

# LA CONTRIBUTION DE L'ORGANISATION COMMUNAUTAIRE EN CISSS ET EN CIUSSS EN TEMPS DE PANDÉMIE

## FAITS SAILLANTS DE LA RECHERCHE

### CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

La pandémie de COVID-19 survenue en mars 2020 au Québec a bouleversé le travail des organisatrices et organisateurs communautaires (OC) qui œuvrent au sein du réseau québécois de la santé et des services sociaux. Pendant la pandémie, à tâtons et au gré de la variation des cas, des directives sanitaires et des tâches qui leur ont été imposées, les OC ont répondu aux urgences et adapté leurs pratiques au contexte tout en devant conjuguer avec d'importantes mesures de délestage et de réaffectation qui ont limité leurs capacités d'action.

Ce résumé présente les faits saillants d'une recherche qualitative partenariale menée entre 2021 et 2022 ayant pour objectif de documenter l'expérience des OC quant aux impacts de la pandémie sur leurs pratiques professionnelles. Impliquant des chercheur.e.s de trois universités québécoises et le Regroupement québécois des intervenantes et intervenants en CISSS et en CIUSSS (RQIIAC), cette démarche visait également à mieux comprendre les contributions spécifiques de l'organisation communautaire en matière de soutien aux communautés et aux organismes communautaires en temps de crise ainsi que les limites et les défis associés à cette contribution.

### CADRE DE RÉFÉRENCE

L'organisation communautaire en CISSS et en CIUSSS se définit comme une pratique d'intervention de soutien professionnel au sein d'une communauté (territoriale, d'identité ou d'intérêt) qui s'adresse prioritairement aux collectivités les plus affectées par des situations d'inégalités, d'appauvrissement et d'exclusion (RQIIAC, 2020). L'organisation communautaire favorise la mise en place de processus planifiés d'action communautaire à travers lesquels les communautés se mobilisent et agissent afin d'améliorer leurs conditions de vie selon une perspective de justice sociale et de démocratisation des pratiques

sociales. Les pratiques des OC s'actualisent autour de quatre axes de services :

- 1 le développement des communautés locales;
- 2 les actions sur les déterminants sociaux de la santé;
- 3 le soutien aux organismes du milieu;
- 4 la contribution à l'exercice de la responsabilité populationnelle des établissements.

### MÉTHODE

La collecte de données de cette recherche qualitative partenariale s'est déroulée en deux phases entre les mois de juin 2021 à 2022. Au total, 42 OC provenant de 12 établissements différents ont participé aux entretiens individuels et collectifs. Les entretiens ont été réalisés à l'aide de l'application Zoom puis ont ensuite été retranscrits, anonymisés puis codés à l'aide du logiciel NVivo selon un processus d'analyse thématique des données (Paillé & Mucchielli, 2012).

#### PHASE

# 01



La première phase s'est intéressée plus particulièrement à la situation des OC au sein de quatre établissements de santé et de services sociaux québécois à l'aide d'une recherche documentaire sous forme de scan environnemental (Pashiardis, 1996), de 4 entretiens semi-dirigés auprès d'informatrices-clés et de 28 entretiens semi-dirigés auprès d'OC œuvrant au sein de ces établissements.

#### PHASE

# 02



La seconde phase de la recherche a permis d'élargir et d'approfondir l'analyse à l'aide de groupes de discussion auprès d'OC œuvrant dans d'autres établissements que ceux visés lors de la première phase. Deux groupes de discussion ont regroupé 14 OC provenant de 8 établissements différents.

# RÉSULTATS

## 1. Des trajectoires d'équipes variées pendant la pandémie

Au moment de la déclaration de l'état d'urgence sanitaire par le gouvernement du Québec en mars 2020, les activités des CISSS et des CIUSSS ont été divisées en deux catégories soit celles devant se poursuivre et celles pouvant faire l'objet d'un délestage afin que les établissements puissent réorienter leurs ressources vers des tâches jugées urgentes et essentielles. Relevant de la seconde catégorie, les activités d'organisation communautaire ont subi un sort différent d'un établissement à un autre (Leducq et Bourque, 2020). Les entretiens réalisés nous permettent de dégager trois profils-types de trajectoire des équipes d'organisation communautaire pendant la pandémie de COVID-19.

