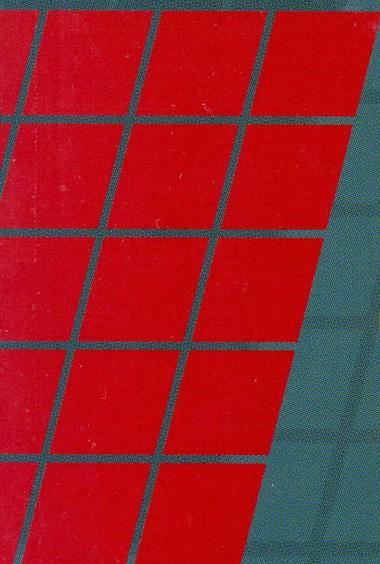


*LOUIS FAVREAU • YVES HURTUBISE*

# **CLSC** *ET COMMUNAUTÉS LOCALES*



*LA CONTRIBUTION  
DE L'ORGANISATION  
COMMUNAUTAIRE*



Presses de l'Université du Québec



**CLSC  
ET COMMUNAUTÉS  
LOCALES**

**La contribution  
de l'organisation communautaire**



# **CLSC ET COMMUNAUTÉS LOCALES**

**La contribution  
de l'organisation communautaire**

Louis Favreau  
et Yves Hurtubise

1993  
Presses de l'Université du Québec  
2875, boul. Laurier, Sainte-Foy (Québec) G1V 2M3

**Données de catalogage avant publication (Canada)**

Favreau, Louis, 1943-

CLSC et communautés locales : la contribution  
de l'organisation communautaire

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 2-7605-0693-2

1. Centres locaux de services communautaires — Québec (Province). 2. Organisation communautaire — Québec (Province). 3. Santé, Services communautaires de — Québec (Province). 4. Services sociaux — Québec (Province). 5. Problèmes sociaux — Québec (Province). I. Hurtubise, Yves, 1945- . II. Titre.

HV109.Q84F381993

361.9714

C93-097217-1

ISBN 2-7605-0693-2

*Tous droits de reproduction, de traduction  
et d'adaptation réservés* ©1993

Presses de l'Université du Québec

---

Dépôt légal — 3<sup>e</sup> trimestre 1993  
Bibliothèque nationale du Québec  
Bibliothèque nationale du Canada  
Imprimé au Canada

---

## Table des matières

---

<b>LISTE DES SIGLES UTILISÉS</b> .....	XII
<b>REMERCIEMENTS</b> .....	XIII
<b>INTRODUCTION</b> .....	1
<b>CHAPITRE 1 : CLSC, COMMUNAUTÉS LOCALES ET ORGANISATION COMMUNAUTAIRE EN CLSC Des pratiques en redéfinition</b> .....	3
1.1. Une enquête inspirée par la dynamique communautaire des CLSC et des communautés locales .....	3
1.2. Les organisateurs communautaires de CLSC : des intervenants un peu spéciaux .....	5
1.3. La place des CLSC sur l'échiquier du système public de santé et de services sociaux .....	6
1.4. L'origine du projet .....	7
1.5. La problématique générale de la recherche .....	9
1.6. L'objectif de la recherche .....	10
1.7. La pertinence sociale de la recherche .....	12

1.8. Les trois composantes du cadre d'analyse : la communauté, les intervenants et l'État .....	13
1.9. Le cadre et la méthode d'analyse .....	15
Repères bibliographiques .....	16
<b>CHAPITRE 2 : PROBLÈMES SOCIAUX ET COMMUNAUTÉS LOCALES</b>	
<b>La nouvelle situation sociale .....</b>	<b>19</b>
2.1. Un révélateur : l'appauvrissement des communautés locales et la conscience de cette pauvreté .....	19
2.2. Les problèmes sociaux des villes et des villages : les nouveaux enjeux .....	23
2.2.1. La nouvelle réorganisation socio-spatiale du Québec : la montée des villes moyennes .....	23
2.2.2. La nouvelle situation sociale dans le Québec des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix .....	24
2.3. Mieux comprendre pour mieux intervenir .....	28
Repères bibliographiques .....	30
<b>CHAPITRE 3 : MOUVEMENT COMMUNAUTAIRE ET COMMUNAUTÉS LOCALES</b>	
<b>La nouvelle dynamique sociale .....</b>	<b>33</b>
3.1. Vision de l'évolution du mouvement populaire et communautaire au sein des CLSC : les réponses à la nouvelle situation sociale .....	34
3.1.1. La perte de vitesse de l'« action sociale » .....	35
3.1.2. La dynamique de développement des ressources communautaires .....	36
3.1.3. Développement local et partenariat .....	38
3.2. L'évolution du mouvement populaire et communautaire dans le contexte de la réforme des services sociaux et de santé : la nouvelle dynamique sociale des années quatre-vingt-dix .....	43
3.2.1. Le contexte général dans lequel évolue cette nouvelle dynamique sociale .....	44

