



Approche intégrée de l'amélioration de la santé publique : Autorité municipale de Bangkok, en Thaïlande

Sommaire

La Ville de Vancouver (Colombie-Britannique) et l'Autorité municipale de Bangkok (AMB), en Thaïlande, ont signé en 2004 une entente dans le cadre du Programme des partenariats municipaux du Centre international pour le développement municipal (CIDM) de la Fédération canadienne des municipalités (FCM).

L'entente avait pour but d'initier et de promouvoir la coopération intergouvernementale au sein de l'AMB afin d'y améliorer les services de santé publique. Un projet pilote permettrait d'étudier les besoins des résidents de deux collectivités situées dans le district de Huay Khwang.

La mégapole de Bangkok, capitale de la Thaïlande, compte officiellement six millions d'habitants, bien que certains estiment la population à près de 12 millions. Il n'est donc pas surprenant que l'AMB emploie plus de 60 000 fonctionnaires municipaux permanents. Cependant, les employés des 14 départements de l'AMB travaillent souvent « en silo », sans être au courant des projets des autres départements.

L'AMB était donc particulièrement intéressée par l'approche intégrée de Vancouver, plus spécifiquement dans sa stratégie antidrogue. Baptisée Coalition des quatre piliers, cette stratégie regroupe depuis 1997 des représentants de divers ordres gouvernementaux, d'organismes sans but lucratif, de groupes de pression et du milieu des affaires afin d'engager la communauté entière dans la lutte contre les drogues et les crimes reliés aux drogues.

Des missions techniques ont permis aux gestionnaires municipaux, aux membres du personnel technique ainsi qu'aux professionnels participant au programme de renforcer mutuellement leurs capacités. Un sondage auprès des deux collectivités pilotes a fourni à l'AMB une grande quantité d'information sur les besoins de la population en matière de services sociaux et de santé. Le projet a surtout permis aux responsables de l'AMB de constater les avantages d'une approche intergouvernementale intégrée qui peut maintenant servir de modèle pour s'attaquer à d'autres défis municipaux.



Des représentants de Bangkok et de Vancouver lors de la cérémonie de signature du partenariat.

Introduction

Géré par le Centre international pour le développement municipal de la Fédération canadienne des municipalités et financé par l'Agence canadienne de développement international (ACDI), le Programme des partenariats municipaux est la pierre angulaire des programmes du CIDM. Il vise à renforcer les capacités des municipalités et des associations municipales dans les pays en développement, afin d'améliorer la prestation locale des services et la gestion des affaires publiques et de promouvoir le développement durable.

Le Programme des partenariats municipaux appuie l'établissement de partenariats à long terme entre des municipalités canadiennes et des gouvernements locaux à l'étranger. À lui seul, il favorise plus de 54 projets menés en partenariat dans 19 pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine – sans compter les partenariats appuyés par d'autres programmes de la FCM.

Enjeu

Comme bien des grandes villes, Bangkok connaît un problème de consommation de drogue, plus particulièrement les amphétamines. Le projet a pris son élan à la suggestion de Vancouver que des représentants de l'AMB assistent à une conférence internationale sur la réduction des risques liés à la toxicomanie, se tenant au début 2004 en Australie. L'équipe de l'AMB s'est intéressée à l'approche dite de « réduction des risques », par les possibilités qu'elle offre la collaboration entre les districts, et par l'importance d'échanger avec la communauté afin de bien connaître les enjeux de santé publique. Les partenaires ont par la suite défini ensemble la forme que prendrait leur collaboration.

Approche : Réunir tous les partenaires autour d'une même table

Des objectifs axés sur la collectivité

Une série de missions d'échanges techniques entre Bangkok et Vancouver permet d'établir cinq objectifs pour le projet :

- Engager deux collectivités dans un projet témoin et assurer la participation des membres de ces collectivités, tout en étudiant la possibilité de disséminer l'expérience dans d'autres districts par la suite.
- Avec l'appui des membres de la communauté, développer et réaliser une étude communautaire qui identifiera les besoins et les priorités du district en matière de santé et de services sociaux.
- Améliorer les communications et l'apprentissage entre l'AMB et les districts la composant et entre l'AMB et la communauté.

- Utiliser une approche de résolution de problèmes basée sur les intérêts entre les districts de l'AMB et de la communauté afin d'établir la liste de priorités des actions à entreprendre.
- Créer une gamme de services de santé et de services sociaux reliés entre eux.

Le choix des collectivités pilotes par l'AMB s'effectue en fonction des capacités organisationnelles et communautaires des quartiers. C'est ainsi que Lat Prao 45 et Lat Prao 80, dans le district de Huay Khwang, sont retenus pour le projet témoin. Chacune des deux collectivités compte un peu plus de 1 000 habitants vivant dans d'instables maisons de bois d'un ou deux étages, réparties de façon un peu désordonnée le long de deux canaux.

