

Évolution des pratiques d'intervention collective et développement des savoirs

Texte soumis dans le cadre de la Biennale 2012
CNAM 3 au 6 juillet 2012

Denis Bourque
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
Université du Québec en Outaouais
Case postale 1250, succursale Hull
Gatineau
J8X 3X7
Téléphone: 819-595-3900, poste 2269
Télécopieur : 819-595-2359

Évolution des pratiques d'intervention collective et développement des savoirs

Résumé

L'intervention collective est liée aux transformations des politiques et institutions publiques, des mouvements sociaux et plus largement à celles des enjeux sociaux. La Nouvelle Action Publique ainsi que des initiatives privées basées sur la concertation et la mobilisation des collectivités interpellent les intervenants collectifs (nommés organisateurs communautaires au Québec et formés majoritairement en travail social) dans leur pratique et leur éthique. La multiplication des agents de développement des collectivités et l'apparition du développement de territoire confrontent les intervenants collectifs à de nouveaux enjeux et à redéfinir des pratiques, dont celles de la formation continue et du développement des compétences, pour mieux soutenir les systèmes d'action collective locale ciblant les enjeux transversaux autour d'un projet de développement intégré.

Mots clefs : Intervention collective, développement des collectivités, communauté de pratiques, éthique, savoirs.

Introduction

L'intervention collective se déploie au Québec depuis plus de cinquante ans. Elle fait référence au travail professionnel d'intervenants qui visent à influencer l'action collective et le changement social pour contribuer au développement de la société et des groupes qui la composent. Issue des mouvements progressistes des années d'après-guerre (syndical, coopératif, religieux de gauche), l'intervention collective constitue aujourd'hui une profession présente dans le secteur public et associatif dans les domaines de la santé et des services sociaux, du développement rural, du logement, de la famille, de la jeunesse, de la revitalisation urbaine, de la lutte à la pauvreté, etc. (Favreau, 2009).

Dans cette communication, nous chercherons à retracer le parcours de l'intervention collective telle qu'elle se pratique particulièrement au Québec. Nous cernerons les formes contemporaines de cette pratique ainsi que les conditions institutionnelles, administratives et politiques qui la façonnent sans jamais la déterminer complètement. Nous questionnerons aussi les défis et les enjeux éthiques qui confrontent les praticiens et les formateurs de l'intervention collective et qui impactent le sens même du développement des collectivités.

Trajectoire de l'intervention collective

Au Québec, l'intervention collective, aussi appelée organisation communautaire, est pratiquée dans le service public à partir des années 1970 avec la création des CLSC (centre local de services communautaires). L'intervention collective se professionnalise (Bourque, 1997) et est reconnue comme l'une des méthodes majeures du travail social parce qu'elle mise sur l'action collective et parce qu'elle possède un corpus de connaissances, des approches ainsi que des méthodes spécifiques. Elle se distingue de l'action collective qui est synonyme d'action citoyenne, alors que l'intervention collective vise à agir sur l'action collective sous différentes

formes et différents rôles (démarrage, soutien, structuration, animation, évaluation, etc.). L'action collective existe donc même en l'absence de l'intervention collective, mais elle peut grandement bénéficier de l'expertise de cette pratique professionnelle.

L'évolution de l'intervention collective est liée aux transformations des politiques publiques, des mouvements sociaux et plus largement à celles des enjeux sociaux. Mais le contexte n'est pas la seule donnée à prendre en compte. Il y a également l'action des intervenants qui se donnent des moyens pour développer des pratiques réflexives. Ainsi, depuis 1988, les organisateurs communautaires de CSSS au Québec ont créé une communauté de pratiques qui réunit sur une base volontaire la majorité d'entre eux. Le Regroupement québécois des intervenants et intervenantes en action communautaire en CSSS (RQIIAC) leur permet d'influencer le cadre structurel de leur pratique qui « représente à la fois le contexte d'influence sur les pratiques et leur résultat » (Comeau et al., 2008 : 154). Ainsi, la structuration des pratiques d'intervention collective relève aussi des stratégies des intervenants pour faire face aux nouveaux enjeux et défis qui les confrontent.

