



Dossier

Les 28 et 29 octobre 1999, à Québec Le colloque Développement social : pratiques et outils d'intervention dans les régions et les localités

par Michel Morel

font référence à cette préoccupation. Dans plusieurs régions, on élaborer actuellement des ententes spécifiques entre la région (via le CRD) et l'un ou l'autre des ministères concernés, ou encore des ententes de collaboration entre des organisations régionales en vue de concrétiser des orientations en matière de développement social.

Où en sommes-nous après 18 mois?

C'était précisément là l'objectif général du colloque: faire le point sur les pratiques et les outils d'intervention développés, mais aussi, s'informer des innovations, des expériences tentées, échanger sur les conditions de renouvellement des pratiques et, ainsi, contribuer au perfectionnement des outils de planification et d'action. La démarche menée depuis 1997 aura permis un rapprochement significatif entre les CRD et les régies régionales, de même qu'avec divers acteurs intervenant aux niveaux local et régional. Le colloque visait également à confirmer et à consolider ce rapprochement et ces collaborations, sur la base des échanges sur le développement de pratiques novatrices.

Que doit-on en retenir?

Au chapitre du renouvellement des pratiques d'intervention

Qu'il s'agisse des propos tenus par les conférenciers (Jean Bédard, Centre jeunesse du Bas Saint-Laurent, Ghislaine Théorêt, directrice générale du Garde-manger pour tous, Clément Guimond, Caisse d'économie des travailleurs et travailleuses, et Bernard Normand, Institut canadien d'éducation des adultes), de ceux des panelistes (François Duranleau, ministère de la Solidarité sociale, Gérald Beaudry, CRD Bas Saint-Laurent, André Brunet, Université du Québec Abitibi-Témiscamingue), ou encore des échanges avec la salle, il fut beaucoup question de rapports entre les individus et les institutions au cours de cette période.

Il n'est guère facile de faire évoluer les pratiques d'intervention. Leur renouvellement se bute à de nombreux obstacles. Obstacles culturels provenant tant de la formation professionnelle des intervenants eux-mêmes, que des organisations: «*Nous sommes des organisations qui s'examinent les différences, mais pas les ressemblances*», comme le mentionne l'un des participants. Les cadres de référence des différentes organisations constituent des obstacles, chacune des organisations sectorielles devant s'acquitter de responsabilités bien circonscrites et balisées par des politiques cloisonnées, venant du *central* et peu adaptées aux spécificités des milieux. On considère aussi comme obstacle le trop peu d'espaces ouverts à la parti-

pation des personnes, plusieurs doutent en effet de la valeur de la représentation au sein des instances régionales. De fait, on constate dans le mouvement communautaire une forme de retrait de différents lieux de concertation. Il y a lieu, selon plusieurs, de revoir au sein de nos organisations la place dévolue à la participation des citoyens. On estime que le potentiel de cette participation des personnes excède grandement la capacité actuelle des organisations d'accueillir et de permettre une telle participation. Par ailleurs, un autre obstacle, incontournable celui-là, il faut aussi considérer que

La volonté politique des décideurs des différents niveaux figure au premier plan des enjeux identifiés par les participants. Seule une telle volonté politique permettra les arrimages nécessaires entre les différents paliers d'intervention.

«la concertation, ça prend du temps!», du temps pour s'apprivoiser, du temps pour s'entendre sur une vision commune, sur des objectifs à atteindre et sur les actions à entreprendre.

Malgré tout, selon plusieurs, les pratiques commencent à évoluer aux niveaux local et régional. De plus en plus, dans les régions, on commence à convenir que «*le développement social passe par les populations elles-mêmes et non par les institutions*», même si cela ne se fait pas sans heurts : «*L'innovation sociale, ça se fait à travers des conflits de valeurs*» affirmera un participant. Un autre dira : «*Il y a un pouvoir qui n'est pas utilisé à la base, et qui requiert qu'on recoure à la délinquance*». Favoriser le renouvellement des pratiques d'intervention, cela implique une «*pédagogie du changement*» comme le mentionnera André Thibault (Université du Québec à Trois-Rivières) appelé en conclusion à formuler les éléments d'une synthèse de cette période. Pour évoluer, les pratiques doivent s'ouvrir, laisser place aux personnes, «*passer du contrôle à la confiance*», considérer l'individu en tant qu'*acteur de son développement*» plutôt que comme

«client» ou «consommateur de services». Cela suppose aussi de miser sur les initiatives locales, de miser sur l'originalité des interventions des organismes communautaires, de miser aussi sur une approche territorialisée adaptée au contexte social du milieu, plutôt que sur les traditionnelles approches sectorielles de nos institutions, généralement conçues par problématiques et par clientèles cibles.