3.22. Les caractéristiques de cette nouvelle dynamique sociale .....	45
En guise de conclusion .....	47
Repères bibliographiques .....	48
 <b>CHAPITRE 4 : LA CONTRIBUTION COMMUNAUTAIRE DES CLSC</b>	
<b>Leadership social et difficiles partenariats .....</b>	<b>51</b>
4.1. L'enracinement des CLSC dans les communautés locales (1972-1992) : de la « déchirure historique » à la transformation en institutions publiques .....	52
4.2. Les rapports CLSC–organisations populaires et communautaires : le difficile partenariat des années quatre-vingt-dix .....	54
4.3. Le leadership social des CLSC dans les communautés locales aujourd'hui : une place, une place parmi d'autres, une place avec d'autres .....	58
4.4. Les principaux acteurs du leadership social exercé par les CLSC dans les communautés locales aujourd'hui .....	60
4.5. Quelques pistes d'analyse de la contribution communautaire des CLSC : l'incontournable proximité des communautés locales .....	62
4.5.1. Les CLSC d'aujourd'hui : esquisse de typologie de leur contribution dans les communautés locales .....	62
4.5.2. Les CLSC et les organisations communautaires : enjeux actuels et scénarios de collaboration possibles .....	69
Repères bibliographiques .....	73
 <b>CHAPITRE 5 : RENOUVELLEMENT D'UNE PRATIQUE PROFESSIONNELLE</b>	
<b>L'organisation communautaire en CLSC .....</b>	<b>75</b>
5.1. L'exercice de la pratique professionnelle de l'organisation communautaire en CLSC .....	76

5.1.1. Les domaines d'intervention :	
une adaptation aux nouvelles problématiques	
et aux programmes nationaux .....	76
5.1.2. Transformation des modes d'intervention .....	83
5.1.3. La motivation au travail	
ou qu'est-ce qui fait courir les intervenants ? .....	88
5.1.4. Une légitimité dans la communauté	
et des succès prometteurs .....	96
5.1.5. Des difficultés à surpasser .....	100
5.2. Les jonctions professionnelles .....	103
5.2.1. L'articulation entre organisation	
communautaire et administration sociale .....	103
5.2.2. La recherche d'un nouveau modèle	
de complémentarité : les liens entre	
l'approche communautaire	
et l'organisation communautaire .....	106
5.3. Défis actuels de la pratique d'organisation	
communautaire en CLSC .....	122
5.3.1. L'autonomie et la marge	
de manœuvre professionnelles .....	122
5.3.2. Le renouvellement	
de l'organisation communautaire .....	126
Conclusion .....	134
Repères bibliographiques .....	134

## **CHAPITRE 6 : RECONNAISSANCE DES CLSC ET DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE**

<b>Un enjeu social et politique .....</b>	<b>137</b>
6.1. Une histoire parsemée d'embûches .....	138
6.1.1. Les rapports contradictoires des CLSC à l'État .....	138
6.1.2. La pratique d'action communautaire	
fait partie de ces rapports contradictoires .....	143
6.2. Un premier moment charnière de cette histoire :	
le rapport Brunet .....	146
6.2.1. Consolidation de l'institution	
et restriction de ses mandats .....	146
6.2.2. Consolidation et restriction	
des champs de l'action communautaire .....	150

6.3. Un nouveau moment charnière : la réforme Côté .....	157
6.3.1. Les organisateurs communautaires s'organisent comme professionnels de l'intervention sociale .....	157
6.3.2. Changement d'attitude institutionnelle et politique à l'égard de l'organisation communautaire .....	159
Conclusion .....	162
Repères bibliographiques .....	163
<b>CONCLUSION :L'action communautaire en CLSC à la croisée des chemins ? .....</b>	<b>167</b>
BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE .....	183
Annexe 1 Coordonnées méthodologiques de la recherche .....	193
Annexe 2 Quelques résultats de recherche extraits de <i>Pratiques d'organisation et de travail communautaires en CLSC</i> .....	205

---

## Liste des sigles utilisés

---

ACEF :	Association coopérative d'économie familiale
C.A. :	Conseil d'administration
CAS :	Conseil des affaires sociales
CDC :	Corporation de développement communautaire
CDEC :	Corporation de développement économique communautaire
CLSC :	Centre local de services communautaires
CRSSS :	Conseil régional de la santé et des services sociaux
CSS :	Centre de services sociaux
DSC :	Département de santé communautaire
FCLSCQ :	Fédération des centres locaux de services communautaires du Québec
MRC :	Municipalité régionale de comté
MSSS :	Ministère de la Santé et des Services sociaux
OLO :	Oeuf-Lait-Orange
ONG :	Organisme non gouvernemental
PME :	Petites et moyennes entreprises
PROS :	Plan régional d'organisation de services
RCM :	Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal
RQIIAC :	Regroupement québécois des intervenants et intervenantes en action communautaire en CLSC

NOTE : Dans cet ouvrage, le masculin est utilisé comme genre représentant les deux sexes, sans discrimination à l'égard des hommes et des femmes et dans le seul but d'alléger le texte.

---

## REMERCIEMENTS

---

Nous tenons tout spécialement à exprimer notre gratitude à nos collaborateurs immédiats Jacques Caouillette (Université Laval), Gisèle Lafrenière (Université du Québec à Hull) et Raymonde Bourque (Université du Québec à Montréal). Ceux-ci ont étroitement participé à la mise en œuvre de notre stratégie de cueillette de données en allant, avec ou sans nous, selon le cas, rencontrer des directeurs généraux de CLSC, des organisateurs communautaires ou des leaders des communautés desservies par les Centres locaux de services communautaires (CLSC) que nous avons retenus pour notre enquête.

