



AUSTÉRITÉ OU VIRAGE DE L'ÉTAT ?

RÉSEAUX LOCAUX D'ACTION COLLECTIVE
FACE AUX TRANSFORMATIONS INSTITUTIONNELLES

ACTES DU COLLOQUE (409) TENU LE 13 MAI 2016
DANS LE CADRE DU 84^e CONGRÈS DE
L'ASSOCIATION FRANCOPHONE POUR LE SAVOIR
[ACFAS]

EMILIE AUDY, PH. D.
RAPHAËLLE CORBEIL, B. A.
AVEC LA COLLABORATION DE
SUZANNE DESHAIES, M. PS.

FÉVRIER 2017

AUTEURS

Emilie Audy, Ph. D., agente de recherche, Centre de recherche et partage des savoirs InterActions (CRPSI) du Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) du Nord-de-l'Île-de-Montréal

Raphaëlle Corbeil, B.A., journaliste indépendante et candidate à la maîtrise en sociologie à l'Université de Montréal

Avec la collaboration de Suzanne Deshaies, M. Ps., agente de liaison du partenariat ARIMA et agente de planification, de programmation et de recherche, CRPSI du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal

COORDINATION DE L'ÉDITION

Suzanne Deshaies et Aurélie Hot, CRPSI du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal

MISE EN PAGES ET ADAPTATION NUMÉRIQUE

Studio C1C4

DIFFUSION

CRPSI, CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal : www.centreinteractions.ca

REPRODUCTION

Il est permis de reproduire à des fins purement informatives et non commerciales tout extrait du présent document pourvu qu'aucune modification n'y soit apportée et que le nom de l'auteur original et de la source soient clairement indiqués.

© CRPSI, CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal

ISBN 978-2-550-77765-6 (format PDF)
ISBN 978-2-550-77766-3 (format ePUB)

Dépôt légal — Bibliothèque
et Archives nationales du Québec, 2017.

Dépôt légal —
Bibliothèque et Archives Canada, 2017.


Centre de recherche et de partage des savoirs
CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal

 **ARIMA**

REMERCIEMENTS

Le CRPSI du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal et le partenariat ARIMA remercient les conférenciers et les panélistes ainsi que les membres du comité scientifique qui ont permis la tenue de ce colloque.

Les auteures remercient chaleureusement les conférenciers et les panélistes qui ont relu et validé la synthèse de leur intervention rédigée à partir des enregistrements sonores du colloque. Elles remercient également Lyne Chayer, Aurélie Hot, Romane Le Govic et Myriam Annick Tchameni Yamsi pour leurs commentaires et leurs interventions constructives lors de la révision de ce document.

CENTRE DE RECHERCHE ET DE PARTAGE DES SAVOIRS INTERACTIONS DU CIUSSS DU NORD-DE-L'ÎLE-DE-MONTRÉAL

Le Centre de recherche et de partage des savoirs InterActions du Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Nord-de-l'Île-de-Montréal est un centre soutenu par le Fonds de recherche du Québec — Société et culture (FRQ-SC : 2015 — SI-182311). Depuis 2001, il est désigné Centre affilié universitaire (CAU) par le Ministère de la Santé et des Services sociaux. La programmation de recherche porte sur les services sociaux et de première ligne abordés sous l'angle de l'articulation des réseaux familiaux, communautaires et publics face aux problèmes complexes. Le centre intègre une vingtaine de chercheurs universitaires multidisciplinaires, et d'universités diverses. Outre la recherche sociale, le centre réalise et soutient des activités d'évaluation de programmes. Il accompagne les praticiens et gestionnaires du CIUSSS dans le développement des pratiques de pointe. Enfin, il réalise des activités de mobilisation des connaissances et facilite l'appropriation de nouvelles connaissances issues de la recherche.

InterActions
Centre de recherche et de partage des savoirs
CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal

Centre intégré
universitaire de santé
et de services sociaux
du Nord-de-
l'Île-de-Montréal
Québec

Université
de Montréal

Fonds de recherche
Société et culture
Québec

PARTENARIAT DE RECHERCHE ARIMA

Le partenariat de recherche ARIMA est financé depuis 2012 par le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada dans le cadre du programme « Subvention de partenariat » (CRSHC : 895-2011-1008). Il réunit des chercheurs universitaires de diverses disciplines et des partenaires d'organismes communautaires et d'établissements publics (CISSS et CIUSSS) qui offrent des services sociaux à la population. La thématique de recherche porte sur l'articulation des réseaux face aux problèmes complexes vécus par les familles, les individus et les communautés. La programmation de recherche vise à contribuer à l'avancement des savoirs et de la pratique sur les réseaux d'intervention sociale. L'originalité d'ARIMA repose sur une démarche de coconstruction des projets de recherche, permettant d'aborder des thématiques identifiées par les milieux, d'où la maxime, « quand la recherche et la pratique font connaissance ». ARIMA se distingue également par son engagement envers les étudiants en soutenant leur formation à la recherche et le renforcement de leurs capacités, et par la place importante accordée aux activités et aux publications de vulgarisation des connaissances issues de la recherche.



ARIMA

Université
de Montréal



Conseil de recherches
en sciences humaines
du Canada

Canada

INTRODUCTION

Les mesures d'austérité introduites par le gouvernement québécois depuis 2014, que ce soit dans les domaines de la santé et des services sociaux, de l'éducation ou de la gouvernance municipale, ont déjà eu des conséquences dans de nombreux secteurs. Les réseaux de l'action collective locale (comme les tables de concertation qui évoluent depuis presque 40 ans en lien étroit avec le secteur public) ne sont pas épargnés. Certains ont été dissous, d'autres appelés à se transformer. Et d'autres encore sont affaiblis par le retrait d'acteurs clés provenant des établissements publics ou par la disparition d'une instance régionale.

Ces réformes institutionnelles sont très récentes. Il n'existe pas encore de résultats de recherche portant sur leurs effets. Toutefois, dans le cadre des projets de recherche participative du partenariat ARIMA, certains chercheurs et acteurs du terrain ont pu observer en temps réel les transformations qui ont suivi la réforme. Leurs observations et questionnements sont le point de départ du colloque « Austérité ou virage de l'État ? Réseaux locaux d'action collective face aux transformations institutionnelles ».

Les objectifs de ce colloque étaient de faire un premier bilan des transformations des réseaux locaux d'action collective et de développer des pistes d'analyse à long terme. Plus précisément, les participants du colloque ont abordé :

- La transformation de la vision de la santé populationnelle et de la justice sociale ;
- Les perceptions des acteurs du terrain face au contexte ;
- La marge de manœuvre des acteurs locaux de développement social dans ce contexte ;
- Les apprentissages et les pistes d'analyse qui émergent des projets de recherche en partenariat.

Plusieurs conférenciers et conférencières, dont nous rapporterons l'essentiel des présentations dans ces actes de colloque, ont livré un compte-rendu de la manière dont les mesures d'austérité et les réformes structurales ont bouleversé leur contexte de recherche ou d'action collective. Ces présentations ont été suivies d'échanges avec les participantes et participants provenant de différents milieux : nous en avons intégré certains au document.

Nous espérons que la lecture des actes de ce colloque favorisera l'émergence de nouveaux projets de recherche en partenariat avec les réseaux d'action collective afin de les accompagner, de documenter les transformations en cours et de faire avancer les connaissances sur les processus et les impacts des transformations institutionnelles répétées sur les réseaux locaux. Nous croyons que ce type d'exercice de mise en commun et de réflexion conjointe, où tous les acteurs de notre société sont conviés, peuvent grandement contribuer au maintien de la tradition québécoise de recherche partenariale et à la riche culture d'action collective dans les milieux.

PROGRAMME DE LA JOURNÉE

MOT DE BIENVENUE

La recherche partenariale sur les réseaux locaux d'action collective en contexte de transformation
— Deena White, Université de Montréal

CONFÉRENCES

Austérité et virage institutionnel : quels enjeux sociétaux et quels défis pour la recherche sociale ?

Réformes centralisatrices et austérité dans le domaine de la santé et des services sociaux : quelle vision de la santé populationnelle et de la justice sociale ?
— Louise Potvin, Université de Montréal

À propos des réformes actuelles dans les institutions locales et régionales : des perturbations propices à l'innovation dans et par les réseaux ?
— Gérard Divay, École nationale d'administration publique

Continuité relationnelle et action collective dans les services aux jeunes en difficulté
— Martin Goyette, École nationale d'administration publique

PÉRIODE D'ÉCHANGES

TABLE RONDE

Crise, danger ou opportunité ? Politiques d'austérité et transformations institutionnelles vues par les actrices du terrain

Maryse Drolet,
Fédération québécoise des municipalités

Émilie Dufour,
Centre local de développement de Charlevoix

Nathalie Fortin,
Coalition montréalaise des tables de quartier

Marie-Josée Massé,
CIUSSS de l'Estrie — CHUS

Sonia Racine,
Communagir

Lorraine Guay,
Mouvement communautaire autonome

PÉRIODE D'ÉCHANGES

DÎNER

PRÉSENTATIONS DES CHERCHEURS

...et la recherche partenariale dans ce contexte de transformations institutionnelles ?

I. Les apprentissages et les pistes d'analyse issus de la recherche sur les réseaux de services :

Le partenariat et le réseautage en temps de réforme :

le cas d'un réseau d'acteurs œuvrant dans le domaine des services aux aînés

— Emilie Audy, CRPSI du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal et Yves Couturier,
Université de Sherbrooke

Analyser l'impact de la restructuration du réseau de la santé à travers le prisme de la théorie de la complexité : une illustration empirique des réseaux d'intervention sur les infections transmissibles sexuellement et par le sang (ITSS)

— Lara Maillet, CIUSSS de l'Estrie — CHUS et Nassera Touati,
École nationale d'administration publique

Les effets de la Loi 10 sur les partenariats en recherche : de la collaboration à la souffrance au travail

— Marie-Emmanuelle Laquerre, Université du Québec à Montréal

II. Les apprentissages et les pistes d'analyse issus de la recherche sur les réseaux de développement social et territorial :

Transformations de l'action et des institutions publiques : dangers et opportunités pour les réseaux locaux et territorial.

— Denis Bourque, Université du Québec en Outaouais

Développement des communautés et austérité : un changement de pratiques ?

— André-Anne Parent, Université de Montréal et Manon Roy, CIUSSS
de la Capitale-Nationale

Les comités de citoyens devant les réformes municipales : quelle action collective ?

— Caroline Patsias, Université du Québec à Montréal

PÉRIODE D'ÉCHANGES

CONFÉRENCE DE CLÔTURE

Marges de manœuvre des acteurs locaux de développement social en contexte d'austérité

— Yves Vaillancourt, Université du Québec à Montréal

PÉRIODE D'ÉCHANGES

MOT DE LA FIN

Deena White, Université de Montréal

MOT DE BIENVENUE

LA RECHERCHE PARTENARIALE SUR LES RÉSEAUX LOCAUX D'ACTION COLLECTIVE EN CONTEXTE DE TRANSFORMATION

Deena White

Deena White, Ph.D, est professeure titulaire au département de sociologie de l'Université de Montréal, responsable scientifique du partenariat ARIMA et directrice scientifique du Centre de recherche et de partage des savoirs InterActions du CIUSSS du Nord-de-l'île-de-Montréal.

