engager dans des actions collectives.

C'est, surtout dans le cadre d'une vision globale qu'il est nécessaire de coordonner et d'intégrer les services des différents organismes afin de réaliser des soins adéquats et qualitatifs. Cette évolution est, d'une part occasionnée par la complexité des besoins dans les conditions chroniques et d'autre part, par les changements sociétaux et culturels généraux. Les partenaires sont issus de différents secteurs (y compris les associations de patients et de familles) et collaborent dans des configurations de réseau pour répondre aux objectifs de la nouvelle politique. Tous ces acteurs doivent démontrer leur participation à la Réforme des soins en santé mentale et démontrer leurs aptitudes à fournir des ressources et des compétences en collaboration avec d'autres pour répondre aux problématiques de

santé. La question de savoir comment coordonner ces différents intérêts, ressources, particularités et spécificités culturelles des partenaires interdépendants amène à la question de la gouvernance⁹.

La gouvernance, dans sa définition la plus générale peut être comprise comme une “stratégie de management” pour coordonner les acteurs au sein d’un réseau. Son objectif est de coordonner des actions de partenaires autonomes, mais, néanmoins, interdépendants pour atteindre un but commun. Lorsqu’un objectif ne peut être atteint individuellement, la gouvernance permet de l’atteindre, par la mutualisation des ressources.

Ce type de “management du réseau” se réfère à des actions délibérées pour guider, diriger ou faciliter les interactions des acteurs au sein du réseau (Agranoff and Mc Guire, 2001). De plus, la gouvernance doit être adaptée en fonction de l’environnement externe défini par les aspects économiques, sociaux, politiques et culturels. La gouvernance, dans les secteurs publics est, par exemple, fortement influencée par des réglementations spécifiques et des objectifs politiques. En effet, dans le cadre du secteur des soins en santé mentale en Belgique des politiques et des régulations émergent à différents niveaux (fédéral, régional, local, ...), qui ont un impact important sur la conception et la culture organisationnelle des partenaires autonomes dans le réseau.

La question de savoir quel type de management améliore réellement les processus de coopération au sein des réseaux et contribue ainsi à leur réussite est encore ouverte. Un certain nombre de débats et de recherches sont en cours, des réponses définitives ne peuvent pas être données. Pour cette raison, il est impossible de présenter des modèles « normatifs » de la gouvernance du réseau. Certaines pistes ont été, néanmoins, bien développées.

Des facteurs de réussite ou des facilitateurs de succès d’un réseau ont été identifiés : la collaboration, le respect mutuel entre les partenaires, la confiance, la définition d’attentes claires sur le rôle de chacun, une collaboration transversale suffisante, des niveaux de participation bien organisés dans l’approche de la gouvernance, des ressources suffisantes et efficaces pour organiser les tâches collectives au sein du réseau et surtout un leadership adéquat. De plus une attention doit être accordée à l’attribution et au développement de compétences adéquates liées aux différentes tâches et actions que le réseau développe.

En outre les réseaux sont souvent améliorés par l’utilisation d’outils et de techniques adéquates pour soutenir à la fois les aspects stratégiques et opérationnels du réseau.

Cependant, il n’existe pas qu’un seul modèle de bonne gouvernance de réseau, puisque celle-ci dépend beaucoup des caractéristiques du réseau et des caractéristiques environnementales dans lesquelles le réseau évolue. La gouvernance est, dans une large mesure, tributaire d’un mélange complexe d’aspects individuels, du contexte local, des membres du réseau, etc, ...

Nous voulons seulement développer quelques principes généraux et réflexions quant à la gouvernance des réseaux. Les pratiques décrites dans ce manuel clarifieront comment ils abordent les aspects plus particuliers.

⁹ Il est nécessaire de dire qu’un courant particulier de la littérature (principalement politologique) a analysé la question sur la façon dont les décideurs politiques délèguent des responsabilités publiques à ce qu’on appelle les « réseaux de gouvernance ». Les réformes des soins en santé mentale belges pourraient également être étudiées dans cette logique, mais il ne s’agit pas de l’objectif de ce module.