Longtemps conceptualisée autour de la typologie de Rothman (1979), l'intervention collective a fait l'objet en 2007 d'une reconceptualisation (Bourque *et al.*, 2007) autour de quatre approches : approche de l'action sociale ou sociopolitique, approche du développement local, approche socio-institutionnelle, et approche sociocommunautaire. Cette typologie cherche à refléter l'évolution des pratiques autant dans le secteur public que dans le mouvement associatif. Elle a été reprise par le Cadre de référence en organisation communautaire publié en 2010 par le Regroupement québécois des intervenants et intervenantes en action communautaire (RQIIAC, 2010). Les quatre approches de cette typologie peuvent être concomitantes ou se succéder dans une même intervention.

L'action sociale ou approche sociopolitique est une approche de défense et de revendication de droits sociaux. Elle prend appui sur le conflit et la pression pour promouvoir les intérêts de groupes opprimés en opposition aux pouvoirs dominants. L'intervention collective s'investit alors dans la mobilisation, la structuration de contre-pouvoirs, l'éducation populaire et le développement d'une conscience citoyenne.

Le développement local est une approche qui vise la résolution de problèmes locaux sur la base d'un processus participatif impliquant les acteurs sociaux et les citoyens (Comeau, 2007). Le processus est aussi important que les résultats car il en favorise la pertinence. Il s'agit généralement d'une concertation entre les acteurs locaux dans le cadre de projets réalisés en mode de coopération consensuelle autour d'enjeux potentiellement conflictuels. L'approche du développement local veut renforcer l'autonomie et la capacité d'appropriation du développement par les collectivités locales. L'intervention collective y joue des rôles d'analyse du milieu, de liaison, de formation et de soutien à la négociation et à la gestion des conflits.

L'approche socio-institutionnelle cherche à ce que les programmes et services publics adaptent leurs interventions aux personnes, aux groupes et aux collectivités concernées afin d'en améliorer l'efficacité. L'approche socio-institutionnelle participative a comme finalité le développement de la capacité d'agir des groupes et des collectivités dans une conception où ils deviennent davantage sujets des programmes et services publics développés par des experts et des institutions et moins objets ou consommateurs passifs de ces derniers. L'intervention collective organise et soutient la participation et l'organisation des personnes et des groupes en favorisant l'expression des savoirs, des compétences, des expertises et des intérêts citoyens.

L'approche sociocommunautaire cherche à renforcer les liens sociaux et les solidarités de proximité en redonnant aux personnes du contrôle sur leur environnement immédiat. Elle repose

sur la continuité d'intervention depuis le renforcement des compétences personnelles jusqu'à l'exercice de la citoyenneté dans le cadre de services de proximité et de réseaux d'appartenance. L'intervention collective y soutient le développement de services et d'activités d'entraide, l'appropriation du pouvoir d'agir (empowerment) individuels et collectifs, ainsi que la prise de parole citoyenne.

Les quelque 450 organisateurs et organisatrices communautaires qui pratiquent dans les 95 Centres de santé et de services sociaux du Québec (CSSS) ont recours à ces différentes approches. La recherche de Comeau *et al.* (2008) a montré que les approches les plus utilisées varient d'une époque à l'autre, passant d'une prédominance de l'action sociale dans les années 1970 à celle du développement local durant les années 1980 et 1990. L'importance croissante des programmes de santé publique au tournant des années 2000 semble faire également plus de place à l'approche socio-institutionnelle, de même que la transformation du réseau sociosanitaire au Québec par l'intégration des CLSC dans les CSSS, sorte de méga-établissements issus de la nouvelle gestion publique et très sensibles au modèle médical (Bourque et Lachapelle, 2010).