Le colloque s'ouvre sur une brève présentation du partenariat de recherche ARIMA par Deena White. ARIMA se caractérise par la recherche partenariale portant sur les réseaux locaux d'intervention sociale, le tout dans une dynamique de coconstruction des savoirs. Plusieurs comités locaux y œuvrent : des regroupements d'acteurs de terrain provenant des milieux communautaires ou institutionnels, des chercheurs et des étudiants de six territoires de CSSS du Québec.

Par la suite, la chercheuse se penche sur le contexte qui a mené à l'organisation du colloque. Il existe une grande interdépendance entre tous les membres du partenariat ARIMA : tous ont en commun le fait d'avoir ressenti les effets des changements majeurs à l'étude et leurs contrecoups sur les réseaux locaux. Les politiques actuelles amènent aussi des confusions au niveau local, et il est difficile d'y voir clair. « La politique actuelle en est une de perturbation, on chambarde tout, croyant que c'est peut-être la seule façon d'apporter du changement face à la rigidité des grandes institutions », résume-t-elle. M^{me} White poursuit en énumérant, sous forme de questions et d'enjeux, les changements qui sont déjà observables : la disparition d'acteurs clés, la gestion des coupes budgétaires, des liens partenariaux brisés et le changement d'orientation de certaines organisations partenaires. S'y ajoute également la diminution de la participation des acteurs des secteurs public et communautaire. Le retrait des acteurs et l'impact sur le déroulement de la recherche partenariale sont ainsi au cœur du programme de la journée.

L'impact des mesures d'austérité sur les milieux concernés ne constitue pas une nouvelle question de recherche, mais dans le contexte des réseaux locaux d'intervention sociale qui sont souvent multisectoriels, les domaines institutionnels ne sont pas les seuls touchés. Dans cette optique, il est bon de se demander si l'on parle vraiment d'austérité ou plutôt de changements institutionnels. M^{me} White rappelle que nous vivons l'austérité de façon cyclique dans nos sociétés, comme par exemple lors des grandes coupes de 20 % du salaire des employés de la fonction publique dans les années 80. La transformation institutionnelle qui accompagne les politiques d'austérité est chaque fois différente. L'austérité est souvent évoquée comme un incontournable fiscal, ayant comme objectif l'introduction de changements institutionnels. Mais l'austérité finit par empêcher les changements voulus. Cette fois-ci, les réformes procèdent en sens inverse : elles font appel à la centralisation de la prise de décision, à l'abolition d'instances et à l'intégration des établissements et donc, à des changements institutionnels, tout en restant muettes sur l'objectif d'austérité. Par le même coup, elles désorganisent sinon renversent les réseaux intersectoriels, les pratiques interorganisationnelles et d'action

collective pour améliorer les services au palier local. Ainsi, il s'agit d'une autre réforme « mur à mur » où les ministres dictent la marche à suivre sur l'ensemble du territoire québécois sans prendre en compte la réalité et la dynamique locales.

Voici donc les questions qui ressortent de ces observations et qui serviront de fil conducteur pour la journée : quel est l'impact des mesures d'austérité et des réformes institutionnelles en cours sur la dynamique locale dans les multiples secteurs ? Y a-t-il déconstruction ? Y a-t-il place à l'innovation sociale ? Quelle est la contribution de la recherche partenariale dans l'accompagnement et dans l'analyse de ces changements ?

Remarque d'un participant : La réforme est un tsunami silencieux, on cherche à la ralentir mais pas à l'arrêter. On ne s'interroge pas assez sur sa finalité et l'impuissance générale rend difficile l'action collective.

Réformes centralisatrices et austérité dans le domaine de la santé et des services sociaux : quelle vision de la santé populationnelle et de la justice sociale ?

Louise Potvin

Louise Potvin, Ph.D., est professeure titulaire à l'École de santé publique et à l'Institut de recherche en santé publique de l'Université de Montréal et directrice scientifique du Centre de recherche Léa-Roback sur les inégalités sociales de santé.

Jusqu'à récemment, le Québec faisait l'envie de ses collègues canadiens-anglais en raison de l'intégration des services sociaux et de la santé, ce qui leur apparaissait extrêmement innovant. « Maintenant, on ne fait plus l'envie de personne », se désole M^{me} Potvin. Le Québec connaît des bouleversements qui semblent hors de contrôle, sans même qu'il n'y ait de recherche pour documenter ces changements. Une menace importante se dessine pour la santé et pour l'équité au sein de la société québécoise. La chercheuse soulève dans un premier temps la centralisation introduite par la Loi 10, laquelle consacre la primauté de l'hôpital dans le système de santé.

Quelles sont certaines des conséquences d'une diminution de 30 % du budget total des ressources financières de la santé publique ? Les instances régionales de coordination et de concertation qui étaient « des forums importants pour la santé publique dans une optique de collaboration intersectorielle » ont disparu, entraînant de nombreuses pertes d'emploi. De plus, à court d'effectifs, la mission de la santé publique a tendance à se recentrer vers ses fonctions de base, ses fonctions primaires (comme la vaccination), au détriment de fonctions plus en lien avec la nouvelle santé publique comme l'action sur les déterminants sociaux de la santé.

Les réformes accentuent la primauté de l'approche biomédicale qui se centre sur l'activité médicale et sur la réduction de la gestion administrative. Or, le ministre a une définition étroite de ce qui relève de l'administratif. « S'asseoir ensemble et discuter, c'est administratif, alors on coupe ça », cite en exemple M^{me} Potvin. Les impacts de ces choix sont nombreux. On assiste actuellement à une diminution de l'accessibilité géographique des services de proximité parce qu'il y a fusion et intégration des points de service. Les structures locales d'aide au développement des milieux disparaissent, ce qui menace directement la capacité

de s'organiser collectivement contre l'exclusion. Les réseaux locaux porteurs d'environnements favorables à la santé se fragilisent notamment par la perte d'une connaissance citoyenne sur les milieux.

Avec une telle vision de la santé et du rôle de l'acteur public centrée sur l'activité biomédicale, et l'expertise technique dans une planification *top-down*¹, le gouvernement cherche à répondre à une demande de soins plutôt qu'à une demande de santé. Il est bien documenté dans la littérature scientifique que les mesures universelles bénéficient à ceux qui ont la capacité de les utiliser, tandis qu'elles excluent les plus vulnérables. Selon Louise Potvin, il faut favoriser une « universalité proportionnelle », c'est-à-dire une approche fondée sur les besoins réels des groupes et sur un mécanisme pour faire remonter ces besoins dans la planification. Il doit également y avoir une adaptation des interventions aux caractéristiques culturelles des groupes visés et des mécanismes pour confronter les exigences de l'intervention avec les contraintes des milieux. En d'autres mots, il faut être à l'écoute des gens et s'adapter à leurs besoins et à leurs caractéristiques culturelles.

Question d'une participante : Dans quelle mesure l'universalisme proportionnel contribue à la privatisation ? **Réponse de Mme Potvin :** Il y a actuellement une perversion de ce terme, l'universalisme typique est l'imposition progressive et pour aller plus loin l'impôt négatif, qui a eu des effets sociaux positifs telle une importante diminution de l'hospitalisation et de la morbidité. Nous n'avons pas le choix, des mesures universelles sont nécessaires, cependant il faut des adaptations locales de celles-ci.

Si on ne peut pas mesurer l'impact immédiat des compressions budgétaires au Québec, on peut prendre appui sur des études réalisées dans des pays touchés par les mesures d'austérité. En Grèce par exemple, ces études démontrent que lorsqu'il y a des coupures dans les services sociaux, la santé de la population s'en ressent. Le système de soins et l'activité médicale ne constituent pas le seul dispositif pour améliorer la santé des populations.

En conclusion, M^{me} Potvin affirme que le gouvernement fait fausse route. Si la communauté scientifique est sérieuse, elle pourra mesurer les impacts des coupures, mais « c'est seulement dans 15 ans qu'on va pleinement pouvoir constater les dégâts sur la population ».

¹ Les auteures de ce document ont choisi de conserver les expressions anglaises *top-down* et *bottom-up* mentionnées par les conférenciers tout au long du colloque. Toutefois, l'expression *top-down* est parfois traduite comme approche descendante ou approche de haut en bas, et *bottom-up* par approche ou modèle ascendant.

À propos des réformes actuelles dans les institutions locales et régionales : des perturbations propices à l'innovation dans et par les réseaux ?

Gérard Divay

Gérard Divay, Ph. D., est professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique

M. Divay prend la suite des réflexions amorcées par les deux conférencières précédentes avec une synthèse des recherches qu'il mène actuellement sur la collaboration intersectorielle, et principalement sur les transformations de la relation entre l'action publique et l'action collective. Malgré les inquiétudes qu'entraînent les changements structurels, il soutient que, d'un point de vue managérial, nous sommes présentement à un tournant stimulant qui peut faire place à l'optimisme et à l'innovation.

Voici les points communs aux réformes des domaines de la santé, municipal et de l'éducation qui ont pris place au cours des deux dernières années :

- Une restauration de la suprématie du centre politique : les élus, surtout provinciaux et dans une moindre mesure municipaux, gagnent en importance alors que les élus locaux non municipaux disparaissent. Plusieurs interfaces avec la société civile telles que la Conférence régionale des élus² (projet de loi 28) et les Centres locaux de développement³ (CLD) ont été supprimées. Les élus des Commissions scolaires eux-mêmes ont failli disparaître si on se réfère à la première version de la réforme de l'éducation.
- Un sursaut d'action publique sous une forme purement bureaucratique : on note l'intensification de l'encadrement provincial dans l'ensemble des services publics. « C'est du *top-down* mur à mur », soutient M. Divay. Les réseaux sont désormais remplacés par des mégaorganisations.
- L'hégémonie d'une gestion par résultats mal comprise : que ce soit dans le domaine de la santé, de l'éducation ou de la sécurité, les « actes » sont valorisés au détriment de l'état de la population et du milieu. Pour illustrer ses propos, le conférencier donne l'exemple des cadres policiers qui reçoivent des primes en fonction du nombre de contraventions distribuées et non en fonction du niveau effectif de sécurité routière. L'administration publique en vient à être perçue comme une machine distributrice de services, réduite à la prestation d'actes formatés. Alors qu'au contraire un service public est foncièrement interactif, reconnaissant la contribution de ceux qu'il sert.
- La dénégation des effets de milieu et de la dynamique territoriale : les rapports du ministère de la Santé et des Services sociaux soulignent l'importance d'appuyer l'action intersectorielle et appuient le « beau discours entourant la recherche de l'intégration », dit

2 Une Conférence régionale des élus (CRÉ) était une instance de gouvernance dans une région administrative du Québec. Mises en place en 2003, elles sont abolies en novembre 2014 par le gouvernement du Québec. Leur disparition a été effective le 31 mars 2016. Leur mission était de conseiller le gouvernement sur les enjeux de leur région respective et d'implanter les projets confiés par ce dernier. À ce titre, elles agissaient donc en tant qu'interlocuteurs et mandataires privilégiés.