L'AMB établit ensuite une équipe de gestion de projet, présidée par la Secrétaire permanente de l'AMB et regroupant tous les départements de l'autorité municipale. Un comité de direction, mené par le directeur du Département de santé publique, est également mis sur pied et verra à se concentrer sur des questions telles que le développement communautaire, l'éducation, la santé, le bien-être de la communauté, la planification stratégique et l'évaluation du projet. Ce comité de direction aura de nombreux échanges avec l'équipe de la Ville de Vancouver tout au long des deux années que durera le projet.

Donner la parole à la population

Un universitaire local est mandaté par le comité de direction de l'AMB afin de concevoir un questionnaire qui dressera le portrait des deux collectivités et fera connaître les besoins des résidents.

Deux comités communautaires sont formés; à Lad Prao 80, les membres de la communauté exigent la présence d'une femme à la co-présidence. On insiste également pour que musulmans et bouddhistes siègent sur le comité, afin de s'assurer que les deux groupes adhèrent et s'approprient le projet pour toute sa durée. Les deux comités désignent ensuite des bénévoles qui sont formés afin d'administrer le questionnaire aux résidents.

En tout, 447 des 454 foyers des deux collectivités participent à l'enquête. En plus de tracer une image précise de la population dans les deux projets témoins, le questionnaire se penche sur le taux de participation aux activités municipales, le recours aux services de santé et, surtout, les problèmes et les besoins de la communauté.

Un apprentissage mutuel

En plus de guider leurs vis-à-vis de l'AMB dans l'organisation de l'enquête communautaire, les représentants de Vancouver se familiarisent avec l'approche thaïlandaise en traitement de la toxicomanie. Des visites d'étude sont organisées dans diverses villes de Thaïlande ainsi qu'en Colombie-Britannique.

Résultats et analyse : Agir ensemble... avec et pour la communauté

« Vancouver ne nous a pas seulement montré comment nous attaquer au problème de drogue, mais nous a appris comment renforcer le travail d'équipe. »

Aumhornpun Buavirat, psychologue, Division de promotion de la santé, Autorité municipale de Bangkok

À la recommandation de Vancouver, l'AMB présente les résultats de l'enquête lors d'audiences publiques dans les deux collectivités témoins. Il



Des moines bouddhistes font faire un tour du centre de traitement des drogués qu'ils administrent à l'extérieur de Bangkok.

s'ensuit de riches échanges avec les collectivités, qui débouchent souvent sur des solutions simples.

Par exemple, comme la plupart des résidents des deux quartiers occupent illégalement des terres publiques depuis plus de 40 ans, ils sont constamment préoccupés par la crainte d'une éviction. L'étude communautaire et les audiences publiques font ressortir ces préoccupations, et incitent l'AMB à étudier la possibilité de régulariser la situation des résidents en leur louant le terrain pour une période de trente ans, ce qui leur permettrait ensuite de faire des demandes de subvention à l'habitation.

Un autre problème soulevé par les participants est leur niveau d'endettement; les personnes qui voudraient étudier ou se lancer en affaire afin d'améliorer leur qualité de vie n'ont pas accès aux fonds nécessaires. Le district reçoit donc un budget d'un million de baths pour créer un fonds de micro-crédit à un taux d'intérêt raisonnable, qui servira par la suite à près de 180 personnes.

L'AMB soutient également des corvées afin de nettoyer les canaux, permet la création de patrouilles de nuit bénévoles qui veilleront sur la sécurité des deux quartiers, et donne l'accès aux ordinateurs de l'école en dehors des heures de cours.

En plus des améliorations notables à leur vie quotidienne, les résidents expriment la satisfaction d'avoir eu un contact direct avec les dirigeants de l'AMB et se sentent engagés dans le processus de décision.

Le réseautage : du changement dans la culture organisationnelle

En plus de la relation avec la ville de Vancouver, le projet permet de favoriser la création de plusieurs réseaux formels et informels, que ce soit à l'intérieur même de l'AMB, entre l'AMB et les organisations communautaires ou les ONG, ou même entre les membres de l'AMB et des experts en réduction des risques liés à la toxicomanie.

Ainsi, depuis 2004 alors qu'elle assistait à la Conférence internationale sur la réduction des risques liés à la toxicomanie, l'AMB participe régulièrement à des rencontres d'organisations thaïlandaises préoccupées par les problèmes liés à la toxicomanie, dont le Réseau des toxicomanes de Thaïlande, Population Services International, les Universités de Chulalongkorn et de Chiang Mai, le bureau du Conseil de contrôle des narcotiques et le ministère de la Santé publique.

L'AMB collabore également avec le Réseau asiatique de réduction des risques liés à la toxicomanie (Asian Harm Reduction Network) et a permis à celui-ci d'améliorer sa connaissance des organisations et des projets en cours à travers la Thaïlande.