Nous tenons également à remercier Santé et Bien-être social Canada pour avoir soutenu financièrement notre projet de recherche, le Département des sciences humaines de l'Université du Québec à Hull (UQAH), le Laboratoire de recherche de l'École de service social et le Centre de recherche sur les services communautaires de l'Université Laval pour leur soutien logistique. Nous avons pu être dégagés partiellement de nos fonctions d'enseignement au début de cette recherche grâce aux contributions des vice-rectorats aux ressources humaines (VRRH) et à l'enseignement/recherche (VRÉR) de l'UQAH et de l'École de service social de l'Université Laval.

Que soient aussi remerciées les personnes dont nous avons sollicité les avis à un moment ou l'autre de notre démarche, notamment :

Lucie Fréchette, professeur en travail social à l'UQAH ;

René Lachapelle, organisateur communautaire au CLSC du Havre ;

Raymond Cadrin, organisateur communautaire au CLSC Rivières et Marées et président du RQIIAC en 1990-1992 ;

Pauline Gingras, coordonnatrice au CLSC Basse-ville ;

Armande Caron, organisatrice communautaire au même CLSC ;

Ghislaine Lalande, organisatrice communautaire au CLSC des Etchemins ;

Francine Dubé, organisatrice communautaire au CLSC Pierrefonds.

Enfin, nous remercions de façon toute particulière les soixante-dix personnes, directeurs généraux, cadres, organisateurs communautaires et membres de conseils d'administration de CLSC, ainsi que les leaders de communautés locales qui ont accepté de nous rencontrer en entrevue. Nous soulignons également la contribution toute spéciale de mesdames Michèle Vigeoz, directrice générale du CLSC Saint-Léonard, et Linda Vallée, déléguée du RQIIAC au comité de travail de la FCLSCQ sur l'action communautaire, qui ont bien voulu nous accorder les deux entrevues de fin de recherche pour faire le point sur l'ensemble de ce dossier.

---

## INTRODUCTION

---

Ce texte est le résultat d'une démarche de recherche que nous avons entreprise en 1988 avec des collègues universitaires et des organisateurs communautaires de CLSC. Depuis 1990, avec le support financier de Santé et Bien-être social Canada, et avec le soutien de professionnels de recherche, nous avons cherché à comprendre la dynamique de transformation de l'action communautaire en CLSC. Le premier chapitre présente l'ensemble de notre démarche, sa problématique et sa méthodologie.

L'action communautaire est une pratique sociale qui a pour finalité le travail sur les problèmes sociaux des communautés. Quelle idée se fait-on de ces problèmes dans les CLSC, autant chez les dirigeants que chez les intervenants communautaires ? Les problèmes sont-ils les mêmes à la ville qu'à la campagne ? Dans le deuxième chapitre nous traitons ces questions et suggérons de nouvelles pistes d'analyse des problèmes sociaux.

Les organismes populaires et communautaires et les CLSC font partie des dynamismes des communautés locales. Comment se caractérisent ces dynamismes ? Comment le monde des CLSC les perçoit-il ? Que signifie la montée du développement local et de la concertation pour certaines communautés ? Voilà le contenu du troisième chapitre.

Dans le quatrième chapitre nous approfondissons la question des rapports entre les CLSC et les communautés, ceux qui se tissent à travers le partenariat comme ceux qui se créent à travers la concertation et la solidarité autour d'enjeux de survie. Le CLSC, institution, est aussi un CLSC

en rapport avec son milieu, ses leaders, ses militants et bénévoles. Par qui passent ces liens avec la communauté ? Quels sont les rôles des directions et des intervenants communautaires ? Voilà les questions que nous tenterons d'éclairer dans ce chapitre.

Dans le cinquième chapitre nous nous attardons à la pratique professionnelle des organisateurs communautaires. Nous examinons l'évolution de cette pratique en ce qui a trait à ses champs d'action et à ses méthodes de travail. Nous présentons les balises d'un nouveau projet professionnel et nous analysons les changements survenus dans la motivation au travail et le rapport à l'idéologie. Enfin, nous y expliquons les tensions et rapprochements possibles entre l'action communautaire et l'administration sociale ainsi qu'entre l'action communautaire et l'approche communautaire.

L'action communautaire se déploie dans une institution publique – le CLSC – dont le rapport à l'État a été de nature conflictuelle depuis ses origines. Dans le sixième et dernier chapitre nous analysons les relations tendues entre le pouvoir politique et l'institution CLSC, de leur naissance à la réforme Côté, pour en conclure que, bien qu'ayant été responsable de certaines d'entre elles, l'action communautaire n'en a pas moins dû subir les conséquences de ces tensions.

Notre étude se termine par des réflexions prospectives tant sur l'avenir des CLSC que sur celui de l'action communautaire.

Nous avons fait suivre chaque chapitre de repères bibliographiques sur la question qui y est traitée. Le lecteur trouvera à la fin du texte une bibliographie complète, incluant tous les titres mentionnés dans le texte. Enfin, dans une première annexe nous précisons quelques points méthodologiques et, dans une deuxième, nous fournissons des données quantitatives extraites de la recherche menée en 1987-1988 avec des collègues et des intervenants communautaires de CLSC.