3 Un Centre local de développement (CLD) était un organisme à but non lucratif qui, au Québec, avait pour mandat le développement local et le soutien à l'entrepreneuriat. Les centres locaux de développement sont créés en 1998 par le gouvernement du Québec et sont graduellement fermés ou transformés entre le 31 décembre 2014 et le 31 décembre 2015. Il revient donc aux municipalités et aux MRC d'assumer seules le développement économique sur leur territoire.

Gérard Divay. Or, dans les faits, les interdépendances situationnelles sont négligées. Les déterminants sociaux et environnementaux de la santé, de la réussite scolaire et de tous les secteurs qui sont en interdépendance ne sont pas suffisamment pris en compte. En d'autres mots, l'action intersectorielle est louangée, mais dans les faits elle est reléguée au second plan.

Question d'une participante : Qu'entend-on par triomphe de la gouvernance territoriale ? **Réponse de M. Divay :** Il s'agit d'imaginer comment mettre en place des mécanismes qui permettent des échanges plus intenses entre l'État, les citoyens, le local, le municipal, l'éducation et la santé pour que les citoyens comprennent que tout est lié. Il faut créer une cohérence de l'État local. Aujourd'hui on ne parvient pas à penser de manière intersectorielle car il y a un problème de fragmentation institutionnelle.

Ces points communs aux grandes réformes peuvent être analysés de différentes façons. M. Divay souligne le désarroi de l'État face au « nouveau citoyen », capable d'auto-organisation, de mouvements collectifs et utilisant des plateformes interactives. Des nouveaux citoyens qui s'opposent aux catégorisations administratives traditionnelles. Des citoyens qui revendiquent également des choix pour leurs décisions personnelles, comme dans le cas de la réforme des Centres de petite enfance (CPE). Des citoyens qui demandent de plus en plus une approche personnalisée. Or, dans une « culture administrative impersonnelle et un contexte de compétition d'intérêts professionnels spécialisés », le système a de la difficulté à mettre de l'avant une approche personnalisée. Il existe également un « déphasage intellectuel de l'administration publique ». Nous sommes encore dans la mouvance du « management public », alors que le courant de la « valeur publique » devrait être favorisé pour amener des pistes de solutions, affirme-t-il.

Dans ce contexte, peut-on être optimistes ? M. Divay pense que oui. Les milieux locaux réagissent fortement aux directives centrales en se mobilisant, comme avec l'émergence du mouvement pour garder les CLD. De plus, tous ceux et celles qui ont de l'expérience de concertation dans les réseaux ne cesseront pas d'utiliser leurs aptitudes malgré les changements structurels. Quelques institutions font également preuve d'initiatives intéressantes comme le CISSS de Laval et la Ville de Laval qui ont décidé d'élaborer conjointement une politique de développement social. Les Fondations prennent aussi le relais : « elles alimentent des projets qui ont à cœur la cohésion, la résilience des communautés », tandis que l'État se comporte comme un distributeur de services axés vers le ponctuel plutôt que le long terme. « C'est le monde à l'envers », s'exclame-t-il. Compte tenu de tous ces facteurs, un avenir intéressant d'innovation par les réseaux locaux se profile. Il serait encore possible de faire émerger un maximum d'actions collectives :

- En favorisant la productivité d'interfaces ;
- En assurant un soutien institutionnel aux réseaux locaux qui sont fluides ;
- En réfléchissant à une nouvelle façon de concevoir la relation entre le central et le local, ce qu'il nomme la « décentralisation réticulaire ».

Continuité relationnelle et action collective dans les services aux jeunes en difficulté

Martin Goyette

Martin Goyette, Ph. D., est professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique et titulaire de la Chaire de recherche du Canada sur l'évaluation des actions publiques à l'égard des jeunes et des populations vulnérables.

Comme plusieurs participants au colloque, M. Goyette avait fait parvenir un mémoire avant l'adoption du projet de Loi 10. Selon lui, le projet de Loi 10 est délétère dans la façon dont il est conçu, dans la manière dont il est pensé, « mais surtout dans la manière dont il n'a pas été pensé ». Répondant à la question du colloque, il perçoit davantage l'accentuation d'une tendance qu'un changement de paradigme : « Il y a une accentuation très forte qui attaque les espaces de démocratisation et le lien entre l'État et les milieux locaux, il y a une recentralisation. » Et ceci n'est pas nouveau pour le milieu de la jeunesse.

Depuis le début des années 1990, le réseau de santé et des services sociaux (plus particulièrement dans le domaine jeunesse) est frappé par d'importantes vagues de transformations. Pensons notamment à « l'approche milieu » qui visait à fusionner tous les services aux jeunes sous une nouvelle entité centralisante qu'on appelle maintenant Centres Jeunesse. Le chercheur fait remarquer que les leitmotifs étaient similaires à ceux d'aujourd'hui : placer le citoyen au cœur de la réforme et favoriser les échanges entre les acteurs. En 2014, le milieu de la jeunesse s'adaptait encore aux derniers changements quand le ministre Barrette a déposé le projet de Loi 10 : « On attendait encore l'aboutissement des intégrations optimales des réformes précédentes. De sorte que lorsqu'on discutait des enjeux, on parlait plus de l'importance de développer des partenariats internes, ou intra-institutionnels », explique-t-il. Aujourd'hui, avec la Loi 10, on assiste à la disparition même du « centre jeunesse » éclaté dans un plus grand ensemble hospitalo-centré regroupant des milliers d'employés. Voici quelques conséquences déjà observables :

- Une perte de mémoire institutionnelle, mémoire d'un potentiel énorme, dans le secteur des jeunes en difficulté : « Quelques années après la réforme du Centre Jeunesse, on commençait à être ouvert à accueillir la communauté dans le Centre jeunesse, et vice versa. Par exemple, le programme Qualification des jeunes⁴ avait démontré une capacité d'innovation et d'ouverture. Maintenant c'est perdu ! », souligne-t-il. Un an après la réforme, les intervenants ne connaissent plus leurs proches collègues et ils n'arrivent plus à se retrouver dans les grands ensembles de 17 000 employés. La perte de mémoire institutionnelle est couplée d'une perte relationnelle, ce qui impacte directement les liens que peuvent avoir les institutions avec la communauté.

⁴ Le programme Qualification des jeunes (PQJ) trouve son origine dans la volonté d'assurer l'accompagnement des jeunes dans le passage à la vie adulte à la fin des services des centres jeunesse. Le PQJ est généralisé à l'ensemble des centres jeunesse du Québec à la suite de l'expérimentation du projet pilote qui s'est déroulé entre 2002 et 2005 dans quatre régions de la province. Le financement est rendu possible dans le cadre de la Stratégie d'action jeunesse du gouvernement du Québec.

Remarque d'un participant : On pense pouvoir composer avec les nouvelles contraintes mais on oublie la dimension « déshumanisante » des coupes budgétaires. C'est une aberration, les patients et les usagers fonctionnent dans des contextes impossibles. La santé mentale du personnel n'est pas à négliger, des situations dramatiques pourraient advenir. De plus, le personnel se retient de parler de peur que la situation empire.

- Une perte d'expertise : face à cette grande transformation, plusieurs ont changé de sièges, d'autres ont décidé de quitter leur emploi ou de partir à la retraite, emportant avec eux leurs expertises, leurs liens et leurs contacts. Comme il n'y avait pas eu d'institutionnalisation des pratiques d'actions collectives, les pertes sont considérables. M. Goyette se demande : « Comment les communautés s'organiseront-elles autour de projets ? ».
- Une perte d'identité : les Centres jeunesse avaient développé des habiletés pour se lier avec les organismes de la communauté. Ils étaient devenus des repères pour la communauté, développant une véritable identité de Centre Jeunesse. « Maintenant il n'y a plus d'identité Centre jeunesse », pense-t-il. « Toutes les actions mènent vers leur dissolution. » Le chercheur souligne aussi la difficulté d'avoir un terrain de recherche stable sur ces enjeux.

Dans le domaine du travail social, on démontre que la stabilité relationnelle est un élément central pour assurer l'insertion sociale positive d'un jeune en difficulté en centre jeunesse ; donc le moins de changements d'intervenants et des relations stables avec un adulte significatif. C'est tout le contraire qui se produit avec la dernière réforme.

Outre les réformes institutionnelles, M. Goyette souligne les changements que connaissent les Carrefour Jeunesse-Emploi⁵ (CJE). À l'origine, ils avaient une mission d'insertion sociale et professionnelle, mais ils sont désormais responsables de l'ensemble des missions jeunesse telles que la participation citoyenne, la persévérance scolaire et l'intervention sociale auprès des jeunes en difficulté. Et tandis que les budgets pour les projets à mission globale sont restreints, les ressources financières abondent vers Carrefour Jeunesse-Emploi, devenu « guichet unique » pour l'ensemble des services aux jeunes. Ce nouveau contexte crée un climat de compétition entre les organisations communautaires ; les espaces de coordination et de concertation sont dissous et les espaces de mobilisation diminués.

En tant que chercheur qui s'inscrit dans l'action avec le milieu jeunesse, M. Goyette est témoin des perturbations : « Les mesures d'austérité affectent la capacité de se mettre ensemble contre les enjeux de l'État. Il y a de la compétition entre les acteurs pour obtenir le peu de financement disponible. » Le chercheur souligne aussi un glissement vers une vision plus « fonctionnaliste et hygiéniste, à la fois de la participation et de la conception de l'insertion sociale et professionnelle ».

En conclusion, pour Martin Goyette, le contexte actuel est plutôt inquiétant. Les rapports entre le milieu institutionnel et les groupes communautaires sont perturbés tout autant que ceux entre les acteurs terrain et ceux de la recherche. Mais il entrevoit quelques lueurs d'espoir : certains acteurs locaux se réunissent pour lutter ensemble, d'autres continuent de survivre même sans budget.

⁵ Le Carrefour Jeunesse-Emploi (CJE) accompagne et guide les jeunes adultes de 16 à 35 ans dans leurs démarches d'insertion sociale et économique : leur cheminement vers l'emploi, vers un retour aux études ou le démarrage d'une petite entreprise.

TABLE RONDE

CRISE, DANGER OU OPPORTUNITÉ ? POLITIQUES D'AUSTÉRITÉ ET TRANSFORMATIONS INSTITUTIONNELLES VUES PAR LES ACTEURS DU TERRAIN

Maryse Drolet, Émilie Dufour, Nathalie Fortin, Marie-Josée Massé, Sonia Racine, Lorraine Guay

Après les échanges animés du début de matinée, la parole est donnée aux actrices de terrain. Celles-ci relatent leurs observations quant aux changements structurels en cours : les effets concrets de ces politiques ou transformations institutionnelles dans leur réseau d'action collective, les enjeux que ces changements posent pour leur réseau et les potentiels dangers ou opportunités émergeant du présent mode de gestion de crise. Les panélistes, issus de contextes différents, ont non seulement identifié des impacts sur leur pratique professionnelle et sur les services offerts aux citoyens, mais aussi sur l'avenir même de la concertation. Alors que certaines témoignent de la résilience des milieux et entendent même des possibilités d'innovation, d'autres se demandent si tous ces chamboulements étaient réellement nécessaires pour innover.