01

Certaines équipes ont vu la quasi-totalité de leurs membres être réaffecté.e.s à des activités sanitaires liées à l'urgence pandémique (enquêtes, contrôle de l'épidémie, nettoyage, soutien à la vaccination, etc.), et ce, pour des périodes prolongées.

02

D'autres équipes ont pu poursuivre leur travail d'organisation communautaire tout en adaptant leurs interventions au contexte particulier et changeant de la pandémie. Les OC au sein de ces équipes n'ont pas été, ou très peu, réaffecté.e.s à des activités liées à l'urgence pandémique.

03

Des équipes d'organisation communautaire ont vécu des périodes d'alternance au sein de leur équipe entre travail d'organisation communautaire et tâches liées à l'urgence pandémique tout en conservant, dans certains cas, une possibilité d'influencer partiellement les modalités de réaffectation (durée, rotation, etc.).

Les trajectoires des équipes d'organisation communautaire pendant la pandémie ont été diversifiées et se sont transformées au fil du temps. Les OC qui ont participé à cette recherche font état d'expériences contrastées quant à leur contribution et celles-ci sont liées, du moins en partie, à la trajectoire suivie par leur équipe au cours de cette crise sociale et sanitaire.

## 2. Portée et limites de la contribution de l'organisation communautaire pendant la pandémie

### Une contribution significative de l'organisation communautaire pendant la pandémie

Malgré les défis rencontrés, plusieurs OC ayant participé aux entretiens ont le sentiment d'avoir apporté une contribution significative pendant la pandémie et d'avoir exercé un leadership important au sein de leur communauté. Les entretiens réalisés ont permis de constater que les contributions des OC ont été diversifiées et qu'elles se sont transformées au fur et à mesure que le contexte pandémique évoluait. Les répondant.e.s rapportent les formes de contribution suivantes :

- *Coordonner et soutenir la réponse aux urgences sociales (surtout en 1<sup>ère</sup> vague).*
- *Diffuser l'information sur les mesures sanitaires à mettre en place dans les organismes communautaires et les milieux de vie.*
- *Assurer un rôle de traduction et de rapprochement : des organismes communautaires, autres partenaires et populations en situation de vulnérabilité vers la santé publique et vice-versa.*
- *Soutenir l'adaptation des services et activités des organismes aux mesures sanitaires au fur et à mesure qu'elles évoluaient (à partir de la 2<sup>e</sup> vague).*
- *Mettre en place des services, des activités ou des mécanismes de concertation pour répondre aux enjeux soulevés par la pandémie ou par la suite.*

OSCAR

« L'avantage qu'on a comme OC, c'est que nous on est connu, on a des contacts aussi soit les municipalités, soit les écoles, les organismes communautaires évidemment. Ça a aidé beaucoup, beaucoup à ce niveau-là. [...] Je pense qu'on a fait notre part, une grosse part, parce qu'on a travaillé. C'est nous qui connaissons le milieu de la communauté. On travaille sur le terrain. Fait qu'ils nous ont utilisé par rapport à ça. Pis ça été correct de le faire pour pas faire des affaires un peu tout croche pis d'aller plus rapidement. Je pense que ça été un avantage. »

Des OC mentionnent que la contribution de l'organisation communautaire pendant la pandémie a permis à leur établissement de mieux comprendre le contexte des organismes communautaires, des autres partenaires et des personnes en situation de vulnérabilité et, dans certains cas, de permettre aux établissements d'adapter leurs pratiques aux réalités concrètes vécues sur le terrain.

Les contributions des OC pendant la pandémie ont pris appui sur les fondements de l'organisation communautaire, notamment : la connaissance approfondie des caractéristiques des milieux et des réseaux d'acteurs sur le terrain; la proximité relationnelle avec les acteurs du terrain et les liens de confiance déjà établis; la souplesse et capacité d'adaptation des OC dans leurs interventions. La reconnaissance par les gestionnaires de première ligne de l'autonomie professionnelle des OC et l'appui manifesté à l'égard de la pratique de l'organisation communautaire ont été identifiés comme des éléments déterminants dans la capacité qu'ont eue ces OC d'apporter une contribution significative en temps de pandémie.