# CHAPITRE

# 1

---

## CLSC, COMMUNAUTÉS LOCALES ET ORGANISATION COMMUNAUTAIRE EN CLSC

Des pratiques en redéfinition

---

### **1.1. Une enquête inspirée par la dynamique communautaire des CLSC et des communautés locales**

La recherche que nous avons menée pendant près de trois ans a été conduite en toute indépendance à l'égard des principaux acteurs concernés. Mais cela n'enlève rien à notre solidarité avec l'ensemble des intervenants, les intervenants communautaires mais aussi les autres intervenants (travailleurs sociaux, auxiliaires familiales, infirmières, etc.). Les CLSC et leurs organisateurs communautaires constituent par ailleurs notre pôle d'intérêt premier : l'organisation communautaire en CLSC n'est-elle pas au carrefour de toutes les critiques, à l'interne par leurs collègues (mais que font-ils au juste ?) et par la direction générale (pourquoi font-ils ceci plutôt que cela ?), à l'externe par les groupes communautaires (veulent-ils récupérer notre action ?) et par les élites locales (de quoi se mêlent-ils à la fin ?). Quant aux CLSC, ne sont-ils pas eux aussi au carrefour de toutes les critiques : certains les considèrent comme un luxe (Demers, 1987), tandis que d'autres, les organismes populaires et commu-

nautaires, jugent que l'importance des moyens dont ils disposent les incite à vouloir étendre leur hégémonie à tout ce qui est travail communautaire.

Nous ne prétendons pas être détachés de ces questions. Il convient plutôt de parler d'une certaine complicité avec l'organisation communautaire, celle du mouvement populaire et communautaire tout comme celle entreprise au sein et à partir des CLSC depuis un peu plus de vingt-cinq ans. Bien avant d'entreprendre cette recherche commune, les deux auteurs que nous sommes devenus à cette occasion se sont en effet rencontrés au sein du Comité de citoyens du quartier Hochelaga-Maisonneuve à Montréal en 1966-1967. Par la suite, sans jamais vraiment nous perdre de vue, nous avons travaillé chacun de notre côté mais dans le même champ d'activités. Puis, nous nous sommes à nouveau croisés en 1986, lors du colloque de Victoriaville sur le développement communautaire, colloque à l'occasion duquel a germé puis mûri, avec quelques autres<sup>1</sup>, l'idée de commencer à cerner de plus près cette action communautaire en CLSC qui, si elle n'était pas en crise au sens fort de ce terme, commençait à vivre une nouvelle remise en question<sup>2</sup>.

Sommes-nous pour autant des partisans inconditionnels des pratiques d'organisation communautaire en CLSC ? Non, mais plutôt les complices des intervenants, en ce que nous sommes capables de bien saisir de l'intérieur leur démarche collective de réflexion, de recherche et de formation depuis 1986<sup>3</sup>. Complices aussi de ce réseau de CLSC qui ont maille à partir avec le modèle dominant de santé et de services sociaux. Il faut pour le savoir observer la place que le MSSS, les CRSSS et, encore plus, la majorité des médecins leur réservent généralement depuis leur naissance dans les années soixante-dix. Et quand ils n'ont pas à se débattre avec le MSSS, c'est avec l'autre extrême du continuum social, les organisations communautaires et les syndicats, qu'ils éprouvent des difficultés, l'alliance des CLSC avec les communautés locales n'étant pas jugée à la hauteur de leurs aspirations.

1. Dont Gilles Beauchamp du CLSC Hochelaga-Maisonneuve à Montréal, Pierre Paré du CLSC Basse-ville à Québec, René Lachapelle du CLSC du Havre à Sorel... tous artisans de la première heure ou acteurs importants dans l'organisation d'un regroupement des intervenants communautaires en CLSC.
2. Voir à ce propos Y. HURTUBISE et P. PARÉ (1988). *Pratiques d'action communautaire en CLSC*, Actes du Colloque sur l'action communautaire en CLSC, Université Laval.
3. Voir à ce propos COLLECTIF (1990). *S'organiser, s'entraider, s'en sortir*, Programmation de l'équipe d'organisation communautaire du CLSC Hochelaga-Maisonneuve, Montréal ; et HURTUBISE, BEAUCHAMP, FAVREAU et FOURNIER (1989). *Pratiques d'organisation et de travail communautaires en CLSC*, RQIIAC, Montréal.

## 1.2. Les organisateurs communautaires de CLSC : des intervenants un peu spéciaux

Dans un article de la revue *Intervention*, Claude Larivière nous donne les chiffres des effectifs en intervention sociale et en organisation communautaire dans le réseau des CLSC (Larivière, 1989 : 32-33). Près de 2612 postes (2611,9) sur un total de 8144 s'exercent dans la mission sociale des CLSC (32 % par rapport à 40,8 % pour la mission sanitaire, à 19,2 % pour celle de soutien et à 7,8 % pour celle d'encadrement). La mission sociale fait appel à trois groupes d'intervenants : les intervenants sociaux proprement dits (agents de relation humaine, travailleurs sociaux, psychologues, etc.) (1273,5 postes), les auxiliaires familiales (1012,8 postes) et finalement les organisateurs communautaires (325,6 postes) qui se subdivisent eux-mêmes en trois sous-groupes (les organisateurs communautaires : 214,5 postes ; les travailleurs communautaires : 89,6 postes ; et les travailleurs de quartier : 21,5 postes)<sup>4</sup>. Les 325 organisateurs communautaires, qui sont probablement plus près de 350 aujourd'hui, sans compter les situations mixtes (agent d'information-organisateur communautaire ; agent de relations humaines-organisateur communautaire...), constituent un groupe professionnel relativement peu important en nombre<sup>5</sup>. Ce serait cependant une erreur de s'en tenir à cette seule donnée, car leur poids social est d'un autre ordre. Distribués dans l'ensemble des CLSC, les organisateurs communautaires forment le noyau professionnel clé des CLSC dans la réalisation de leur mission communautaire et au sein du leadership social des communautés locales. D'un côté, ils sont fragiles parce que peu nombreux et facilement isolables du fait que leur travail commande un horaire flexible et beaucoup de présence dans le milieu, fragiles aussi par le caractère « chaud » de certains de leurs dossiers. Mais d'un autre côté ils sont également influents parce qu'ils exercent un rôle social significatif dans les communautés locales et font preuve d'une motivation très souvent au-dessus de la moyenne, sans compter leur formation académique