Impacts sur la sécurité professionnelle et sur l'avenir de la concertation

Marie-Josée Massé est agente de planification, de programmation et de recherche au CIUSSS de l'Estrie - CHUS.

Plusieurs conséquences concrètes des changements structurels ont déjà été observées sur le terrain. **Marie-Josée Massé** souligne le retrait d'un acteur important des réseaux locaux de service : le réseau de la santé et des services sociaux. En basant ses réflexions sur l'observation des neuf réseaux locaux de services (RLS) du CIUSSS de l'Estrie — CHUS, elle conclut que depuis la Loi 10, rien n'a été géré uniformément : « Dans un CSSS, les tables de concertation avaient été averties de ne plus participer, dans un autre CSSS on continue normalement. Même à l'intérieur d'un même ancien CSSS, il n'y avait pas d'uniformité. » De plus, certains acteurs et actrices ont été autorisés à participer aux tables de concertation, d'autres non. Elle observe concrètement que les tables où les leaders étaient issus du milieu communautaire ont été les plus stables alors que celles formées par des gestionnaires du réseau de la santé et des services sociaux ont vu leurs membres quitter le réseau local de services (RLS) ou prendre leur retraite.

Nathalie Fortin est directrice du Conseil Local des Intervenants Communautaires (CLIC) de Bordeaux-Cartierville, et présidente de la Coalition Montréalaise des Tables de quartier (CMTQ).

Depuis les changements structurels, et selon les observations recueillies par M^{me} Massé, les cadres et les employés ont perdu leurs repères sur le plan de la coordination. La collaboration qu'ils ont mis des années à établir, soit depuis la création des CSSS, a désormais du plomb dans l'aile. La crainte exprimée est que, face à ce contexte désengageant et démobilisant, les partenaires se replient sur eux-mêmes et cessent de fréquenter les mécanismes de concertation. **Nathalie Fortin** abonde dans le même sens. « Les gens sont dans un état d'esprit de crainte. On est beaucoup dans la peur, il y a des rumeurs, ça teinte l'atmosphère. » Ces changements bouleversent le climat de travail, de sorte que les partenaires sont moins

focalisés sur le développement de leur communauté. Toutefois, « L'impact n'est pas aussi catastrophique pour les tables de quartier que chez les CI(U)SSS, qui sont directement pilotés par l'État. » En effet, pour les tables de concertation locales comme les tables de quartier intersectorielles, « les travailleurs de l'État sont un des joueurs parmi les autres joueurs. Plus les instances de concertation ont un leadership partagé, moins l'impact est grand », explique M^{me} Fortin.

Maryse Drolet est conseillère en recherche et politiques à la Fédération québécoise des municipalités.

Maryse Drolet dresse un bilan difficile de la dernière année marquée par l'instabilité de la pratique professionnelle : « une année atroce », selon elle. Les coupures de 300 millions de dollars ont créé un « choc violent », surtout pour les municipalités en région, tandis que Montréal et Québec s'en tirent mieux, affirme-t-elle. Elle ajoute que le milieu municipal en est encore à examiner les répercussions, et qu'on ne sait pas comment celui-ci va se réorganiser dans ce nouveau contexte. **Émilie Dufour**, pour sa part, rapporte que le développement territorial a été amputé de la moitié de son financement. Dans sa région, les postes d'agents de développement rural et de développement social ont été abolis dans le secteur est de la Municipalité régionale de comté de Charlevoix, tandis que ceux du secteur ouest ont été épargnés, ce qui crée un déséquilibre entre les deux, alors que les deux secteurs travaillent ensemble depuis 2014 (« une union historique ») pour un développement social plus intégré.

Émilie Dufour est conseillère en développement social à la Municipalité régionale de comté de Charlevoix, et responsable de Développement social intégré Charlevoix.

Toutes les panélistes s'entendent sur une chose : la sécurité professionnelle fut durement affectée. « Lorsque les gens sont affectés dans leur sécurité, on ne pense plus à se dépasser », réitère M^{me} Massé. Selon elle, le plus grave pour les partenaires communautaires est la perte de sens du mot « partenariat ». Avec la réforme très *top-down*, les partenaires communautaires ne se sentent plus considérés. « Dix ans après la création des CSSS, on sentait que le *Jello* de la collaboration commençait à pagner dans les réseaux locaux », résume M^{me} Massé. Elle soutient que les partenaires avaient acquis de la maturité dans les mécanismes de concertation, qu'ils avaient dépassé les protocoles. « On était vraiment rendu dans la collaboration ensemble. Aujourd'hui on a peur que ça disparaisse », ajoute-t-elle. **Sonia Racine** est du même avis : « Cela peut prendre 15, 20 ans pour que la concertation et l'agir ensemble atteignent la maturité. » Elle déplore les nombreux élans qui ont été freinés. On ne pourra pas en mesurer tous les impacts avant un bon moment, mais le risque d'effritement est réel : comme le financement n'est pas au rendez-vous, les gens doivent se concentrer sur l'offre de service en se repliant sur eux-mêmes. C'est l'avenir de la concertation qui est en jeu.

Sonia Racine est conseillère en développement collectif (mobilisation des communautés locales et citoyenne) chez Communagir.

Services aux citoyens perturbés

Cet effritement entraîne d'autres conséquences. Dans Charlevoix par exemple, les organismes communautaires ont de moins en moins le temps et les moyens de se concerter, alors qu'ils détiennent une expérience et un savoir précieux sur les enjeux liés à la pauvreté. « Chez nous on a perdu des joueurs importants dans le développement territorial intégré », résume M^{me} Dufour. Ainsi, ces coupures dans le secteur communautaire ont des impacts importants sur la pauvreté et une perte de services en découle inévitablement.

À Montréal, M^{me} Fortin remarque aussi que les impacts sur les groupes communautaires et les services aux citoyens sont les plus concrets. L'enjeu de l'éloignement de l'action de proximité préoccupe particulièrement les tables de quartier. « Avec les différentes réformes qu'on connaît, si on pense au développement économique, si on pense au territoire actuel des CIUSSS, on s'éloigne de l'action de proximité. » La seule façon d'évaluer les programmes est de rester proche de la population. Or, en déterminant des territoires toujours plus grands, « l'État va se priver de quelque chose d'important », avance M^{me} Fortin. « Tout ce qui était *responsabilité populationnelle*, c'était déjà du vent avant, maintenant, c'est de l'ouragan. »

Quant aux intervenants du milieu communautaire, ils sont aux premières loges pour assister à la détresse des citoyens affectés par l'austérité. **Lorraine Guay** mentionne les conséquences des coupures en santé mentale; il y a désormais des listes d'attente pour plusieurs groupes d'entraide et il y a une souffrance réelle vécue par les individus. M^{me} Guay relate la parole des personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale qui définissent l'austérité comme « une désespérance, un retour dans les années ténèbres, et un recul dans l'histoire et l'évolution humaine ». Celle-ci est révoltée du silence entourant cette réalité : « Les cadres et les intervenants le savent, mais s'ils en parlent, ils vont en payer le prix. Alors tout le monde se tait. » Elle ajoute que l'on assiste à une certaine dépolitisation des transformations en cours : « On a quasi accepté collectivement cette imposition venue d'en haut, comme une vérité pure absolue. Il n'y a pas d'analyse publique et politique de la situation. On refuse de nommer les responsables. » Dans ce contexte plusieurs se contentent de s'ajuster à la nouvelle conjoncture.

Lorraine Guay est membre de la Fédération des femmes du Québec et militante au sein du mouvement communautaire autonome.

Une résilience observée

Dans tout ce branle-bas, les acteurs de terrain ont dû trouver des solutions. Du côté de la gouvernance municipale, de bonnes pratiques ont été maintenues au cours de l'année. Sur les 87 Municipalités régionales de comté (MRC) membres de la Fédération québécoise des municipalités (FQM), 48 ont finalement maintenu leur CLD, tandis que les autres ont intégré les compétences de la CLD à leur structure. « Il a fallu briser les silos et unir nos forces », résume Maryse Drolet. Émilie Dufour observe de la résilience dans la MRC de Charlevoix : « Quand on a appris la fin du financement en développement social, via les CRÉ, les partenaires se sont positionnés pour continuer à avancer et pour trouver les moyens d'y arriver. »

Il semble qu'à l'avenir, il faudra compter sur d'autres moyens de financement : « Quand l'État est très présent, il est aussi très contrôlant. Il faut que le soutien financier soit là, mais le fait d'avoir moins de joueurs étatiques peut laisser plus de leadership à d'autres acteurs », laisse entendre M^{me} Fortin. À son avis, le recul de l'État peut apporter de l'*empowerment* pour les communautés : « Pourvu qu'il y ait un soutien institutionnel de base, il peut y avoir des

opportunités de ce côté.» Sonia Racine est du même avis : « Ces chocs nous ont amenés à réfléchir. Il y a une belle réflexion qui se fait en ce moment sur comment on peut s'organiser de manière durable. »

Une souffrance nécessaire ?

« Moi je suis assez en colère ! », avoue franchement M^{me} Guay. Pour elle, la seule réponse envisageable à l'austérité, c'est la résistance : « L'impunité avec laquelle le gouvernement s'en tire à l'heure actuelle est inacceptable. Comment ça se fait que ça passe comme une lettre à la poste ? ». Elle pointe les ministres du gouvernement libéral et leur instrumentalisation des organismes communautaires : « Les libéraux veulent sous-traiter les services publics aux organismes communautaires afin de mettre en place un réseau public moins coûteux dirigé par l'État. » Mais la politique officielle de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire reconnaît « son rôle dans le développement social et économique du Québec tout en maintenant l'autonomie et le pouvoir d'initiative des organismes ». Or, avec l'accentuation des mesures d'austérité, on s'éloigne de plus en plus de l'esprit et du cœur de cette politique, censée soutenir les organismes dans leur mission. Pour M^{me} Guay, « Les commandes venues d'en haut sont de plus en plus explicites, de plus en plus grandes, et ça, c'est un recul majeur. »

PRÉSENTATIONS DES CHERCHEURS :

...ET LA RECHERCHE PARTENARIALE DANS CE CONTEXTE DE TRANSFORMATIONS INSTITUTIONNELLES ?

En après-midi, des chercheurs d'horizons variés se penchent sur leurs expériences de la situation vécue, et de la façon dont la recherche sur les réseaux d'action collective a été bouleversée par les politiques d'austérité et les transformations institutionnelles. Quel était le contexte initial de leur recherche et les obstacles rencontrés ? Quels concepts, quelles approches ou théories ont été utilisés dans leur analyse ? Comment répondre aux nouveaux questionnements qui émergent de ce contexte de transformations ?