Quelques considérations quant à la gouvernance des réseaux

Organisme et structure

La gouvernance concerne la création des ressources et l'organisation des compétences disponibles pour soutenir l'élaboration d'une vision partagée, la définition de plans d'action stratégiques et opérationnels, la confiance, l'équilibre du pouvoir, la création d'un leadership participatif, la définition des rôles, des responsabilités, ... Lorsque l'on réfléchit à la notion de gouvernance, il est nécessaire d'éclaircir, en terme plus généraux deux grands aspects les plus généraux : (a) la « dimension de l'action et de l'interaction » (organisation) et (b) la dimension de la « structure ».

Structure et interaction s'influencent réciproquement ce qui conduit à une "structuration" continue. Les interactions entre les partenaires contribuent à construire la structure du réseau, tandis que la structure, elle-même, développera les conditions dans lesquelles les interactions prennent forme (ce qui est l'idée fondamentale de la structuration). 'L'organisation' concerne les actions et les interactions entre les acteurs (selon le terme gouvernance, cela amène à l'idée de processus de management et de leadership). Cette organisation se forme au sein même du réseau et crée la structure. La dimension de la structure signifie comment les rôles et les positions sont réparties entre les instances de gouvernance et les différents organes de décision. Durant la construction et le développement du réseau, des questions pertinentes seront posées qui concernent, notamment, comment les règles et les normes sont négociées et comment les rôles et les positions de pouvoir peuvent évoluer, ...

Gouvernance et structure du réseau

Le développement d'une bonne gouvernance est étroitement lié avec les caractéristiques structurelles du partenariat, au sein du réseau dans sa globalité. Sous l'angle des réseaux sociaux, on peut décrire et analyser les schémas relationnels émergents entre les partenaires et les acteurs : ces schémas aident à identifier les caractéristiques structurelles du réseau. Les relations inter organisationnelles ne sont pas uniquement définies comme les relations entre les individus, mais aussi entre les groupes, les secteurs d'organisations ou les organisations dans leur ensemble. Le réseau est ainsi présenté comme un diagramme en toile d'araignée (soit des personnes ou des groupes, ...) et des liens (qui caractérisent les relations). Différents types de relations peuvent être énumérés (formel, informel, relations de travail, relations sociales ou politiques, ...). En se basant sur cette analyse des types de réseau, il est possible de clarifier les positions et les rôles dans la structure du réseau : cela permet d'identifier la position centrale de certains acteurs dans le réseau et l'intégration relationnelle et positionnelle des partenaires, ayant un impact majeur sur l'accès à l'information au sein du réseau. Plus un acteur est intégré dans un réseau, plus de chances il a de collaborer avec d'autres membres de l'organisation. De plus, un nombre conséquent d'études ont fait valoir que les « liens » des caractéristiques relationnelles évoluent avec le temps, pas seulement entre les partenaires mais aussi dans le réseau dans sa globalité (voir aussi le cycle de vie d'un réseau).

Ce qui est important est de savoir que certaines de ces relations émergent spontanément et que d'autres peuvent être orientées. Certains auteurs (Provan and Kenis, 2008) ont développé des arguments qui montrent que la complexité du réseau a un impact sur son efficacité. Ils ont été,

2008, les premiers à conceptualiser 3 formes idéales de gouvernance en les connectant à la complexité de différents types de réseaux, il s'agit de :

- la gouvernance partagée (participative)
- les réseaux gouvernés par un dirigeant
- les réseaux avec une organisation administrative (NAO)

Le cycle de vie du réseau et l'impact sur la gouvernance

La nature de la collaboration dans les réseaux est dépendante de son cycle de vie. Ce cycle de vie comprend différentes phases et événements. Les défis de la gouvernance peuvent être identifiés et s'inscrivent principalement dans le lancement, la consolidation et la maturation et l'institutionnalisation des réseaux (une phase est également identifiée pour la dissolution des réseaux, ce qui représente parfois un défi particulier). Pour chaque phase, des défis de management spécifiques peuvent émerger.