4. Tous ces chiffres datent de 1986 et sont tirés de différents rapports du MSSS. Voir entre autres L. LEGROS *et al.* (1987). *Évolution et conditions de la pratique sociale professionnelle dans le réseau*, Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux, p. 78-79 en particulier ; et G. DUSSAULT *et al.* (1987). *La main-d'oeuvre socio-sanitaire au Québec*, Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux, en particulier les pages 158 et 161 à 164.
5. Pour fins de comparaison, notons que notre enquête de 1988 indiquait 357 personnes travaillant en action communautaire en CLSC, alors que JOBIN (1986) mentionnait 312 personnes et que ROY (1989) estimait leur nombre à 325.

qui est également au-dessus de la moyenne : 60 % d'entre eux détiennent un baccalauréat universitaire et 20 % une maîtrise, formation principalement en travail social d'ailleurs (Hurtubise, 1989). Disposant d'une formation en sciences humaines et ayant un lien constant avec les mouvements sociaux, ils sont généralement imprégnés d'une culture du changement social, à la fois locale et globale.

Voilà donc ce qui forme la toile de fond de cette nouvelle profession sociale, son originalité, d'autant plus que les membres de cette profession travaillent au sein d'un réseau de plus de 150 CLSC qui se démarquent eux aussi par un aspect bien spécial, celui d'être structurés directement en fonction des communautés locales et de se présenter sous forme d'établissements de petite ou moyenne taille (plus ou moins 100 à 150 personnes). Ce sont là deux caractéristiques de base qui les distinguent fortement des autres établissements du secteur public, sans parler de la mixité de leur mission, à la fois sanitaire, sociale et communautaire<sup>6</sup>.

### **1.3. La place des CLSC sur l'échiquier du système public de santé et de services sociaux**

Si on les compare avec les autres établissements de santé et de services sociaux au Québec, les CLSC gagnent largement à être connus. Bélanger et Lévesque, après avoir analysé de façon critique l'ensemble de notre système de santé et de services sociaux, avancent trois scénarios de réforme : a) celui possible de la commission Rochon, scénario qui préconise de nouveaux objectifs mais à l'intérieur, grosso modo, des mêmes règles du jeu ; b) celui, toujours possible, de la privatisation à la manière des néolibéraux ; et c) un scénario utopique mais non moins pertinent dont un exemple est le CLSC :

On peut proposer une utopie qui combinerait les paramètres du système de la façon suivante : un mode de consommation actif où les usagers sont mobilisés par la formation et l'éducation, participant à la gestion des établissements, et où la consommation est gratuite et universelle ; des relations de travail participatives qui assurent un travail d'équipe, une polyvalence des tâches à l'intérieur de catégories d'emploi plus larges ainsi qu'une implication dans les décisions concernant l'organisation du travail et les politiques de santé et de services sociaux ; enfin, un statut de salarié pour tous les

6. Voir à cet effet le chapitre sur la contribution communautaire des CLSC et leur leadership social.

professionnels actuellement rémunérés à l'acte. Cette utopie ressemble à une variante actuelle du système québécois : les CLSC (centres locaux de services communautaires) [...] (Bélangier et Lévesque, 1990 : 243)

Ces deux auteurs s'inspirent de cette expérience pour tenter de fournir un projet de renouvellement de l'ensemble du système public de santé et de services sociaux, au plan tout au moins de l'organisation du travail et de la participation des usagers. Tout comme d'autres qui, après l'avoir comparé avec ce qui se passe dans des établissements du même type au Canada anglais et aux États-Unis (Robichaud et Quiviger, 1990 ; Gulati et Guest, 1990), font valoir la qualité du travail qui peut être fait en matière de prévention sociale *et d'empowerment* des communautés locales.

Le rôle important et un peu spécial de la profession d'organisateur communautaire de CLSC et celui non moins particulier des CLSC comme organismes publics de première ligne nous ont conduit à formuler d'abord un projet de recherche qui permettrait d'explorer plus à fond cette double originalité et de façon plus spécifique la pratique de l'organisation communautaire en CLSC et la mission communautaire des CLSC.

#### **1.4. L'origine du projet**

L'action communautaire est une composante essentielle de la définition des CLSC depuis leurs origines. L'assemblée générale de la Fédération des CLSC de novembre 1987 renouvelait cet acquis<sup>7</sup> en définissant les CLSC ainsi :

Les CLSC réaffirment leur mission comme établissements locaux de santé, de services sociaux et d'action communautaire, orientés vers le développement de l'autonomie des personnes et des communautés, vers le maintien dans le milieu naturel et caractérisés spécifiquement par l'approche communautaire et la prévention.

Pendant, différents facteurs ont fait évoluer la pratique de l'action communautaire – facteurs sur lesquels nous reviendrons plus loin – de telle sorte que nous faisons face il y a peu à une situation de malaise (Favreau, 1988) qui suscitait diverses réactions chez les professionnels de l'action communautaire que sont les intervenants communautaires, chez les directions générales de CLSC, de même qu'au sein des communautés locales (organismes populaires et communautaires, etc.).