Concentration d'approches autour du Développement des collectivités

Dans les années 1980, à la faveur de la crise économique de l'époque qui a provoqué un chômage endémique et une dévitalisation de nombreux quartiers urbains et régions rurales, le développement local prend de l'ampleur (Doucet et Favreau, 1991). Des intervenants (dont des organisateurs communautaires de CLSC) et des leaders (dont certains élus locaux) ont alors mis sur pied les premières tables de concertation afin de pouvoir mener des actions collectives sur des enjeux qui dépassaient leur capacité d'action respective. Par exemple, en 1984 se réunissent au sein d'une table de concertation des organismes communautaires et des institutions qui fondent le Programme économique de Pointe Saint-Charles (PEP), première expérience de développement

économique communautaire en milieu urbain. Le mouvement du développement économique communautaire qui mena à l'édification de l'économie sociale était lancé (Favreau et Lévesque, 1996). On assista à un phénomène similaire sur des problématiques comme le soutien à domicile ou la santé mentale. Ces démarches de concertation ont permis de coordonner des actions, d'augmenter l'efficacité des interventions et de se donner du pouvoir collectivement face aux problèmes locaux et aux pouvoirs centraux. Ces pratiques expriment la volonté d'acteurs locaux tant institutionnels que communautaires de participer à la recherche de solutions en vue d'améliorer la réponse aux besoins. On ne se contente pas d'adapter les politiques publiques au niveau local, mais aussi de les modifier ou les susciter au niveau national comme dans le cas du Programme québécois des Carrefours jeunesse-emploi qui origine d'une concertation et d'une innovation sociale menées à Gatineau dans les années 1980 (Assogba, 2000).

La concertation et la mobilisation des acteurs locaux firent donc graduellement leurs armes au Québec à tel point que les nouvelles politiques publiques (ou programmes privés comme ceux issus de la Fondation Lucie et André Chagnon) en font maintenant l'un de leurs fondements stratégiques. Au cours de la dernière décennie, on a vu se multiplier les initiatives publiques et privées misant sur la mobilisation des collectivités et la concertation pour réaliser des actions arrimées à la complexité croissante des enjeux collectifs dans plusieurs domaines de l'action publique (développement de la main-d'œuvre, sécurité du revenu, ruralité, santé et services sociaux, santé publique, éducation, etc.) jusqu'à provoquer une sorte d'embouteillage (Lévesque, 2006) ou d'hyperconcertation (Bourque, 2008). Si nous en sommes arrivés là, c'est que nombre de nouvelles politiques publiques et privées ont certes repris la méthodologie du développement local, mais s'en éloignent trop souvent quant au sens et aux finalités. Le développement local est originalement un processus du bas vers le haut (bottom-up) visant l'appropriation démocratique

par les collectivités de leurs enjeux prioritaires en favorisant l'action collective sur leurs causes. Dans une conception et une logique gestionnaires, la concertation et la mobilisation des collectivités devient plutôt un moyen pour permettre l'atteinte des objectifs spécifiques d'un programme en mettant à contribution des ressources locales dans une planification qui demeure centralisée. Sur le terrain, les nouvelles pratiques d'action collective regroupées sous l'appellation de Développement des collectivités représentent une forme de croisement entre ces deux tendances parce que les collectivités locales ont besoin des programmes publics ou privés pour se développer, et parce que ces programmes ont besoin d'une appropriation par les collectivités car on reconnaît de plus en plus que l'adaptation des interventions publiques (ou privées) aux réalités locales et aux populations visées représente un meilleur facteur d'efficacité que la fidélité aux programmes (Bilodeau et al., 2004 ; Bisset, 2008).

En fait, le développement des collectivités représente pour les intervenants collectifs une sorte d'hybridation entre l'approche de développement local et l'approche socio-institutionnelle participative qui « vise le développement de la capacité d'agir des collectivités et des communautés » dans les programmes institutionnels ou privés (Bourque et Lachapelle, 2007 : 116). Cela suppose que les partenaires (institutionnels, privés et associatifs) sont en mesure de négocier leurs contributions sur des bases de réciprocité. Ces rapports de collaborations ne sont toutefois pas sans tensions entre des logiques divergentes (Gourvil, 2011) qui s'inscrivent dans une dynamique paradoxale.