## Entraves et limites à la contribution de l'organisation communautaire pendant la pandémie

Plusieurs OC estiment cependant que leur capacité à contribuer de façon significative n'a pas été pleinement reconnue et qu'elle a même été bafouée. Des OC font état de l'imposition d'une logique « top down » et d'une incapacité à faire remonter des informations provenant du terrain vers l'établissement. Des OC déplorent le fait d'avoir été appelé.e.s à participer à « l'effort de guerre » sans que ne soient pris en compte les besoins réels que l'organisation communautaire aurait pu combler.

Plusieurs OC font état de périodes de réaffectation trop longues et trop intenses qui sont révélatrices de difficultés préexistantes dans le positionnement de l'organisation communautaire au sein de leur établissement. Des OC ont ainsi le sentiment d'avoir été utilisé.e.s pour combler le manque de main-d'œuvre en contexte de crise sans égard à la spécificité de l'organisation communautaire et du rôle particulier qui aurait pu être le sien dans ce contexte difficile.

### MYRIAM

« Ça fait 10 ans que je suis au CISSS/CIUSSS. Il y a une incompréhension sur c'est quoi un organisateur communautaire pis qu'est-ce que ça fait. [...] On n'avait pas le luxe ou l'avantage d'avoir un gestionnaire qui nous connaissait pis qui connaissait ce qu'on faisait. Donc, on a été un peu barouetté comme on dit en bon français. On a nettoyé, on a désinfecté des chaises pendant longtemps dans les cliniques de vaccination pis des choses comme ça. [...] On n'a pas eu quelqu'un justement qui a défendu notre raison d'être dans le CISSS/CIUSSS. Donc, ça a été, je pense, une grosse perte pour le milieu pendant au moins la première année. »

Cet éloignement des OC de leur terrain habituel d'intervention a eu des effets importants sur les pratiques d'organisation communautaire et sur les communautés elles-mêmes. En l'absence des OC, des organismes communautaires ont été laissés à eux-mêmes et leurs liens avec les CISSS et les CIUSSS ont été interrompus au plus fort de la crise. Dans ce contexte difficile, plusieurs OC ont tout de même tenté de maintenir leurs liens avec leurs partenaires tout en ressentant un important sentiment de frustration à l'idée de ne pas avoir pu soutenir les organismes communautaires et les milieux comme ils auraient dû l'être.

Pour plusieurs, le sentiment d'identité professionnelle a été ébranlé par ces longues périodes de réaffectation. Des OC font état de départs à la retraite anticipés et de plusieurs congés de maladie au sein de leur équipe. D'autres mentionnent avoir perdu leurs repères et avoir vécu des périodes importantes de découragement. Le sentiment de ne pas avoir été présent.e.s pour les milieux lors de cette période extrêmement éprouvante demeure difficile à accepter.

## 3. Des conditions de pratique transformées pendant la pandémie

### Recomposition des équipes de travail

Plusieurs participant.e.s aux entretiens font état d'une importante recomposition de leur équipe de travail pendant la pandémie. Des collègues ont quitté la pratique d'organisation communautaire. Plusieurs nouveaux et nouvelles OC se sont joint.e.s aux équipes mais certain.e.s n'ont connu que le télétravail et les rencontres à distance jusqu'au printemps 2022. Des OC se questionnent d'ailleurs sur le soutien dont ont pu bénéficier ces nouveaux et nouvelles OC et sur les défis que cette situation pose sur le plan de l'ancrage dans les milieux et du sentiment de « faire équipe ». Selon plusieurs, l'arrivée de nouveaux et nouvelles OC coïncide par ailleurs avec l'attribution de nouveaux mandats aux équipes d'organisation communautaire par leur établissement (par exemple, les Éclaireurs ou les Aires ouvertes) suscitant ainsi des questionnements quant à une fragilisation possible de l'approche ascendante de l'organisation communautaire.

### Liens transformés avec les établissements et les partenaires

Encore ici, les résultats de la recherche font état d'expériences variées et complexes des équipes d'organisation communautaire à l'égard des liens avec leur établissement respectif et leurs partenaires au sein des communautés. Des OC témoignent d'un renforcement des liens avec leur établissement et d'une meilleure connaissance et reconnaissance de l'organisation communautaire par les différentes directions de programmes. Les innovations mises en place par des équipes d'organisation communautaire leur ont permis de gagner en visibilité au sein de l'établissement et de mieux faire reconnaître leur rôle et spécificité. Des OC font état de liens créés avec de nouveaux partenaires, par exemple les municipalités. D'autres rapportent la mise en place d'initiatives au sein de la communauté qui pourraient se poursuivre au-delà la pandémie. La pandémie a ainsi servi d'accélérateur pour des projets en cours de préparation.