7. Ce qui ne s'est pas démenti depuis, comme l'illustre une autre assemblée générale cinq ans plus tard, celle de mai 1992, laquelle, en plus, entérina les recommandations d'un comité de la Fédération des CLSC portant sur l'action communautaire.

Cette recherche se veut le prolongement d'une démarche de réflexion sur l'état de ce secteur d'activité, démarche que nous avons entreprise il y a déjà plus de cinq ans et dont nous rappelons ici les principales étapes.

En 1986, plusieurs intervenants communautaires de la région du Bas-Saint-Laurent se réunissaient pour faire le point sur la transformation de leur pratique professionnelle. Le mémoire qu'ils présentèrent par la suite aux directions générales de CLSC de leur région revendiquait le maintien des modules communautaires dans les CLSC. En octobre de la même année, à l'occasion d'un colloque sur le développement communautaire tenu à Victoriaville à l'initiative de la Corporation de développement communautaire des Bois-Francs<sup>8</sup>, une quarantaine d'intervenants communautaires provenant des CLSC se rencontraient spontanément pour discuter de leurs préoccupations quant à l'état de leur pratique. Inquiets de la situation prévalant dans leurs institutions et n'ayant pas les moyens d'en évaluer la portée sur l'ensemble du territoire, ils confiaient à un petit nombre d'entre eux (ce qui deviendra le comité de liaison des intervenants communautaires) le soin d'organiser dans les plus brefs délais une rencontre à l'échelle du Québec des organisateurs communautaires de CLSC.

En février 1987 commençait alors une collaboration fructueuse entre le comité de liaison et quelques professeurs en organisation communautaire de diverses universités. Fructueuse parce qu'elle donna lieu à la production d'une recherche qui permit d'établir le profil type de l'intervenant communautaire en CLSC. Un questionnaire expédié à 354 personnes fut rempli par 71 % de la population cible. Des résultats préliminaires ont d'abord été présentés au colloque et publiés dans la revue *Nouvelles pratiques sociales* (Beauchamp et Hurtubise, 1988 : 81-91), avant que l'ensemble des résultats fassent l'objet d'une publication (Hurtubise *et al.*, 1989). Cette recherche fut produite pour alimenter la réflexion du premier colloque des organisateurs communautaires à l'Université Laval. Ce colloque constitue le deuxième résultat tangible de la collaboration entre les organisateurs communautaires de CLSC et des professeurs en travail social auquel nous fûmes associés. Tenu en mai 1988, il se conclut par la création du Regroupement québécois des intervenants et intervenantes communautaires en CLSC (RQIIAC). Vint finalement la mise en œuvre d'un volet plus qualitatif à cette recherche qui allait nous amener, avec nos assistants de recherche Jacques Caillouette, Gisèle Lafrenière et Raymonde Bourque,

8. Voir CORPORATION DE DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE DES BOIS-FRANCS (1987). *Fais-moi signe de changement*, Actes du colloque de Victoriaville sur le développement communautaire, Victoriaville.

à scruter la dynamique de cette pratique à travers 18 CLSC, 10 régions du Québec et des entrevues auprès de 70 personnes.

### **1.5. La problématique générale de la recherche**

Qu'est-ce qui fait donc problème avec l'action communautaire en CLSC ? L'organisation communautaire est un concept générique d'usage courant dans le milieu des CLSC. Il désigne l'activité professionnelle des organisateurs et travailleurs communautaires. (Nous utiliserons indistinctement action communautaire et organisation communautaire.)

Comme tous les secteurs professionnels rattachés aux CLSC, l'organisation communautaire a beaucoup évolué depuis quinze ans. Maurice Roy rappelle certaines caractéristiques de cette évolution (Roy, 1987 : 55). Il mentionne qu'au début des années soixante-dix, les intervenants communautaires étaient animés par un projet de société, un projet politique global. Favreau (1988) note également des changements importants dus à la fois à la transformation de l'État-providence, à l'émergence de nouvelles sensibilités à l'égard de certaines problématiques sociales et à la transformation des approches collectives qui influencent les intervenants eux-mêmes. Bélanger et Lévesque (1986) constatent un certain reflux des mouvements sociaux et un certain repli de professionnels et semi-professionnels sur « la vie privée et le hors travail ».

Ces indications de la transformation d'une pratique professionnelle au cours des années quatre-vingt nous renvoient à des changements importants qui sont actuellement en cours dans le réseau des affaires sociales en général et dans les CLSC en particulier.

Le rapport Brunet (voir la section 6.2) et la position du ministère de la Santé et des Services sociaux ont convergé à un moment pour retirer certains dossiers d'organisation communautaire aux CLSC et les renvoyer aux ministères concernés par les problèmes. Ils ont également été d'accord pour faire de l'organisation communautaire un support professionnel dans des problématiques où une intervention multidisciplinaire est à l'œuvre ou souhaitée. A travers une programmation générale définie par le ministère, chacun des CLSC a été incité à revoir en partie ses programmes et à réaffecter certaines de ses ressources professionnelles, notamment ses ressources en organisation communautaire.