Même si le développement des collectivités est une appellation à la mode au Québec, elle est loin d'être une appellation contrôlée. Un peu comme pour la participation ou l'empowerment, on peut y retrouver un large éventail de finalités, d'orientations et de pratiques plus ou moins compatibles (Mercier, 2009). Le développement des collectivités gagne donc à être soutenu par l'expertise

d'intervenants collectifs qui y croisent leur maîtrise de l'approche de développement local et de l'approche socio-institutionnelle participative en organisation communautaire.

Multiplication des intervenants collectifs

Longtemps pratiquée presque exclusivement par les organisateurs communautaires des CLSC (maintenant CSSS) et des permanents d'associations, l'intervention collective connaît une forte extension en termes d'effectifs et d'employeurs à la faveur du développement des collectivités. Plusieurs titres d'emploi désignent les «métiers du développement» (Robitaille, 2007) : organisateur communautaire; agent de développement rural ; agent d'économie sociale ; agent de liaison ; agent de développement de la concertation ; etc. Sans nier les particularités des démarches auxquels elles renvoient, nous estimons avec Comeau *et al.* (2008), que, derrière la diversité des appellations, ces pratiques se rattachent au corpus commun de l'intervention collective. La plupart de ces professions du développement partagent les caractéristiques de s'exercer sur un même territoire de proximité dans le but de soutenir des projets dans le cadre de missions et de programmes institutionnels en favorisant des rapports de coopération, de concertation ou de partenariat entre les acteurs locaux. Dans tous les cas, l'intervention ciblera l'action collective et la concertation comme conditions de réalisation de la mission ou du programme qui mandate l'intervenant. Dans ces domaines, l'action collective et la concertation comportent des exigences de réussite dont identifiées par Bilodeau, Chamberland et White (2002) :

1. La mobilisation des acteurs pertinents à la question en jeu;
2. Que ces acteurs soient mobilisés sur des choix stratégiques et non seulement techniques ou instrumentaux;

3. Qu'ils soient également en position d'influence et de négociation (au delà de la consultation);
4. Que le processus participatif permette de réduire l'inégalité de pouvoir entre les acteurs (dont les intervenants) et favorise la co-conception et co-construction des actions.

La réussite des démarches d'action collective et de concertation associées au développement des collectivités nécessite que les intervenants collectifs pilotent des processus complexes. Ces processus commandent des compétences spécifiques et surtout font appel à un fort ancrage éthique sur les valeurs de participation et de démocratie. La formation et l'identité professionnelles des intervenants collectifs sont en jeu. Sont-ils avant tout des agents de programme ou des agents de développement? La notion de développement que nous retenons est celle du Conseil de la santé et du bien-être selon lequel « le développement est un processus, une démarche par laquelle une collectivité, par voie d'initiatives, tente de maintenir ou d'améliorer, selon les valeurs qu'elle juge prioritaires, les conditions de vie collectives et/ou individuelles » (CSBE, 2001: 11). Le sens du développement provient donc fondamentalement des collectivités et des acteurs qui les composent. Pour les agents de développement, une telle posture ne va pas sans poser des dilemmes de loyauté ou d'allégeance entre leur employeur qui a sa mission, ses objectifs et ses intérêts, et leurs collectivités qui ont à s'approprier leur développement dans un sens qui n'a pas à être déterminé de l'extérieur. Composer avec ces dilemmes n'est pas simple et Savard (2007) propose quelques moyens pour ce faire. Retenons ici un principe de référence : les missions institutionnelles et organisationnelles d'une grande complexité comme améliorer l'état de santé des populations, favoriser le développement des jeunes ou des familles, ou encore prévenir le décrochage scolaire, ne peuvent être atteintes sans un engagement des personnes, des acteurs et des collectivités concernés. La qualité de cet engagement est proportionnelle au développement du pouvoir d'agir des acteurs qui se traduit par la capacité d'innover et par la

pertinence et la pérennité des actions collectives mises en œuvre. En d'autres mots, soutenir des processus d'action collective et de concertation qui permettent d'agir sur les causes des problèmes et non seulement sur leurs conséquences ou symptômes, qui permettent d'agir sur les conditions et les milieux de vie, qui permettent de mettre à contribution les savoirs et expertises des personnes et groupes concernés, bref qui visent une prise en main des enjeux collectifs, voilà qui est de nature à contribuer à l'atteinte des missions sociales institutionnelles et organisationnelles.