I. Les apprentissages et les pistes d'analyse issus de la recherche sur les réseaux de services :

Le partenariat et le réseautage en temps de réforme : le cas d'un réseau d'acteurs œuvrant dans le domaine des services aux aînés

Emilie Audy et Yves Couturier

Emilie Audy, Ph. D., est agente de recherche au Centre de recherche et de partage des savoirs InterActions du CIUSSS du Nord-de-l'île-de-Montréal.

Yves Couturier, Ph. D., est professeur titulaire à l'École de travail social de l'Université de Sherbrooke et titulaire de la Chaire de recherche du Canada sur les pratiques professionnelles d'intégration de services en gérontologie.

En 2014, Emilie Audy et Yves Couturier ont entrepris une étude partenariale sur les réseaux mobilisés autour des personnes âgées de 75 ans et plus sur le territoire du CSSS Lucille-Teasdale. L'objectif était de décrire les différents segments⁶ de ces réseaux et d'identifier les moments, les lieux et les activités qui agissaient comme « interconnecteurs » entre les segments du métaréseau. Le métaréseau à l'étude regroupe des acteurs du territoire provenant de chacun des cinq segments. Ils voulaient identifier les opérateurs fonctionnels, à savoir qui ou quoi agissait à titre de pivot et de lien d'interconnexion entre plusieurs segments, et les conditions d'intensification des segments du réseau. La Loi 10 est entrée en vigueur au début de la collecte de données. Les chercheurs ont pu vivre ses effets directs et concrets en temps réel : absence de plusieurs intervenants aux rencontres des tables de concertation car réaffectés, départ (ex. : retraite anticipée) ou remplacement de certains membres du comité de pilotage de la recherche ainsi que faible mobilisation des partenaires pour la recherche en l'absence d'interlocuteurs traditionnellement porteurs de leadership.

Lors de sa présentation, Emilie Audy a montré les impacts de la réforme de la santé sur ce réseau par le biais des « interconnecteurs ». Certains individus et programmes, en raison de leur position et de leurs fonctions, agissent comme des « interconnecteurs » ; véritable point

⁶ Familial, communautaire, institutionnel, économie sociale, privé.

de jonction entre deux services ou lieu de convergence d'informations, ils ont le pouvoir de maintenir le métaréseau actif et opérationnel malgré des pratiques quotidiennes qui peuvent apparaître fragmentées sous certains aspects.

Les chercheurs ont répertorié cinq « interconnecteurs », soit cinq opérateurs fonctionnels :

- Les organisateurs communautaires font le pont entre le milieu institutionnel et le milieu communautaire. Leur travail dans un espace de concertation *propice et fécond de liens* augmente la capacité des différents organismes à faire réseau.
- Les responsables de ressources communautaires sont en *contact étroit* avec la population qu'ils desservent : ils connaissent leurs besoins et les services qui leur sont offerts ; leur action d'interconnexion se fait donc *au cas par cas*, lors de situations limites, inusitées ou ambiguës.
- Les travailleurs de milieu sont en contact avec la population aînée, notamment celle qui est la plus vulnérable : ils *diffusent l'information* sur les services disponibles du territoire et ils *facilitent le premier contact* entre un aîné et un organisme ou service, tant institutionnel que communautaire.
- Les intervenantes pivots *coordonnent les soins* que chaque aîné reçoit. Elles assument souvent leur *rôle de référencement* entre la famille/proches aidants et les directeurs de ressources communautaires ou membres de l'équipe de soin. En ce sens, elles sont donc les « activatrices » de la portion familiale du métaréseau.
- Les proches aidants connaissent le mieux leur aîné. Ils *coordonnent les services* reçus par l'aîné. Ils peuvent parfois pallier les ratés, mais leur contribution est tributaire de leurs compétences ou de leurs capacités à bien réaliser ces fonctions.

Les chercheurs ont constaté quatre impacts de la Loi 10 sur le réseau à l'étude, et ils notent que l'impact s'est surtout manifesté sur les opérateurs fonctionnels.

- L'échange, la création et le maintien de liens sont les premiers éléments à avoir été « coupés » chez les partenaires. Comme expliqués par plusieurs intervenants du colloque : « lorsqu'on essuie des coupures, lorsqu'on est débordé, les échanges avec les autres sont les premières tâches dont on se décharge ». Le peu de temps dédié à des moments d'interconnexion est coupé d'office afin de répondre aux exigences de rendement.
- Les départs précipités nuisent à la transmission de l'information. La Loi 10 a précipité la retraite des organisateurs communautaires reconnus pour leur fonction d'interconnexion. Plusieurs avaient personnalisé les interconnexions au fil des années. Aussi, la retraite précipitée de certains a empêché la formation efficace des nouveaux acteurs ; certains sont partis avec leurs savoirs, leurs contacts, sans les avoir transmis.
- Intégrer un nouveau réseau prend du temps. Les nouveaux venus, suite aux transformations institutionnelles, doivent d'abord comprendre le réseau, posséder les informations pour être en mesure de les diffuser. Les chercheurs se demandent si ce retrait des lieux d'interconnexion aura un effet temporaire ou s'il sera l'occasion d'un repli des acteurs du CIUSSS sur leur mission première.

- Lorsque la question de l'impact de la Loi 10 a été posée aux acteurs rencontrés par les chercheurs, les réponses ont été variables : certains avançaient un réel changement et une confusion qui provoquaient une difficulté d'adaptation et un manque de temps et d'espace pour le réseau, alors que d'autres n'y voyaient aucun impact. Il semble que plus les acteurs étaient proches de l'intervention directe aux aînés plutôt que de l'intervention de partenariat, moins ils accordaient un impact significatif à la Loi 10 même s'ils demeuraient conscients que l'effet n'était pas immédiat, et qu'il faudrait peut-être plusieurs années avant de le sentir concrètement.

En conclusion, le métaréseau existe au-delà de ses segments plus actifs parce qu'il existe des interconnexions. La Loi 10 semble influencer la capacité du métaréseau à s'activer puisqu'elle agit directement sur ses opérateurs fonctionnels. Cette loi a eu pour effet de fragmenter le réseau, car elle agit précisément sur les acteurs ayant une capacité à faire des interconnexions.

Analyser l'impact de la restructuration du réseau de la santé à travers le prisme de la théorie de la complexité : une illustration empirique des réseaux d'intervention sur les infections transmissibles sexuellement et par le sang (ITSS)

Lara Maillet et Nassera Touati

Lara Maillet, Ph. D., est chercheure d'établissement à l'Institut Universitaire de première ligne en santé et services sociaux du Centre intégré universitaire de santé et services sociaux de l'Estrie — CHUS.

Nassera Touati, Ph. D., est professeure agrégée à l'École nationale d'administration publique et coresponsable de l'Équipe Regards du centre de recherche et de partage des savoirs InterActions du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal.

Le rapport en santé publique sur « l'épidémie silencieuse des ITSS »⁷ démontrait l'urgence de développer plus de services liés à la santé sexuelle. Le CSSS dans lequel M^{me} Maillet a fait son étude desservait l'un des territoires identifiés prioritaires par ce rapport. Soutenue et accompagnée par une équipe d'experts en transfert des connaissances, l'objectif de cette étude était de faire une analyse processuelle de l'implantation d'une clinique intégrée en santé sexuelle. Pour ce faire, un comité de gestion et un comité d'action ont été mis en place. « Il fallait décloisonner la manière dont on traite d'ITSS, en travaillant de concert avec les organismes communautaires, les écoles, les hôpitaux et les personnes du CSSS », explique la chercheure. L'implantation de la clinique devait avoir lieu en avril 2015, mais en raison des changements structuraux consécutifs à la Loi 10, la clinique n'a jamais vu le jour. Les conséquences ont donc été radicales, explique la chercheure, « les acteurs ont été mis au pied du mur ».

Afin de mieux comprendre l'impact de la Loi 10 sur le projet de recherche, M^{me} Maillet présente d'abord la perspective de la complexité et quelques concepts associés. Selon la théorie de Rickles¹, nos organisations de santé ne fonctionnent pas de manière linéaire. Plusieurs études s'appuyant sur cette théorie montrent qu'il s'agit plutôt de systèmes adaptatifs

⁷ Quatrième rapport national sur l'état de santé de la population du Québec — L'épidémie silencieuse : les infections transmissibles sexuellement et par le sang <http://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/document-000779/> (dernière consultation 17-02-2017).

complexes, capables d'auto-organisation, et déterminés par plusieurs caractéristiques telles la multiplicité des acteurs, la non-linéarité, l'imprévisibilité et l'émergence ou le processus *bottom-up*.

Remarque d'un participant : La vision des choses est mécanique alors qu'elle devrait être sociale. La réforme est contre l'essence même d'une organisation de santé cependant il ne faut pas oublier l'incroyable capacité d'auto-adaptation avec le milieu dont font preuve les membres du personnel.

M^{me} Maillet précise ensuite chaque concept en commençant par l'auto-organisation : « la capacité d'autonomie des acteurs qui leur permet de s'adapter ». Au cœur d'une organisation de santé formée de professionnels et basée sur l'autonomie et l'interdépendance de chacun de ses membres, le mécanisme d'auto-organisation met en exergue les capacités des acteurs à être créatifs et innovants. Ce sont des acteurs qui agissent et qui apprennent (« diverse agents that learnⁱⁱ »). Elle enchaîne avec l'auto-éco-organisation qui signifie que « l'organisation se façonne en prenant en compte et en apprenant de son environnement [...] générant des interactions entre de nombreux acteurs ». Finalement, la coévolution est un processus par lequel l'organisation et son environnement, ainsi que tous les acteurs, s'influencent mutuellement.

Les organisations de santé sont des systèmes aussi caractérisés par le phénomène de l'adaptation, qui permet l'équilibre entre changement et continuité. L'adaptation est un processus régulateur et vital pour toute organisation. Les capacités adaptatives d'une organisation aux besoins de populations vulnérables peuvent aussi devenir un indicateur de performance de l'organisation », explique la chercheure.

Pour clore la description de son cadre d'analyse, M^{me} Maillet explique la gouvernance multinationale, qui implique de nombreux acteurs interdépendants^{iii,iv,v} : « La gouvernance est un espace par lequel l'adaptation se généralise à toute l'organisation via les multiples niveaux (champs) : quelle que soit l'échelle à laquelle on se place, le processus d'adaptation s'effectuerait de manière similaire. Une gouvernance multinationale permet des intégrations horizontales avec un réel partage des connaissances et des informations entre les différents acteurs tout en n'excluant pas une vision hiérarchique de l'intégration et de l'adaptation au sein de l'organisation de santé et avec les acteurs extérieurs. »

La Loi 10 et les changements structurels qui en découlent ont eu de nombreux impacts sur les capacités à court terme d'auto-organisation, d'auto-éco-organisation, de coévolution et d'influences des acteurs impliqués dans le projet collectif d'implantation d'une clinique en avril 2015.