On identifie plusieurs conditions pour le renouvellement des pratiques. D'abord, chacune des organisations doit se reconnaître une responsabilité partagée au niveau de la lutte à la pauvreté et à la détresse sociale, et accepter aussi que pour agir en

ces matières, il faut miser sur le renforcement du potentiel des personnes et des communautés. Pour espérer renforcer les solidarités, il faut favoriser l'apprivoisement et le partenariat (*i.e. une relation de collaboration d'égal à égal!*) entre l'institutionnel et le communautaire, plutôt que des rapports de sous-traitance. Pour espérer renforcer les solidarités, il nous faut reconnaître la compétence des autres organisations. Pour espérer renforcer les solidarités, il nous enfin faut accepter la mobilisation des communautés et faire suffisamment confiance aux organisations locales pour accepter de leur déléguer des pouvoirs réels et des ressources adéquates en même temps que les responsabilités.

Pour les organisations publiques régionales, il faut accepter de développer des *stratégies d'intervention intersectorielles et territorialisées*, des *stratégies intégrées, adaptées aux milieux et suffisamment souples* pour tenir compte de la complexité et de la rapidité des processus de transformation des milieux, qu'ils soient ruraux ou urbains. Il nous faut également adapter les règles de planification et de gestion des organismes publics aux projets élaborés localement au lieu de chercher à adapter les projets aux règles et aux procédures existantes. Il faut également apprendre la patience et l'étapisme: «*Il faut prendre le temps de se concerter, d'identifier des projets et de les réussir par groupes de un, être étapiste!*», comme l'exprimait une participante.

Au chapitre du perfectionnement des outils de planification et d'action en région

D'entrée de jeu, M. Michel Lesage, de l'Association des régions du Québec, et Mme Lucie Leduc, de la Conférence des régies régionales de la santé et des services sociaux, sont venus tour à tour présenter brièvement ce que sont les outils propres aux Conseils régionaux de développement (Planification stratégique régionale et entente-cadre, de même que les ententes spécifiques) et ceux utilisés actuellement par les régies régionales, soit les plans de consolidation.

Par la suite, trois conférenciers (Mme Aline Sauvageau, CRD Abitibi-Témiscamingue, M. André Gamache, CRD de l'Île de Montréal et Janvier Cliche, CRD de l'Estrie) et trois panelistes (Lise Denis, sous-ministre, ministère des Régions, Jean Lemonde, Régie régionale de Montérégie et Jacques Fiset, CLD Québec-Vanier) ont échangé sur l'évolution des outils de planification des CRD, ainsi que sur l'intégration dans ces outils d'un axe de développement social. Ce qui ressort de ces échanges, c'est que les CRD ont pour la plupart amorcé, sous une forme ou

une autre, une démarche d'intégration d'un axe de développement social dans leur planification. Les ententes spécifiques semblent être les outils privilégiés par les CRD pour rendre possibles le soutien aux plans d'action régionaux et la mobilisation des acteurs en vue de la concrétisation des plans d'action. Quelques CRD ont réussi à signer des ententes spécifiques, alors que d'autres se heurtent à certaines difficultés pour en arriver à la signature de telles ententes. Même si les ententes spécifiques sont des outils qui ont d'abord été pensés pour le développement économique et l'emploi, plusieurs CRD demandent aux représentants gouvernementaux de faire preuve de souplesse dans l'application des critères afin de favoriser dans leurs milieux la mise en place des moyens permettant la réalisation des plans d'action arrêtés en développement social. La concertation requiert du temps et des ressources pour s'ancrer concrètement dans la communauté et des outils comme les ententes spécifiques doivent pouvoir être utilisés, selon eux, pour y arriver.

On mentionne également la nécessité de voir les ministères s'ouvrir aux collaborations avec les régions pour la réalisation des plans d'action régionaux. Pour concrétiser les orientations régionales en développement social, il importe que les arrimages soient facilités entre les plans d'action et les «balises» édictées par les différentes politiques, c'est là, selon plusieurs, une souplesse difficile à obtenir de certains ministères.