Malgré tout, l'intervention des agents de développement demeure paradoxale car même s'ils sont promus par des politiques publiques, les processus locaux de concertation et de développement des collectivités sont dissonants par rapport au mode classique d'intervention publique et à certains éléments de la culture administrative issue de la nouvelle gestion publique (Bourque et al., 2011). Ils sont de nature paradoxale car tout en s'inscrivant dans la planification institutionnelle et programmatique, ils mettent en mouvement des systèmes d'action collective qui échappent au contrôle étatique ou des bailleurs de fonds dans le cadre de projets communs à développer (Divay, 2009). Pour réussir, ces processus appellent des innovations que les politiques publiques ou les programmes centralisés et spécialisés par problématique ou population-cible ne favorisent pas.

Conclusion

Le développement des collectivités donne de meilleurs résultats sous certaines conditions que les intervenants collectifs ont appris à mettre en œuvre et à maîtriser dont la qualité du processus participatif et démocratique, une prise en compte globale dans l'analyse des problématiques avec leurs dimensions sociales, économiques, écologiques et politiques, la qualité du travail de liaison et de médiation entre les cultures des partenaires intersectoriels, l'activation d'une interface

productive entre les logiques descendante (top-down) et ascendante (bottom-up), le soutien au leadership partagé, la gestion des conflits, etc. (Lachapelle et al., 2009). Il y a là une expertise qui mérite d'être mise à contribution pour dépasser les limites actuelles de pratiques qui instrumentalisent la concertation et le développement des collectivités et en compromettent l'efficacité et même l'avenir. Le courant actuel favorable au développement des collectivités ne résistera pas au cul-de-sac que représente à terme une nouvelle action publique qui cherche à activer les dynamiques locales et l'action concertée avec des règles du jeu et des logiques contre-productives. Pour produire des réponses adaptées et innovantes quant aux enjeux d'aujourd'hui, la concertation doit dépasser la simple gestion de programmes. Elle doit aussi dépasser la fragmentation sectorielle des problèmes collectifs (selon les missions ministérielles ou les objectifs de programmes privés) pour travailler les territoires dans leurs enjeux globaux et transversaux autour de projets de territoire intégrés et durables.

Bibliographie

ASSOGBA Y. (2000). *Insertion des jeunes, organisation communautaire et société. L'expérience fondatrice des CJE*, Québec: Presses de l'Université du Québec.

BERNOUX J.-F. (2005). *Mettre en œuvre le développement social territorial, Méthodologie, outils, pratiques*, Paris, Dunod.

BILODEAU A., CHAMBERLAND C., WHITE D. (2002). «L'innovation sociale, une condition pour accroître la qualité de l'action en partenariat dans le champ de la santé publique», *Revue canadienne d'évaluation de programmes*, vol 17, n° 2, p. 59-88.

BILODEAU A., ALLARD D., FRANCŒUR D., CHABOT P. (2004). «L'exigence démocratique de la planification participative : le cas de la santé publique au Québec», *Nouvelles Pratiques sociales*, vol. 17, n°1, pp. 50-65.

BISSET S. (2008). *Health program implementation, a socio-technical networking process. A case study of a school-based nutrition intervention*. Montréal : Département de médecine sociale et préventive, Université de Montréal. Thèse de doctorat.

BOURQUE D. (1997). «Trajectoire de l'organisation communautaire professionnelle», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 10, n°1, 1997, 59-70.

BOURQUE D., COMEAU Y., FAVREAU L., FRÉCHETTE L. (dir.) (2007). *Organisation communautaire, fondements, approches et champs de pratique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 534 pages.