- La capacité d'auto-organisation des acteurs a été durement ébranlée considérant que le changement imposé, l'arrêt complet d'implantation de la clinique, était un changement radical. Il n'y avait pas encore de structure assez établie et assez solide pour que les acteurs puissent absorber le choc. Une des participantes au projet de recherche explique : « Je pense qu'effectivement les acteurs ont changé, et on n'a pas eu le temps [...] d'établir une structure qui soit assez importante et assez crédible pour dire, le cadre est là et peu importe qui va dedans, le cadre est clair et il est là. » De plus, lorsque des impératifs de performance sont imposés, les acteurs prennent moins de risque pour des projets émergents ou innovants, sachant désormais qu'ils peuvent être laissés en plan.

- Les capacités d'auto-éco-organisation des acteurs sont également affectées. Lara Maillet note qu'un changement des perceptions de l'interdépendance et des rôles se fait ressentir. Les contraintes imposées ont changé, les intérêts aussi.
- Si à court terme ce sont les capacités d'auto-organisation et d'auto-éco-organisation qui ont été principalement affectées, à long terme, ce sont plutôt les capacités de coévolution et d'influences qui subiront les effets selon la chercheuse. Le principal impact relève de la fragilisation des collaborations intersectorielles. Une des participantes se prononce sur le sujet: «Nous sommes dans un contexte où, au niveau budgétaire, tout le monde est en coupures, [...] et se recentre sur ce qui est essentiel pour eux, pour leur organisation, pour leur mission [...] ce qui fait que c'est dur d'amener une collaboration de tout le monde dans ce contexte-là [...] chacun a plus tendance à vouloir sauver sa peau.»
- M^{me} Maillet a observé une méfiance claire des organismes communautaires et des partenaires sur les projets entourant les CSSS, car au bout de deux ans de travail, le projet a été complètement annulé. Elle croit qu'il sera dorénavant plus difficile de construire des partenariats pour des projets de recherche de cette envergure.

Les effets de la Loi 10 sur les partenariats en recherche : de la collaboration à la souffrance au travail

Marie-Emmanuelle Laquerre

Marie-Emmanuelle Laquerre, Ph. D., est professeure au Département de communication sociale et publique de l'Université du Québec à Montréal.

Le projet de recherche « Les ressources intermédiaires de grande taille (RIGT) : Mieux comprendre les activités de travail pour mieux les définir » visait l'étude des relations interprofessionnelles dans les ressources intermédiaires de grande taille (RIGT).

Au Québec, l'offre publique de services de longue durée aux personnes âgées en perte d'autonomie se résume aux services de soutien à domicile et aux Centres d'hébergement de soins de longue durée (CHSLD). Entre ces deux axes, on trouve des ressources d'hébergement intermédiaires définies comme des milieux de vie non institutionnels qui accueillent entre 20 et 40 personnes en perte d'autonomie et des ressources intermédiaires de grande taille (RIGT) de 60 à 120 résidents qui sont en partenariat public-privé. Les RIGT ont des « répercussions directes sur la qualité des soins et des services offerts aux usagers ». Pourtant, elles sont peu connues du grand public et des gestionnaires qui s'en occupent, puisque ces derniers ont souvent été parachutés dans de nouvelles fonctions mal définies. Une étude sur ce milieu semblait donc plus que nécessaire.

Au cours de sa présentation, M^{me} Laquerre montre les impacts concrets de la réforme sur le projet de recherche partenariale qu'elle menait au moment de l'entrée en vigueur de la Loi 10. Son projet visait exclusivement les ressources intermédiaires de grande taille (RIGT).

C'est par le prisme de la recherche partenariale et des partenariats de recherche que la chercheuse analyse les réformes institutionnelles qui ont traversé le domaine de la santé et des services sociaux en 2015. Elle fait d'abord un survol du concept de recherche partenariale, en rappelant qu'il existe autant de définitions que d'auteurs. Elle précise que « la recherche partenariale se distingue de la recherche traditionnelle en mettant en collaboration des chercheurs universitaires et des représentants des communautés et des milieux de

pratique ». Il s'agit d'un mode de recherche qui peut se rapprocher de la recherche collaborative, participative ou de la recherche-action^{vi}, avec différents degrés de coopération entre des chercheurs et des acteurs issus d'autres milieux professionnels. La mobilisation de chercheurs et de praticiens permet de combiner leurs savoirs, leurs méthodes et leurs ressources pour réaliser des projets de recherche qui seront pertinents pour les deux parties impliquées. M^{me} Laquerre reprend l'idée de Dumais^{vii} en soulignant qu'en « s'engageant dans la recherche en partenariat, les universitaires en sciences sociales espèrent avoir un impact direct sur l'action sociale et politique au niveau macrosocial, ou sur la pratique d'intervention auprès des personnes au niveau microsocial ».

Au début, cette recherche a bénéficié d'une grande ouverture sur le terrain. La responsable de l'une des ressources intermédiaires mobilisées par la recherche avait facilité les liens avec de nombreux contacts pour soutenir le projet de recherche partenariale. Le développement de la recherche allait donc bon train. Or, en avril 2015, au moment de l'adoption de la Loi 10, M^{me} Laquerre a perdu tous ses partenaires. Ses activités de recherche portant sur les milieux de vie des personnes âgées ont été mises en attente, ou abandonnées en raison des impacts structurels, professionnels, groupaux et individuels causés par les remaniements majeurs liés aux réformes institutionnelles. Elle a alors tenté de reconstruire un réseau de partenaires prêts à s'engager dans un processus de collaboration, mais les portes sont demeurées fermées. En contexte de restructuration et d'insécurité professionnelle, les gestionnaires étaient devenus méfiants, ou étaient simplement trop débordés pour participer à une recherche de type partenariale : « Le sentiment de l'urgence et la surcharge de travail ont démotivé », a constaté la chercheure.

Le projet de recherche est donc « sur la glace ». Elle espère éventuellement recréer des partenariats pour le mener à terme. L'expérience vécue, même si elle n'a pas abouti dans le sens souhaité, a tout de même permis une forme de combinaison des savoirs entre la recherche et le terrain.

Remarque d'une participante : Il y a des tentatives de mobilisation mais la parole n'est pas transmise par les médias, l'information ne circule pas. Les travailleurs sociaux expriment une souffrance, s'associent et lancent un SOS. L'anxiété des travailleurs pourrait se transmettre aux patients.

La réforme oblige à « repositionner ses questionnements initiaux en fonction des effets engendrés par les changements organisationnels ». « La réalité de la pratique, telle qu'actuellement vécue par les gestionnaires et les intervenants, nous propose même de modifier nos objets de recherche en abordant les notions de souffrance au travail via une approche qui prend en considération les notions de travail prescrit, travail réel et travail vécu », présente-t-elle. Ce nouveau sujet de recherche « la souffrance au travail » est à approfondir. Pour la chercheure, le plus important est de remettre l'humain au cœur des préoccupations. « Nous ne sommes pas juste des outils », conclut-elle.

Question d'une participante : Quelles valeurs animent les milieux ? C'est comme si ces dernières étaient cachées par la souffrance des usagers, il faudrait retrouver la mission des organisations. Réponse : On considère trop souvent le caractère légal et normatif de l'éthique alors que sa dimension relationnelle est plus importante. L'humain doit revenir au cœur des préoccupations.

II. Les apprentissages et les pistes d'analyse issus de la recherche sur les réseaux de développement social — développement territorial :

Transformations de l'action et des institutions publiques : dangers et opportunités pour les réseaux locaux de développement territorial

Denis Bourque

Denis Bourque, Ph. D., est professeur au département de travail social de l'Université du Québec en Outaouais et titulaire de la Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire (CRCOC).

La Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire (CRCOC) mène présentement trois recherches⁸ sur les pratiques d'action et d'intervention collectives touchant le développement territorial et les systèmes locaux d'action collective. Les transformations de l'action publique et des acteurs institutionnels depuis 2014 ont eu une influence importante sur les pratiques étudiées. Si certains systèmes ont été déstabilisés, la plupart ont entrepris un processus de recomposition avec de nouvelles configurations des rapports entre les acteurs et entre ces derniers et les pouvoirs publics. C'est en prenant appui sur les transformations observées dans les études et sur sa vaste connaissance du développement social que M. Bourque expose les effets perçus des récentes réformes qui ont affecté l'action collective concertée entre 2014 et 2015 :

- Au cours des 15 dernières années, on a assisté à l'émergence de la concertation territoriale qui visait à « fédérer les concertations thématiques pour aborder les enjeux transversaux, et davantage globaux, d'un territoire géographique ». Cette émergence a été stimulée notamment par la Politique nationale de la ruralité (PNR), coconstruite avec Solidarité rurale du Québec (SRQ) et la société civile. Mise en place par le gouvernement libéral, elle a subi « un arrêt brusque et sauvage » en 2014, avec l'abolition de SRQ et du financement du Pacte rural. Les mesures d'austérité de 2014 et 2015, qui ont chambardé ces actions collectives concertées, s'inscrivaient davantage dans une logique de rupture plutôt que de continuité.
- En référence à la présentation de M^{me} Potvin, le chercheur souligne l'important déplacement de ressources de prévention en santé et services sociaux et la concentration vers le médical spécialisé. Il souligne également le transfert des régions vers le centre, affaiblissant par le fait même le développement local, alors que d'autres stratégies de développement modelées sur la grande entreprise internationale prennent de l'ampleur et que le Fonds des générations continue sa croissance. Dans un autre ordre d'idée, il aborde la « perte de légitimité de la concertation, de l'action collective et de la participation » qui apparaît maintenant, et pas seulement dans le domaine du développement social, comme une perte de temps.
- Avec la fin de la PNR, il y a retrait de la fonction de régulation de l'État sur le développement et l'occupation des territoires. Denis Bourque explique que le Fonds de développement des territoires (FDT) institué en 2015 pour soutenir les MRC est moins normé, mais permet

8 1) Professions et pratiques de développement collectif — CRSH Développement de partenariat
2) Récits biographiques en intervention collective au Québec — Fondation Lucie et André Chagnon
3) Pratiques et métiers du développement territorial intégré — CRSH Savoir

moins de réguler l'action, comme d'obliger les territoires à prendre en compte certains enjeux. Il donne en exemple la ruralité, dont peu d'organismes et de personnes semblent se soucier dorénavant.

- Il y a une « déstructuration de la capacité de l'action publique d'influer de manière cohérente sur le développement des communautés territoriales » : les stratégies et approches sectorielles semblent incompatibles entre elles ; il semble y avoir absence de relais entre politiques et programmes publics et terrains locaux et les programmes ministériels sont maintenus en l'absence par exemple de directions régionales.

Abordant de manière plus générale les pratiques d'action collective concertée, Denis Bourque compare Montréal aux autres territoires du Québec : s'il y a une forme d'institutionnalisation du développement collectif par la pratique montréalaise fortement ancrée des tables de quartier, le contexte québécois est plus jeune et plus fragile en raison de la rareté de ressources. Il y a aussi une « fragilisation du leadership institutionnel dans ces pratiques. Les institutions en santé et services sociaux se sont presque évaporées ». Il soutient qu'il ne faut pas sacraliser l'action publique et les pratiques d'action collective concertée, et qu'il faut tenir compte de leurs failles et de leurs limites :

- la participation des personnes concernées, car même s'il est convenu que l'on travaille souvent pour la population, on ne le fait pas suffisamment avec elle ;
- la difficulté d'intégrer plusieurs approches, par exemple, sociale, économique, environnementale ;
- le travail qui vise moins les conditions et les milieux de vie et trop les comportements individuels plutôt que collectifs ;
- la mise en place des services et des activités qui ont peu d'incidences sur les pratiques professionnelles et les services institutionnels.