Des solutions originales

La consolidation des capacités est également réciproque puisque, lors des voyages d'étude en Thaïlande, l'équipe canadienne s'intéresse aux méthodes thaïlandaises de traitement de la toxicomanie. On retrouve en effet malheureusement les mêmes drogues partout dans le monde, tant à Vancouver qu'à Bangkok.

Les membres de ces missions découvrent que les cliniques thaïlandaises, parfois gérées par des moines bouddhistes, optent pour un travail intensif sur le corps des patients afin d'en chasser les toxines. Les toxicomanes se font masser quotidiennement et prennent des bains de vapeur aux herbes médicinales et apprennent comment pratiquer eux-mêmes ces techniques. Cette approche est beaucoup plus douce que les traitements de désintoxication utilisés à Vancouver.

L'équipe canadienne a aussi la chance d'étudier sur place un nouveau traitement sans hospitalisation, inspiré d'un programme californien et s'adressant aux consommateurs de stimulants. Ce programme devrait être reproduit sous peu à Vancouver.

Leçons tirées et possibilité de répéter l'expérience ailleurs

Prendre le temps de bien commencer

Alors qu'un projet typique nécessite entre six et huit mois d'élaboration et de préparation avant que ne commence le travail sur le terrain, ce partenariat a pris son envol après trois missions et près d'un an et demi de communications constantes entre la FCM, Vancouver et l'AMB. Les raisons du délai étaient multiples.

Avec 60 000 fonctionnaires municipaux et 14 départements, l'Autorité municipale de Bangkok est une institution gigantesque et complexe. La lourdeur de l'appareil administratif a un peu ralenti le lancement officiel du projet.

Il a aussi fallu un certain temps avant que les deux municipalités ne réalisent qu'elles avaient un intérêt commun pour *l'approche par la réduction des risques liés à la toxicomanie* et que l'AMB pouvait bénéficier de l'expérience vancouveroise dans ce domaine. Ce fut un élément déclencheur



Une séance de travail avec des représentants de Bangkok et de Vancouver.



Des délégués de Vancouver en tournée d'étude d'un quartier de Bangkok.

qui a grandement motivé le désir de l'AMB de participer au projet, et en a accéléré le processus.

Enfin, la question du *financement* a également ralenti le début de l'activité. Habituellement, la FCM ne finance pas des activités telles qu'une étude communautaire. Cependant, dans ce partenariat, Vancouver et l'AMB ont démontré à quel point l'étude communautaire était un élément essentiel du partenariat et nécessitait une aide financière. La FCM a fait preuve de souplesse et a permis aux partenaires d'aller de l'avant.

Comprendre la structure hiérarchique locale

L'*engagement personnel de la Secrétaire permanente de l'AMB*, l'un des hauts cadres dans la hiérarchie de l'organisation, fut un élément crucial dans le succès du projet. Un tel projet n'aurait jamais pu progresser sans l'autorisation de la personne la plus influente au sein de l'administration. L'appui de la Secrétaire permanente améliore également les chances d'étendre l'expérience de cette nouvelle approche intergouvernementale à d'autres projets de l'AMB.

Pour l'AMB, le projet a représenté un virage à 180 degrés par rapport à ses méthodes habituelles de travail. Ainsi, le fait de créer un *comité intergouvernemental de direction* de projet regroupant des représentants de divers départements, des représentants au niveau du district et des membres d'ONG est tout à fait innovateur, tout comme l'*enquête communautaire* et les *audiences publiques* qui ont suivi.

L'*approche collaborative* adoptée pour l'élaboration et la mise en œuvre de l'étude communautaire a également permis la participation de fonctionnaires de l'AMB provenant d'un large éventail de départements,

assurant leur engagement dans le processus et contribuant au succès du projet.

Favoriser la participation des ONG locales

Lors des missions à Bangkok, l'équipe de Vancouver a insisté pour qu'il y ait des *réunions entre des ONG et des représentants de l'AMB*. Constatant un faible niveau d'interaction entre l'autorité municipale et les ONG, les membres de la délégation canadienne n'ont pas hésité à utiliser leurs propres contacts dans des ONG basées en Thaïlande afin de briser la glace.

Renouveler l'expérience

Les partenaires de l'AMB engagés dans ce projet ont reconnu les avantages de faire appel à la collectivité afin d'identifier les besoins et défis principaux en utilisant une approche interdépartementale. Depuis la mise en œuvre du projet, l'AMB a adopté une politique de coopération interdépartementale qui permettra que l'expérience soit répétée plus aisément dans d'autres districts.

Pour de plus amples renseignements sur ce programme, communiquez avec :



La Fédération canadienne des municipalités –
Centre international pour le développement municipal

24, rue Clarence, Ottawa (Ottawa) Canada K1N 5P3

Téléphone : (613) 241 5221

Télécopieur : (613) 241 7117

Courriel : international@fcm.ca

La FCM est reconnaissante à l'Agence canadienne de développement international (ACDI) pour l'aide financière qu'elle apporte à ses publications et à ses programmes internationaux.