BOURQUE D., LACHAPELLE R. (2007). «L'approche socio-institutionnelle en organisation communautaire », dans Bourque, D. et al. (dir.), *L'organisation communautaire, fondements, approches et champs de pratique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, pp. 101-117.

BOURQUE D., LACHAPELLE R. (2010). *Service public, participation et citoyenneté: L'organisation communautaire en CSSS*, Presses de l'Université du Québec, Québec, 176 pages.

BOURQUE D. (2008). *Concertation et partenariat : entre levier et piège du développement des communautés*, Québec, collection Initiatives, Presses de l'Université du Québec, 142 pages.

BOURQUE D., LACHAPELLE R., SAVARD S., TREMBALY M., MALTAIS D., (2011). *Les effets de la création des CSSS sur les pratiques partenariales, psychosociales et communautaires*. Rapport de recherche, Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire, Cahier no 1004, 175 pages.

COMEAU Y. (2007). «L'approche de développement local en organisation communautaire», in BOURQUE D. et al., dir., *L'organisation communautaire. Fondements, approches et champs de pratique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, pp. 59-79.

COMEAU Y., DUPERRÉ M., HURTUBISE Y., MERCIER C., TURCOTTE D. (2008). *L'organisation communautaire en mutation. Études sur la structuration d'une profession du social*, Québec, Presses de l'Université Laval, 194 pages.

CSBE (2001). *L'appropriation par les communautés de leur développement*, Québec, Conseil de la santé et du bien-être.

DOUCET L., FAVREAU, L. (1991). *Théorie et pratiques en organisation communautaire*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 464 pages.

DIVAY G. (2009). «La réingénierie civique des services décentralisés dans un État stratège», in CÔTÉ, Louis, LÉVESQUE, Benoît et MORNEAU, Guy (éd.). *État stratège et participation citoyenne*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 2009, pp. 165-205.

FAVREAU L., LÉVESQUE B. (1996). *Développement économique communautaire Économie sociale et intervention*. Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 230 pages.

FAVREAU L. (2009). *Organisation communautaire en CLSC et associations citoyennes : un avenir incertain*, dans Carnet de Louis Favreau Chaire de recherche en développement des collectivités (CRDC) [En ligne] <http://jupiter.uqo.ca/ries2001/carnet/spip.php?article36>.

GOURVIL J.-M. (2011) «Formation et territoire : l'héritage de l'époque moderne en question», dans *Le travail social et ses formations à l'épreuve des territoires*, Henry Noguès, Marc Rouzeau, Yvette Molina (dir.), UNAFORIS, Presses de l'EHESP, Coll. Politiques et interventions sociales.

LACHAPELLE R., BOURQUE D., FOISY D. avec la collaboration de Julie Sénéchal (2009). *Apports de l'organisation communautaire en CSSS aux nouvelles infrastructures communautaires de développement des communautés*, Cahier 0902, Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire, Université du Québec en Outaouais, 63 pages.

MERCIER C., sous la dir. De Denis Bourque, avec la collaboration de Lise St-Germain (2009). *Participation citoyenne et développement des communautés au Québec : enjeux, défis et conditions d'actualisation*, Cahier de l'ARUC-Innovation sociale et développement des communautés, Série Documentation et diffusion, numéro 8, Université du Québec en Outaouais, 74 pages.

ROBITAILLE M. (2007). *Les métiers du développement local et régional au Québec : l'émergence de nouvelles compétences*, Université du Québec en Outaouais : Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC) – Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT- UQO), Recherches, numéro 9, 31p.

ROTHMAN J. (1979). « Three models of community organization practice, their mixing and phasing», in COX, F., Erlich, J., et al., *Strategies of Community Organization*, Itasca, Illinois, Peacock Publishers.

RQIIAC (2010). *Pratiques d'organisation communautaire en CSSS Cadre de référence du RQIIAC*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

SAVARD S. (2007). «Conflits de valeurs et organisation communautaire au Québec», dans Bourque, D. et al. (dir.), *L'organisation communautaire, fondements, approches et champs de pratique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, pp. 281-296.