### VALÉRIE

« Tu sais, avant on était un peu dans une situation de laisser-aller par rapport à ça. On se mêlait de nos affaires. On faisait notre job dans la communauté. Puis on ne se souciait pas vraiment de ce que notre employeur pensait de nous, mais avec tout ce qui s'est passé dans cette année-là, je pense que ça nous a permis un peu de prendre notre place. Puis on n'est pas encore rendu là, mais on est en chemin vers une plus grande reconnaissance, je pense. »

## KIM

« [...] l'enjeu, c'était qu'on soit perçu comme étant des personnes vraiment rattachées à la Santé publique strictement. Puis que l'aspect de l'intervention collective et du rôle d'intervenant collectif au sein d'un CLSC, qui n'a pas rapport directement avec la santé publique en soi [...] c'était ça vraiment dans le discours aussi de notre coordonnatrice [...] parce qu'elle voulait appliquer les protocoles de santé publique. Puis que nous, on soit les exécutants de ce protocole-là. [...] notre rôle, elle le voyait vraiment comme une surveillance de la communauté. On devait analyser, surveiller, notifier, quantifier. »

Mais selon d'autres OC ayant participé aux entretiens, particulièrement ceux et celles ayant vécu de longues périodes de réaffectation, les liens avec leur établissement se sont détériorés pendant la pandémie. Il a été difficile, voire impossible d'influencer les orientations et les décisions prises par l'établissement en fonction des réalités du terrain. L'approche ascendante caractéristique de l'organisation communautaire a été mise à mal et les OC ont eu le sentiment d'avoir servi de courroie de transmission entre leur établissement et les milieux, les positionnant en porte-à-faux à l'égard de leur communauté d'ancrage. En raison des périodes prolongées de réaffectation qui leur ont été imposées, des OC constatent une fragilisation de leurs liens avec les milieux et les partenaires. Certain.e.s estiment que plusieurs années seront nécessaires pour retrouver la qualité des liens qui prévalaient avant la pandémie. D'autres évoquent l'idée que le sentiment de confiance des organismes communautaires à l'égard des établissements de santé et de services sociaux a été affaibli et que certains partenaires ont perdu le réflexe de se référer aux OC lorsque surviennent des situations difficiles.

### Façons de faire de l'organisation communautaire bouleversées

Les façons de faire de l'organisation communautaire ont été complètement bouleversées pendant la pandémie. Pendant de longs mois et pour plusieurs OC, le travail s'est réalisé à distance du terrain, derrière un écran. La perte de « l'informel », si nécessaire à la création de liens de confiance et de proximité, a été soulignée par plusieurs OC comme ayant des conséquences importantes sur la pratique de l'organisation communautaire.

D'autres OC ont cependant souligné que le recours généralisé aux technologies a facilité le maintien des liens avec les membres de leur équipe et leurs partenaires éloignés géographiquement. Toutes les personnes rencontrées soulignent par ailleurs une accélération du rythme du travail – qualifiée de rythme pandémique par plusieurs – en raison de l'usage intensif des rencontres à distance, si faciles à cumuler les unes après les autres.

## ANNIE

« Tu sais, avant on se déplaçait pour une rencontre d'une heure. Certains d'entre nous faisaient une heure de route pour une heure de rencontre. Et après ça, une heure de trafic. Maintenant, on peut peut-être être plus efficace, mais effectivement ça va être quoi le bon dosage de tout ça? [...] mais c'est sûr qu'on ne pourra pas maintenir le même engagement auprès des partenaires pis le même nombre de dossiers si on doit ajouter du temps de déplacement à travers tout ça. Donc tu sais, du 2, 3 rencontres par jour, ben ça ne se pourra pas si on doit se déplacer entre ça. »

## EN CONCLUSION

### Quel rôle pour l'organisation communautaire en temps de crise?

Aux lendemains de la pandémie, les OC font état de nombreux questionnements quant aux modalités de reprise des activités « régulières » d'organisation communautaire dans le contexte de conditions de pratique en changement. Quelle place accorder désormais au télétravail sans affaiblir l'ancrage territorial? Comment reprendre un rythme de travail adéquat auprès des communautés après avoir été happé pendant des mois par une succession sans fin de réunions virtuelles? Comment assurer la transmission des fondements de l'organisation communautaire dans le contexte d'un renouvellement accéléré des équipes d'OC? Comment répondre aux demandes nouvelles des établissements à l'égard des OC tout en conservant l'approche ascendante caractéristique de l'organisation communautaire? Et surtout, comment s'assurer que dans chacun des établissements, des leçons soient tirées et retenues en rapport avec la contribution de l'organisation communautaire en temps de crise?