M. Bourque termine sa présentation en rappelant que l'austérité et les transformations institutionnelles ont freiné l'élan des pratiques d'action collective concertée et de la société civile, mais n'ont pas brisé le mouvement. Le mouvement se doit toutefois de s'adapter au-delà de l'austérité, pour faire preuve de résistance et de résilience et répondre dans un mode de proposition aux enjeux d'aujourd'hui et de demain. La participation démocratique des personnes et des communautés reste un défi, face à des innovations audacieuses et aux transformations sociales et institutionnelles qui s'inscrivent en réponse aux enjeux collectifs.

Remarque d'un participant : Dans le contexte de la santé et de l'éducation en particulier, on doit laisser le maximum de liberté aux intervenants. Le professionnel doit avoir la capacité d'être responsable de ses actes et de contextualiser son approche ; et avec la réforme, si cette capacité-là disparaît, la relation professionnelle est mise à mal et des individus se retrouvent perdus et isolés.

Développement des communautés et austérité : un changement de pratiques ?

André-Anne Parent et Manon Roy

André-Anne Parent, Ph. D., est professeure à l'École de travail social de l'Université de Montréal.

Manon Roy est organisatrice communautaire au CIUSSS de la Capitale-Nationale

Pour analyser le contexte des politiques d'austérité et des transformations institutionnelles, André-Anne Parent et Manon Roy ont pris appui sur une recherche⁹ menée entre 2008 et 2014 portant sur la stratégie du développement des communautés (DC). En 2008, M^{me} Parent avait observé que cette stratégie était encore peu connue, tant dans les milieux de santé publique que dans les CSSS. Leur étude visait à documenter les processus de mise en œuvre de la stratégie de DC, telle que définie dans les documents émanant de la Direction de santé publique du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) ainsi que les changements suscités par l'intégration de cette stratégie à la pratique des organisateurs communautaires et à celles des CSSS et les facteurs l'influençant.

Afin de partager avec les participants du colloque leurs réflexions sur les transformations institutionnelles, les chercheuses ont porté une attention particulière aux définitions et à la terminologie du Programme national de santé publique (PNSP).

M^{me} Parent souligne que le PNSP 2003-2012¹⁰ parle du développement des communautés comme une « stratégie d'action transversale à tous les domaines ». Plus précisément, en 2008, le MSSS définissait le DC comme : « un processus de coopération volontaire, d'entraide et de construction de liens sociaux entre les résidents et les institutions d'un milieu local. Ce processus vise l'amélioration des conditions de vie sur les plans social, culturel, économique et environnemental » (MSSS, 2008 : 61). L'intervention publique se fondait sur les principes de participation des citoyens et des communautés dans une perspective d'empowerment, de concertation et partenariat, de réduction des inégalités sociales, et enfin, de promotion et d'harmonisation des politiques publiques favorables à la santé. Dans le PNSP 2015-2025¹¹, le développement des communautés est remplacé par la création d'environnements sains et sécuritaires et la perspective est plutôt portée sur la responsabilisation des comportements individuels.

OCCURRENCES	PNSP 2003-2012	PNSP 2015-2025
Développement des communautés	32	2
Environnement	95	82
Pauvreté	10	2
Sain	12	29
Vulnérabilité	2	11

OCCURRENCE DE CERTAINS TERMES CLÉS DANS LES DEUX PNSP

⁹ <http://www.erudit.org/revue/nps/2013/v26/n1/1024983ar.html> (dernière consultation 17-02-2017)

¹⁰ <http://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2008/08-216-01.pdf> (dernière consultation 17-02-2017)

¹¹ <http://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2015/15-216-01W.pdf> (dernière consultation 17-02-2017)

Comme indiqué dans le tableau sur l'occurrence de certains termes clés dans les deux PNSP, l'expression « développement des communautés » a pratiquement disparu du programme de 2015-2025 ! Pour M^{me} Parent, le nouveau PNSP présente une « lecture sanitaire, avec des interventions axées sur la réduction des facteurs de risque. Les dimensions collectives, sociales et politiques sont écartées. La promotion de la santé est remplacée par la surveillance des écarts de santé et la prévention des maladies auprès des populations vulnérables. » La chercheuse s'interroge sur le rétrécissement de ce dernier objectif : « On ne peut pas viser uniquement les populations vulnérables. » Elle déplore le fait qu'une stratégie plus globale, comme le développement social, qui dépasse largement la surveillance et la prévention de la maladie ne soit pas abordée dans le nouveau PNSP. D'autant que la première stratégie du PNSP 2015-2025 est « d'informer et sensibiliser, particulièrement les individus vulnérables », tandis que le travail de développement des communautés est presque écarté. L'action publique vise d'abord et avant tout la modification des environnements pour mettre de l'avant des modes de vie que l'on considère comme sains, plutôt que de travailler à la construction d'une communauté inclusive et de favoriser l'action locale.

Pour les deux chercheuses, le nouveau PNSP sous-tend la « sanitarisation de la santé publique », des services de santé vus comme des biens de consommation, et le rôle de l'État-partenaire qui traduit une philosophie néo-libérale. Ce changement de paradigme aura de nombreuses conséquences à long terme.

Afin d'en illustrer les impacts, M^{me} Roy présente le projet de développement de la communauté de Stadacona, qu'elle a accompagné en tant qu'organisatrice communautaire. Ce quartier de Limoilou de la ville de Québec présente un fort indice de défavorisation. Une concertation de partenaires et de citoyens a mis en œuvre différents projets qui ont permis aux citoyens de se rencontrer et de s'entraider. Manon Roy estime que les changements structurels récents menacent les conditions propices à la mise sur pied de ce genre de projet. Selon elle, une telle démarche en développement des communautés implique d'avoir le temps de réaliser des tâches qui ne se comptabilisent pas, mais qui portent fruit à long terme : comme par exemple une rencontre avec la conseillère municipale qui a été un tournant du projet. Les bailleurs de fonds doivent être sensibilisés à l'importance de financer les stratégies de développement social.

En guise de conclusion, M^{me} Parent et M^{me} Roy se demandent si les actions à l'échelle territoriale qui interpellent l'ensemble d'une population seront toujours possibles après les transformations institutionnelles. Comment ce type d'action sera-t-il alors justifié ? En définissant les communautés comme étant vulnérables, supposent-elles. Les organisateurs communautaires, pourront-ils toujours mettre en place les conditions pour travailler dans une perspective de développement des communautés (DC) alors que le but est de responsabiliser les individus à adopter des comportements sains ? « On assiste à une décollectivisation des enjeux sociaux, on ramène aux individus la responsabilité de faire les bons choix », conclut M^{me} Parent.

Les comités de citoyens devant les réformes municipales : quelle action collective ?

Caroline Patsias

Caroline Patsias, Ph. D., est professeure au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal

Entre 2007 et 2014, la chercheure Caroline Patsias a mené une observation participante au Comité de citoyen de Parc-Extension¹² (une véritable porte d'entrée de l'exercice de démocratie puisque le comité assiste à tous les conseils d'arrondissement Villeray-St-Michel-Parc Extension de la ville de Montréal). Cette démarche lui a permis de connaître les actions des groupes et associations communautaires de ce territoire. C'est en prenant appui sur ses observations du niveau municipal, voire microlocal, qu'elle a réfléchi aux transformations de la vie démocratique et de l'action collective là où les citoyens agissent le plus souvent.

« Derrière cette idée de la pertinence du local pour traiter les problèmes, il y a aussi l'idée de la pertinence de la décentralisation, c'est ce qui permet d'avoir une meilleure expression des groupes, et donc de mieux connaître les perspectives locales, qui remontent vers le sommet dans un mouvement *bottom-up*. » D'entrée de jeu, M^{me} Patsias affirme que l'échelle locale peut être utile pour l'action, mais qu'en même temps, elle peut représenter de nombreuses contraintes et un affaiblissement de cette action collective dans un contexte d'austérité. La réflexion qu'elle propose dans le cadre du colloque est toutefois plus générale et se penche sur les liens entre l'austérité et les formes de la démocratie. Quelles formes de démocratie peuvent être un rempart contre certaines politiques d'austérité ?

Remarque d'une participante : L'austérité crée des difficultés pour l'ensemble des groupes communautaires et des associations de la société civile : face à ces limitations, comment peut-on maintenir une action qui dépasse la délivrance de services et concevoir une action critique, civique ou politique ?

À Parc-Extension, l'action des groupes communautaires ainsi que des comités citoyens, quoique très pertinente et nécessaire pour intervenir sur les difficultés vécues par la population, est particulièrement fragmentée sur le plan de leurs identités et de leurs modes d'intervention. Mais, quelle que soit la visée de ces groupes, ils sont confrontés à la même difficulté : encourager la mobilisation des citoyens. Force est de constater le faible engagement des immigrants dans les comités citoyens et le fait que les différentes communautés immigrantes se mélangent peu. Les langues parlées ne sont pas les mêmes, ce qui rend difficiles les échanges et la collaboration. Les groupes travaillent en silo. Finalement, leur rapport au politique varie : certains se disent carrément apolitiques, d'autres disent agir dans le cadre de la démocratie représentative, veulent une démocratie plus participative ou encore s'inscrivent dans une logique de contestation.

Dans Parc-Extension, quelle est donc la réalité ? La chercheure explique que l'austérité fait augmenter la mise en concurrence des groupes, puisque « la tarte se rétrécit ». Dans ce contexte, quels ont été les choix des groupes, notamment le Comité de citoyens, en matière de stratégies d'action ?

¹² <http://www.my-microsite.com/comitecitoyenpx/> (dernière consultation 17-02-2017)

- Certains groupes vont privilégier la concurrence plutôt que la coopération ;
- Certains vont se replier sur le « communautarisme » dans tous les sens du terme : autosuffisance, repli sur le groupe ethnique, un rapport de clientélisme entre l'élu et le représentant de la communauté ;
- Au niveau de l'action politique, le Comité de citoyen de Parc-Extension a dû cheminer dans un contexte où les municipalités deviennent « le premier réceptacle des doléances des groupes et des citoyens ».

Plus précisément, dans quel contexte le Comité de citoyen de Parc-Extension déploie-t-il des stratégies d'action ? Au conseil d'arrondissement, la culture est « à l'ancienne », c'est-à-dire dans un rapport de personne à personne. Les problèmes individuels sont mis de l'avant, tandis que les dimensions politiques sont évacuées. On assiste à une dépolitisation de l'espace politique. Dès qu'une personne parle au nom d'un groupe, avec une perspective de justice de surcroît, cela pose un problème. Les élus veulent entendre une personne parler individuellement de son problème individuel. Un jour, la mairesse a même lancé : « On ne va quand même pas faire de la politique ici ! », et le représentant du comité citoyen de se retourner vers la chercheure en disant : « Mais alors où est-ce qu'on va en faire ? ». Lorsqu'on se présente au conseil d'arrondissement, il ne faut surtout pas avoir l'air de chercher le conflit.