Par ailleurs, à la Fédération des CLSC, on a voulu implanter le concept *d'approche communautaire*, dont on dit qu'elle est la marque distinctive de ce type d'établissement. Certains CLSC ont fait des expériences et

formulé l'espoir d'explicitier cette nouvelle approche qui répondrait mieux à leurs yeux aux problèmes du milieu dans lequel ils interviennent (Guay et Lapointe, 1985 ; Gingras, 1988). La diffusion de ce concept sema d'abord l'inquiétude chez un certain nombre d'intervenants en organisation communautaire (Bourque, 1985) qui voyaient mal comment ils s'intégreraient réellement dans cette approche « multi et transdisciplinaire » (Poupart, 1985). On a donc pu constater la volonté politique et institutionnelle de la Fédération des CLSC de redéfinir la pratique d'organisation communautaire en CLSC ; mais aussi l'inquiétude des organisateurs communautaires quant à leur autonomie professionnelle, dont ils ont témoigné lors de leur premier colloque et dans leur organe d'information (Hurtubise et Paré, 1988 ; *Interaction communautaire*, 1987 et 1988).

Ceci étant, nous devons donc adopter la problématique de recherche suivante : les pratiques d'organisation communautaire en CLSC sont aujourd'hui en redéfinition ; elles se situent dans de nouveaux champs d'action correspondant à de nouvelles sensibilités sociales ; certaines directions de CLSC misent sur une *approche communautaire* sans que les liens avec la pratique de l'action communautaire y soient nécessairement très explicites. Dans la même perspective, les champs plus traditionnels de pratique de l'organisation communautaire (défense des droits sociaux par exemple), tout en faisant encore partie des dossiers de travail d'intervenants communautaires, se situent désormais dans une nouvelle conjoncture sodopolitique et un équilibre plus instable.

Mais, dans les années quatre-vingt, le secteur public de la santé et des affaires sociales ne fut pas le seul à s'engager dans un processus de mutation. Les grands projets collectifs et les mouvements sociaux revendicateurs de plus de justice sociale furent également remis en question (Bélanger et Lévesque, 1986 ; Favreau, 1989 et 1990). Pour les uns, le militantisme était à la baisse au profit du bénévolat (Panet-Raymond, 1985), alors que pour d'autres il s'agissait peut-être plus de « l'émergence d'une autre sorte d'engagement social » préoccupé de la « conscience de soi comme être humain autonome [...] condition essentielle au changement social global » (Deslauriers, 1985 ; Bélanger *et al.*, 1987).

## 1.6. L'objectif de la recherche

L'ensemble de cette problématique nous a conduit à poser une question fondamentale : Les transformations en cours dans la pratique de l'organisation communautaire en CLSC conduisent-elles à un renouvellement de cette pratique sociale ou assistons-nous à une lente dégradation de ce

qui a été une des pratiques les plus originales des CLSC dans les communautés locales ? En d'autres termes, n'est-il pas vrai que la dynamique actuelle des CLSC est en pleine transformation ? Si oui, où nous conduit-elle ? Les CLSC sont-ils présentement en voie de s'intégrer au modèle dominant du système de santé et de services sociaux, tayloriste dans l'organisation du travail, fordiste dans les relations de travail et providentialiste dans ses rapports aux usagers, pour reprendre la conceptualisation de Bélanger et Lévesque (1990) ? Ou bien continuent-ils, en dépit du néolibéralisme ambiant, de leurs maigres ressources financières, de leur remise en question périodique par le MSSS, des déceptions suscitées périodiquement chez les organismes communautaires, et de la morosité de certaines composantes de leur personnel (intervenants et directions inclus), à maintenir le cap d'une certaine innovation au plan de la santé, des services sociaux et de l'action communautaire ? Que vient nous dire à cet égard l'action communautaire entreprise par ces CLSC ?

De façon plus ou moins explicite, à la fin des années quatre-vingt, plusieurs ont fait l'hypothèse du déclin de l'action communautaire en CLSC, par la réduction progressive de ses effectifs et par le rapatriement de celle-ci dans le giron du socio-sanitaire (Jobin, 1986 : 17), ou encore par la nouvelle appartenance de ce mode d'intervention à tous les intervenants de CLSC (Bozzini, 1989 : 10), vœu le plus cher pendant un certain nombre d'années des directions de CLSC (Poupart, 1986) ; pendant ce temps, les leaders d'un certain nombre d'organisations populaires et communautaires concluaient à son ambiguïté fondamentale puisque les organisateurs communautaires de CSLC relevaient d'une institution publique travaillant, disait-on alors, à la récupération d'un travail accompli pour l'essentiel par eux.

Poussant plus loin l'hypothèse implicite tout au moins d'un déclin progressif, certaines recherches (Bélanger et Lévesque, 1988 ; Lamoureux et Lesemann, 1987 ; et dans une certaine mesure Favreau, 1989) ont énoncé que ces tendances lourdes conduisaient à la normalisation des CLSC et de leur action communautaire : repli des mouvements sociaux (syndical et communautaire nommément), sous-traitance du secteur communautaire par le secteur public, directement ou indirectement par le seul financement d'activités complémentaires, spécialisation du secteur communautaire et des CLSC par problématiques, etc. Comme nous le verrons plus loin, c'était peut-être compter sans la diversité des situations et le revirement de la conjoncture socio-politique interne aux affaires sociales, tant dans le secteur communautaire que dans le secteur public avec les années quatre-vingt-dix.

L'objectif principal de notre démarche est de proposer une compréhension renouvelée de cette dynamique de transformation de l'organisation communautaire en CLSC, compréhension qui permettra sans doute de mieux cerner les redéploiements de cette pratique au cours des années quatre-vingt-dix au sein des communautés desservies par les CLSC.