Par ailleurs, on mentionne aussi la nécessité de faire des liens entre le développement économique et le développement social. «*Selon l'axe économique, l'augmentation de la richesse produit du développement social; selon l'axe du développement social, il faut d'abord augmenter la participation sociale si on veut faire du développement. Il nous faut créer des ponts entre ces deux axes fondamentaux du développement de nos communautés*», comme le mentionnait l'un des participants. Des initiatives s'amorcent dans divers milieux. Dans plusieurs régions, les entreprises sont invitées à réfléchir sur leurs responsabilités sociales. Ailleurs, on cherche

à favoriser la mise en place d'un fonds de développement social alimenté par plusieurs partenaires. À cet égard, la région de Lanaudière semble assez avancée. On mentionne également qu'une perspective intéressante s'offre dans l'harmonisation de différents programmes tels le Fonds de lutte à la pauvreté, Emploi-Québec, l'économie sociale, les programmes des régies régionales...

L'ouverture à la recherche, l'arrimage entre les recherches et l'action, la diffusion des connaissances sont des enjeux importants pour permettre aux communautés de faire des choix éclairés et judiciaires.

Après les échanges sur les outils spécifiques aux CRD, on a abordé ceux actuellement utilisés par les régies régionales de la santé et des services sociaux, soit les plans de consolidation. André Dointigny, directeur de la santé publique de la Mauricie et du Centre du Québec, Andy Kennedy, directeur de la santé publique de la Régie régionale du Saguenay-Lac St-Jean et Claudette Gatien, directrice de l'organisation des services, Régie régionale de l'Outaouais sont venus, tour à tour, présenter aux participants diverses avenues utilisées par les régies pour donner suite aux orientations régionales en développement social. D'une région à l'autre, l'implication des régies régionales varie

L'adaptation des normes des politiques et programmes gouvernementaux aux réalités et aux initiatives des milieux sont des conditions incontournables d'une perspective de développement social.

dans le dossier du développement social, autant au niveau de «*l'intensité*» de la collaboration qu'au niveau des formes prises par ces collaborations. À titre d'exemple, la région Mauricie et Centre du Québec travaille sur un projet d'entente spécifique liant le ministère des Régions, celui de la Solidarité sociale, le CRD et la régie régionale. De son côté, la régie du Saguenay-Lac St-Jean est impliquée dans une entente spécifique portant sur les actions visant à contrer l'abandon scolaire. Du côté de l'Outaouais, le forum régional Outaouais 2000 avait retenu parmi les priorités le développement social, en spécifiant comme cibles la situation des jeunes et l'appauvrissement. Le Conseil d'administration de la régie octroyait en mai 1998 une somme de 500 000\$ pour supporter des actions concrètes portant sur ces cibles. Dans certaines régions, on semble avoir renoncé à la signature d'une entente spécifique en développement social en raison des difficultés administratives, et on choisit d'aller vers des ententes de collaboration impliquant un partenariat entre la régie, le CRD et d'autres acteurs régionaux. Dans la majorité des régions, des représentants des régies (souvent des professionnels de santé publique) sont présents et actifs au sein des comités de suivi.

Dossier

Le développement social dans les localités et les régions

«La question du développement social est présente dans les plans de consolidation des régies», affirme Richard Massé, sous-ministre (santé publique) du MSSS, appelé à commenter sur l'implication des régies régionales en développement social. Il continuait: «50% des plans de consolidation des régies ont intégré cette préoccupation de développement social, alors que pour les autres, on y retrouve des projets qui vont dans le sens du développement social». De son côté, Guy Lemire, directeur général du CRD Abitibi-Témiscamingue, faisait valoir que les régies semblent s'ouvrir aux partenaires du milieu. Appelée, elle aussi, à commenter, Lise Gervais, du Centre de formation populaire, lançait un avertissement: «Il ne faut pas réduire le développement social à un plan ou à une entente spécifique. Le développement social passe par les populations elles-mêmes, et non par les institutions. Il ne faut pas seulement consulter les populations, mais travailler avec elles».

Au chapitre des perspectives... ou des conditions à réunir

Tout au long des deux jours de colloque, nombreux furent les commentaires relatifs aux perspectives à entrevoir et, surtout, aux conditions à réunir pour favoriser les actions en développement social. Certains commentaires portent sur les attitudes. On en appelle à la patience, «la concertation, ça demande du temps». On en appelle également à la confiance mutuelle: «il faut se faire confiance mutuellement, comprendre que d'autres ont des intérêts spécifiques légitimes et accepter de garder son agenda ouvert même s'il y a, à l'occasion, des divergences d'intérêts». Les organisations doivent prendre le temps de s'apprivoiser et de développer un même langage, pour ensuite développer des projets concrets, des projets où on retrouve «des situations gagnant-gagnant».