Bref, le conseil est devenu un endroit où des citoyens viennent se plaindre du bruit que font leurs voisins. Pour la chercheure, cela montre aussi que « les municipalités sont les derniers remparts pour ceux qui n'ont pas accès à la justice ». En effet, il est facile d'aller au conseil d'arrondissement, et la municipalité est le premier accès à la politique. Mais est-ce vraiment efficace ?

Dans le contexte actuel d'austérité, où les politiques sont davantage centralisées, voire personnifiées comme on le voit avec D^r Barrette, la chercheure avance que le choix de l'action au palier municipal est un fardeau. Les groupes communautaires ont un certain accès au niveau gouvernemental, mais les groupes citoyens agissent traditionnellement au seul niveau des quartiers. « Face à un gouvernement qui se centralise, il faut penser à des projets d'action collective, qui s'inscrivent dans une forme de centralisation », a-t-elle conclut.

CONFÉRENCE DE CLÔTURE

MARGES DE MANŒUVRE DES ACTEURS LOCAUX DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL EN CONTEXTE D'AUSTÉRITÉ

Yves Vaillancourt

Yves Vaillancourt est professeur émérite à l'École de travail social de l'Université du Québec à Montréal.

Yves Vaillancourt s'intéresse depuis 10 ans à la synergie qui peut s'instaurer entre deux concepts et réalités, la coconstruction des connaissances et celle des politiques publiques en étant attentif aux innovations et transformations sociales. Il revient sur l'histoire des politiques sociales avec l'objectif de répondre à la question : à quel moment sont arrivées les politiques d'austérité ? L'austérité est définie par la réunion de deux conditions : 1) la poursuite du déficit zéro en comprimant les dépenses ; 2) la poursuite du dialogue social avec les acteurs de la société civile. En tenant compte de ces balises, il distingue trois grandes périodes.

Les années 1960 et 1970 : la première mouture du modèle québécois

Au début des années 1960, le modèle québécois n'était pas particulièrement novateur. On faisait du rattrapage en s'appropriant des innovations sociales initiées dans d'autres provinces, dont la Saskatchewan, et diffusées par des programmes fédéraux à frais partagés (ex. : l'assurance-hospitalisation et l'assurance-maladie ; la réforme de l'aide sociale, etc.). Mais plus on avance dans les années 1960 et 1970, plus le Québec impulse des réformes originales d'orientation sociale-démocrate, comme ce fut le cas pendant le premier mandat du gouvernement de René Lévesque (Régime des rentes, réseau des CLSC, santé et sécurité au travail, assurance-automobile, etc.). Le modèle québécois, première mouture, se caractérise par une bonne dose d'étatisme et de centralisation. L'État planifie, organise, finance, administre, fournit les services et évalue en laissant peu de place aux acteurs de la société civile.

Les années 1990-2002 : la deuxième mouture du modèle québécois

Remarque d'une participante : L'histoire des mouvements sociaux au Québec est une barrière à ce que nous sommes en train de vivre. Aujourd'hui nous assistons à une résistance des mouvements sociaux apparus dans les années 90, nous avons une intuition anticipatrice et une aspiration démocratique.

À partir de 1996, la politique du déficit zéro est instaurée mais, « paradoxalement, il y a eu aussi une dizaine de réformes sociales-démocrates, coconstruites dans un contexte où il y a du dialogue social ». Il faut donc nuancer la vision selon laquelle il n'y a rien d'autre que des politiques néo-libérales depuis les années 1990, sans nier le néo-libéralisme à l'échelle internationale qui a pesé dans notre système politique. « Je m'oppose à l'idée voulant que toutes les politiques socioéconomiques des dernières décennies au Québec aient été néolibérales. » Grâce aux mobilisations de la société civile, ont émergé des initiatives de

mouvance sociale-démocrate qui ont donné la deuxième mouture du modèle québécois caractérisée par une coopération entre l'État et les acteurs de la société civile, dont ceux de l'Économie sociale et solidaire (ESS). Le chercheur cite 10 exemples concrets de politiques coconstruites dont : les Carrefours jeunesse emploi (1994); La politique de reconnaissance de l'action communautaire (2001); Accès Logis Québec (1997); La Politique familiale avec les CPE (1997); La loi pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale (2002), etc. Plusieurs de ces politiques sont mises en œuvre sous le gouvernement de Lucien Bouchard (1996-2001) qui visait le déficit zéro tout en cherchant le dialogue social. Les politiques d'austérité ne sont donc pas instaurées à cette époque.

Les années 2003-2016 : montée des politiques d'austérité

La réelle période d'austérité est celle qui est en cours aujourd'hui. Le gouvernement Charest (2003 à 2012) se caractérise par l'abandon du dialogue social, mais pas par l'obsession du déficit zéro, comme c'est le cas pour le gouvernement Couillard (2014 à aujourd'hui). Les politiques sociales mises en place dans les années antérieures ont été fortement ébranlées. Dans le réseau de la santé et des services sociaux, se déploie une dynamique de centralisation et de régionalisation, des mouvements de privatisation, un retour à l'hospitalo-centrisme et une médicalisation du réseau. En développement local et régional, on observe une dynamique de décentralisation liée à un nouveau pacte fiscal. Les villes et les MRC ont des responsabilités accrues en développement local, social et écologique, mais des ressources amoindries.

Des marges de manœuvre pour les acteurs de développement social

Remarque d'une participante : Les mouvements de perte d'autonomie et de restriction ont commencé avant la réforme et à se focaliser trop sur cette dernière réforme, il devient plus facile de rendre le méchant encore plus méchant. Toutefois on s'est fait vendre depuis des décennies que l'économie est la priorité, que le gouvernement ne peut pas tout payer et on a assimilé ce discours à tel point qu'on laisse passer trop de choses... Heureusement il y a des vieux mouvements sur lesquels on peut s'appuyer comme la société civile. Le citoyen est plus conscient et informé qu'auparavant.

Les acteurs disposent encore de marges de manœuvre pour intervenir en tant qu'agents d'innovation et de transformation sociales. Pour Caillouette et Soussi^{viii}, les contraintes structurelles encadrent l'action des acteurs, mais n'empêchent pas leur capacité à intervenir sur les structures. En contexte d'austérité, ces marges de manœuvre se rétrécissent et risquent de disparaître si l'austérité se prolonge. D'où l'importance de résistances et de pratiques innovantes notamment au plan local et régional.

Une nouvelle famille d'acteurs communautaires soutient le développement social (DS) au plan local et régional

M. Vaillancourt a nommé une dizaine d'organisations inspirantes qui soutiennent les acteurs de développement local et régional :

- Communagir;
- Le Réseau québécois de développement social;

- Les Tables de quartiers de Montréal ;
- Le Regroupement des agents de développement rural de la région de Chaudière-Appalaches ;
- Le Réseau québécois de revitalisation intégrée ;
- Dynamo ;
- Territoires innovants en économie sociale et solidaire ;
- Institut du Nouveau Monde ;
- Le Réseau québécois des villes et villages en santé ;
- Le Collectif des partenaires en développement des communautés.

Les défis des acteurs locaux de DS en contexte d'austérité et d'accroissement des pouvoirs des municipalités

Pour se donner un point de comparaison stimulant, M. Vaillancourt évoque un exemple français : le *Réseau des collectivités territoriales pour une économie solidaire* vise depuis 15 ans à faciliter les échanges entre les élus locaux et régionaux qui s'intéressent à l'économie sociale et solidaire et au développement social en France. Il souligne que les élus locaux au Québec qui ont la fibre du développement social demeurent présentement isolés et mal organisés sur le plan de leurs alliances avec les communautés locales et régionales. Pour lui, il faut développer davantage de lieux de réseautage et de ressourcement des nouvelles générations d'acteurs du développement social, comme le présent colloque.

Post-Scriptum

Depuis le colloque du 13 mai, M. Vaillancourt, se sentant stimulé par les présentations et délibérations du colloque, a décidé de continuer à travailler sur son texte au cours de l'été et de l'automne. Un cahier de recherche¹³ a été coédité en novembre 2016 par le Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES), la Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire (CRCOC) et le partenariat ARIMA.

¹³ Vaillancourt, Y. (2017). Marges de manœuvre des acteurs locaux de développement social en contexte d'austérité. *Les cahiers du CRISES, collection Études théoriques et méthodologiques (ET1701)*. Repéré à : http://crises.ugam.ca/upload/files/publications/etudes-theoriques/CRISES_ET1701.pdf

MOT DE LA FIN

Deena White

Avant de conclure, M^{me} White remercie les conférenciers et les panélistes ainsi que les membres du partenariat ARIMA et l'équipe de soutien du centre de recherche et de partage des savoirs InterActions qui, chacun à leur façon, ont contribué à faire de ce colloque une journée de réflexion riche et pertinente.

Pour illustrer un constat qui semble se dégager des échanges de la journée, la chercheuse rapporte les propos de Bernie Sanders, sénateur indépendant et candidat aux primaires démocrates en 2016. À la question : comment, si vous êtes élu président des États-Unis, mettez-vous en œuvre votre plateforme politique (reconnue socialiste) ? Celui-ci répondit : « Ce n'est pas moi qui le ferai, ce sera la population et les citoyens qui la mettront en œuvre ! » Ainsi, les participants semblent avoir réitéré tout le long du colloque que les politiques viennent d'en haut, mais que le changement vient de la base, des citoyens.

-
- i Rickles D., Hawe P., Shiell A. (2007). A simple guide to chaos and complexity. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 61(11), 933-937. doi: 10.1136/jech.2006.054254
 - ii McDaniel R. R., Jr., Lanham H.J., Anderson R.A. (2009). Implications of complex adaptive systems theory for the design of research on health care organizations. *Health Care Management Review*, 34(2), 191-199.
 - iii Duit A., Galaz V. (2008). Governance and Complexity — Emerging Issues for Governance Theory. *Governance*, 21(3), 311-335. doi: 10.1111/j.1468-0491.2008.00402.x
 - iv Tenbenschel T. (2005). Multiple modes of governance. *Public Management Review*, 7(2), 267 — 288.
 - v Nonaka I. (1994). A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation. *Organization Science*, 5(1), 14-37. doi: 10.1287/orsc.5.1.14
 - vi Gillet, A. et Tremblay, D.G. (2011). Conditions, dynamiques et analyses des partenariats de recherche, *SociologieS*. Repéré à <http://sociologies.revues.org/3751>
 - vii Dumais, L. (2011). La recherche partenariale au Québec : tendances et tensions au sein de l'université, *SociologieS*. Repéré à <http://sociologies.revues.org/3747>
 - viii Caillouette, J. et Soussi, S. A. (2014). L'espace de recherche partenariale. Le poids des identités d'acteurs. Dans J. M. Fontan, J. L. Klein et D. Bussières (dir.) *Le défi de l'innovation sociale partagée. Savoirs crois es* (p. 35-53). Québec : Presses de l'Université du Québec.