Les OC rencontrés lors de cette recherche croient très fortement à une contribution spécifique de l'organisation communautaire en temps de crise, que celle-ci soit sociale, sanitaire ou environnementale. Cette contribution particulière de l'organisation communautaire a été démontrée lors de la crise de la COVID-19 mais aussi à d'autres occasions, par exemple, au moment de la catastrophe ferroviaire à Lac-Mégantic en 2013 ou lors des inondations en Beauce en 2019. Rien n'apparaît cependant acquis sur le plan de la reconnaissance du rôle particulier de l'organisation communautaire en temps de crise (Courtemanche et al., 2022; Gosselin et Lefebvre, 2016; Leducq et Bourque, 2020). En ce sens, certaines conditions demeurent à mettre en place, comme l'a déjà souligné le RQIIAC (2021), dont celles d'une forte reconnaissance par les établissements de l'expertise de l'organisation communautaire comme pratique professionnelle distincte et d'une garantie de maintien des équipes d'organisation communautaire dans leur milieu de pratique lorsque survient une situation de crise.

## RÉFÉRENCES

Courtemanche, A., Morin, L., Parent, A.-A., Bourque, D., et Racine, S. (2022). Effets de la pandémie de COVID-19 sur le développement des collectivités : apport des intervenants collectifs. *Écrire le social*, (4), 33-43. <https://doi.org/10.3917/esra.004.0033>

Gosselin, J. et Lefebvre, M. (2016). L'intervention collective du CSSS du Granit. Dans D. Maltais et C. Larin (dir.), *Lac-Mégantic. De la tragédie... à la résilience* (p. 303-311). Presses de l'Université du Québec.

Leducq, K. et Bourque, D. (2020). Une organisatrice communautaire dans la tornade de la pandémie. *Intervention*, Hors série(1), 79-85. [https://revueintervention.org/wp-content/uploads/2020/12/ri\\_hs1\\_2020.2\\_Leducq\\_Bourque.pdf](https://revueintervention.org/wp-content/uploads/2020/12/ri_hs1_2020.2_Leducq_Bourque.pdf)

Paillé, P., & Mucchielli, A. (2012). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales* (3 ed.). Armand Colin.

Pashiardis, P. (1996). Environmental scanning in educational organizations: uses, approaches, sources and methodologies. *International Journal of Educational Management*, 10(3), 5-9. <https://doi.org/10.1108/09513549610115055>

RQIIAC. (2020). *Pratiques d'organisation communautaire dans les établissements de santé et de services sociaux au Québec. Édition actualisée. Cadre de référence du RQIIAC*. Presses de l'Université du Québec.

RQIIAC. (2021). *Avis sur la contribution de l'organisation communautaire à la crise sanitaire*. Regroupement québécois des intervenantes et intervenants en action communautaire en CISSS et en CIUSSS [document inédit].

## ÉQUIPE DE RECHERCHE

### Marie-Hélène Deshaies,

professeure adjointe, École de travail social et de criminologie de l'Université Laval

### Laurie Fournier-Dufour,

professionnelle de recherche à l'Université Laval

### Paul Morin,

professeur titulaire à l'École de travail social de l'Université de Sherbrooke

### Jean-Yves Desgagnés,

professeur au Département de psychosociologie et travail social à l'Université du Québec à Rimouski

### Suzie Cloutier,

organisatrice communautaire au CIUSSS de la Capitale-Nationale et présidente du RQIIAC

### Jocelyn Vinet (jusqu'en octobre 2021),

remplacé par Mélanie Mailhot (à partir de novembre 2021),

coordonnatrice du RQIIAC



## POUR PLUS D'INFORMATIONS

Marie-Hélène Deshaies, professeure à l'École de travail social et de criminologie

© marie-helene.deshaies@tsc.ulaval.ca

RQIIAC

© coordination@rqiic.qc.ca