Le noyau du réseau : Collaboration

Créer un environnement propice à la collaboration et promouvoir des comportements collaboratifs sont les clés essentielles pour soutenir les participants dans le travail en réseau. Ainsi, il est essentiel que les organisations soutiennent leurs membres à acquérir les compétences nécessaires au niveau de la mise en place de la communication, au partage de l'information et à la coordination des actions.

L'implication des acteurs : pilotage et participation

Une dimension spécifique de la collaboration est la question de l'implication des acteurs. Si les acteurs « clés » s'engagent et sont impliqués dans la compréhension de la complexité des besoins et des problèmes, des solutions plus durables seront trouvées. Une grande partie de la question de la gouvernance est de trouver des chemins pour identifier et briser les barrières qui entravent la participation des différents types d'acteurs du réseau. Intégrer ces différentes sources de connaissance et l'expertise des partenaires dans les stratégies de réseau est nécessaire pour améliorer la capacité à gérer les problèmes.

L'interdépendance mutuelle des partenaires supposerait la participation de tous les partenaires dans la gouvernance du réseau. Cela impliquerait que, dans cette logique, la gouvernance des réseaux ne serait pas caractérisée par des questions de hiérarchie, que tous les partenaires aient une fonction autonome et contribuent par leurs connaissances et leur expertise à trouver des solutions innovantes aux problèmes complexes. Toutefois, ce principe d'un modèle de gouvernance uniforme et participative pourrait être contestée par le fait que les procédures plus complexes nécessitent aussi un leadership fort, du temps et de l'information pour renforcer les actions concrètes. Les processus de participation ouverts ne mènent pas nécessairement à des actions concrètes, l'efficacité et l'efficience pourraient donc en être entravées. C'est, précisément pour cette raison que nous avons

besoin de mieux comprendre les structures de gouvernance et leur adaptation aux caractéristiques du réseau.

Nous avons besoin de mieux comprendre et différencier les réseaux avec une organisation directrice ou un petit groupe qui prendra, à la fois, les décisions stratégiques et opérationnelles en partageant des stratégies de prise de décisions collectives et participatives au sein du réseau.

Il existe beaucoup de littérature sur les différents niveaux et modèles de processus participatif dans les décisions et sur le rôle que les partenaires peuvent assumer dans le développement du réseau. Il a été démontré que certains partenaires ont un intérêt plus direct à participer à l'élaboration d'actions et de stratégies, alors que d'autres partenaires sont satisfaits de contribuer en cas de besoin, sans nécessairement avoir un impact sur la stratégie globale.

Les relations de pouvoir

Dans une définition fonctionnelle d'un réseau inter organisationnel, il est précisé que les partenaires autonomes collaborent parce qu'ils ont besoin les uns des autres pour réaliser des objectifs communs. L'hypothèse sous-jacente, ici, est que la collaboration est bénéfique pour les partenaires et pour la coopération dans son ensemble. Cette perspective a été dénoncée, car elle sous-estime le pouvoir et l'intérêt que pourrait jouer chaque organisation qui ont des engagements et des valeurs différentes. De plus, au niveau de la gouvernance, il est donc important de mieux comprendre ces enjeux. En outre, d'un point de vue interactionnel, le pouvoir et les relations de pouvoir peuvent avoir un impact majeur sur la structuration des relations et sur la manière dont les problèmes sont posés.

La confiance

Les débats les plus récents sur la gouvernance des réseaux (voir Vangen et al 2014: 4-5) traitent de l'inclusion des acteurs (comment, quand et dans quelle mesure les acteurs doivent être impliqués dans la collaboration); en matière de prise de décisions, de distribution de rôles, de niveaux de pouvoir (comment les gérer); la mesure dans laquelle les relations entre les partenaires potentiels sont caractérisées par la confiance ou la méfiance (comment traiter des relations de confiance); la distribution des ressources; la mesure dans laquelle les acteurs ont des objectifs similaires ou divergents (quelle est la motivation des partenaires à être impliqués); si oui ou non les organisations ont désigné un garant et les questions de responsabilité des acteurs impliqués.