La participation sociale demeure, pour les participants, la condition première du développement social et, à ce titre, devrait teinter toutes les actions. «On doit travailler avec les personnes» dans une perspective d'empowerment. Lieu privilégié pour favoriser la participation sociale et l'exercice de la citoyenneté, les organismes communautaires devraient donc être adéquatement reconnus et soutenus.

Plusieurs représentants d'organismes publics sont aussi intervenus pour dire que leurs organisations devraient s'ouvrir au partenariat, accepter de diffuser et de partager leurs connaissances, accepter de faire, avec d'autres organisations locales ou régionales, des bilans conjoints et accepter aussi de participer activement aux lieux régionaux de concertation. Ils mentionnent également que les organisations publiques régionales devraient se donner

les moyens de mieux supporter les initiatives locales, en supportant des projets, soit par de l'aide professionnelle ou de l'aide financière. On mentionne également la nécessité d'intervenir auprès des décideurs politiques afin de s'assurer que les politiques publiques contribuent au développement social.

On mentionne également la question du leadership. Les participants s'attendent à ce que les organisations qui furent à l'origine de la démarche sur le développement social continuent d'assumer, au plan national, une forme de suivi, et de soutenir les organisations locales et régionales. Au niveau régional, on estime que les CRD et/ou les régies régionales devraient assumer ce leadership, mais en s'appuyant sur un partenariat réel avec les autres acteurs de leur milieu. Toujours en lien avec la question de leadership, plusieurs participants ont mentionné le «besoin de se donner une vision commune», l'un des participants plaident même pour l'élaboration d'un «Manifeste de développement social».

La conclusion du colloque

Lors de la clôture du colloque, les présidences des trois organisations initiatrices de l'événement sont venues, chacune à leur façon, indiquer qu'elles entendaient rester présentes dans le dossier du développement social.

D'entrée de jeu, Diane Vallières, présidente de la Conférence des régies régionales de la santé et des services sociaux, relevait des constantes: l'importance de la multisectorialité, l'importance de la notion de territoire (local et régional), l'importance de se reconnaître dans nos différences et l'importance de lever les barrières entre les différents secteurs. Elle affirmait également que «le rôle de nos associations, au niveau national, est de rendre compte de ce qui se fait à la base et de se projeter

en perspective pour nourrir notre réflexion et notre action». Pour conclure elle y allait d'un engagement: «La Conférence s'engage à être ce canal de représentation pour favoriser la levée des obstacles au développement social de nos communautés».

De son côté, Janvier Cliche, vice-président de l'Association des régions du Québec affirme sa conviction «qu'il se fait des choses au Québec». Il affirme aussi «qu'il faut s'assurer que les pistes d'action s'actualisent dans les régions. À cet égard, l'Association des régions du Québec réitère son engagement à contribuer à lever les obstacles qui résistent à l'action intersectorielle».

Hélène Morais, présidente du Conseil de la santé et du bien-être, y allait à son tour de quatre constats : «les personnes qui ont pris la parole ont témoigné de leur engagement et de leurs valeurs; l'action intersectorielle est vécue dans les différents milieux; par ailleurs, on observe une préoccupation par rapport aux mécanismes de décentralisation; enfin, des attentes sont exprimées à l'égard du central». Elle y allait aussi d'engagements de la part de l'organisme qu'elle préside : «le Conseil maintiendra le développement social à son agenda, il favorisera une meilleure compréhension du développement social, l'identification des principaux enjeux et la définition des stratégies adéquates. Le Conseil maintiendra aussi sa participation dans la réalisation du bulletin DÉVELOPPEMENT SOCIAL. Finalement, le Conseil maintiendra ses liens avec les autres associations et partenaires pour fournir le soutien nécessaire à l'avancement du développement social».

Miser sur la solidarité, la transparence, faire preuve de patience et de compréhension, accepter d'échanger et de débattre et miser sur l'idée de réseaux actifs et solidaires, voilà des attitudes essentielles pour permettre la concertation intersectorielle.

Les suivis à donner

Certes, les forums sur le développement social ont suscité une mobilisation intéressante des acteurs à l'égard d'enjeux sociaux importants pour le Québec. Le colloque des 28 et 29 octobre a démontré que des actions concrètes sont entreprises dans toutes les régions, des actions qui se heurtent à maints obstacles mais qui, portées par la conviction profonde des acteurs, continuent néanmoins de se développer grâce à la concertation et à la volonté partagée d'aller vers l'action intersectorielle.

Les trois organisations initiatrices de l'événement analysent actuellement la situation du dossier, l'ampleur des actions menées sur le terrain et les besoins manifestés par les participants lors du colloque et conviendront sous peu des suites concrètes à donner à ces attentes. ♦