### **1.7. La pertinence sociale de la recherche**

Peu d'études et de réflexions d'ensemble ont porté spécifiquement sur l'organisation communautaire en CLSC jusqu'à maintenant. Cela ne veut pas dire que cette forme de pratique a été ignorée pour autant. On peut regrouper ces études en trois catégories : 1) celles où les praticiens eux-mêmes visent à faire le point sur leurs propres pratiques ; 2) celles qui traitent de l'organisation communautaire par incidence (Lesemann et Lamoureux, 1988 ; Bélanger et Lévesque, 1987 et 1988) ; et 3) celles où les praticiens et les chercheurs discutent du concept d'approche communautaire (Gingras, 1991 a et b).

Notre perspective de recherche est plus englobante que celle de la première catégorie et plus spécifique que celles de la deuxième et de la troisième catégorie : 1) plus englobante, parce que nous voulons considérer un ensemble de facteurs qui influencent la pratique, soit : a) la communauté : ses problèmes, sa vitalité comme collectivité organisée et ses rapports au CLSC qui la dessert ; b) les intervenants communautaires de CLSC, leur pratique (priorités, champs d'intervention, méthodes, etc.), leur rapport à la direction et aux autres intervenants ; c) le CLSC, sa direction, son rapport à la communauté locale (enracinement, présence, exercice de sa mission communautaire) et à l'État (MSSS, CRSSS, autres établissements) ; 2) plus spécifique, parce que notre recherche a pour axe principal l'organisation communautaire en CLSC et sa dynamique au sein des communautés locales.

Cet ouvrage apporte des éléments nouveaux de connaissance. Il nous apparaît également pertinent dans un contexte social plus général de redéfinition des responsabilités des CLSC, de redéfinition de l'ensemble du secteur public et du secteur communautaire dans les domaines de la santé et des services sociaux. Plus concrètement encore, nous croyons que la démarche collective entreprise par les intervenants communautaires à l'occasion de leurs différents colloques (1988 à l'Université Laval à Québec, 1990 à l'Université de Montréal, 1992 à l'Université du Québec à Hull) aura des répercussions sur l'ensemble des intervenants en CLSC, y compris les directions générales de CLSC et leur fédération. Cet ouvrage

se veut un outil supplémentaire pour stimuler la réflexion et le débat des parties en présence.

### **1.8. Les trois composantes du cadre d'analyse : la communauté, les intervenants et l'État**

L'organisation communautaire en CLSC est d'abord dépendante d'une conjoncture sociale donnée. Ainsi, retracer l'histoire des CLSC et l'évolution de l'organisation communautaire n'a-t-il de sens qu'en les inscrivant dans l'évolution de l'ensemble de la société québécoise, et plus particulièrement dans celle du rôle de l'État et des mouvements sociaux.

Les CLSC sont apparus dans un contexte d'expansion du rôle providentialiste de l'État, particulièrement de sa fonction de fournisseur de services universels et gratuits, et par suite du développement des mouvements sociaux qui réclamaient, non seulement de meilleurs services du secteur public en la matière, mais aussi plus de démocratie directe dans la mise en œuvre de ces services. Aussi, la création d'organismes publics locaux qui auraient à fournir des services sociaux et des soins de santé de première ligne se fit-elle avec la participation des travailleurs et de la population, pour créer un modèle original d'organisation.

L'organisation communautaire fut immédiatement inscrite dans la dynamique d'implantation de cette première génération de CLSC. Dans un deuxième temps, l'organisation communautaire devint l'outil clé de la mobilisation des forces locales pour affronter les problèmes sociaux des communautés desservies, que ce soit, par exemple, des problèmes de logement en milieu urbain ou de développement local et régional en milieu rural. Bien que les régions se distinguent les unes des autres par des différences importantes, l'organisation communautaire en CLSC s'est rapidement inscrite dans un courant de revendications populaires sur les conditions de vie. Mais survinrent alors le moratoire sur la création des CLSC, la récession économique, puis la crise économique du début des années quatre-vingt, qui eurent pour effet de ralentir le développement des CLSC et d'ébranler le consensus social entourant le rôle de l'État (Groulx, 1987 ; Vaillancourt, 1987). Nous faisons face désormais à la crise financière de l'État et à la remontée du néo-libéralisme. Mais la crise de l'État-providence n'est pas qu'une crise financière, elle est aussi une crise des valeurs, en ce que, plus que l'équilibre budgétaire, c'est l'ensemble des rapports entre l'État et la société civile qu'elle remet en cause (Rioux, 1984 ; Rosanvallon, 1981).

Les CLSC ont été et sont toujours doublement marqués par cette évolution : d'abord, en tant que nouvelles institutions fournissant des services, ils ont dû vivre différentes périodes de remise en question de leur rôle, de leur nature, de leur capacité à atteindre les objectifs fixés ; puis, comme structure regroupant des intervenants sociaux, ils sont confrontés aux transformations des valeurs dominantes et à leur impact sur les personnes et les communautés. Pratique spécifique, l'organisation communautaire doit se déployer dans un triple contexte : celui de l'évolution des collectivités locales, celui du questionnement interne de sa pratique professionnelle, celui enfin des transformations du rôle de l'État.

Nous faisons l'hypothèse que chacun de ces éléments a influencé et influence les pratiques de cette profession sociale. Précisons-en les contours tels qu'ils nous apparaissaient au début de la recherche.

#### **a) *L'évolution des communautés locales***

Les communautés locales ont évolué à plusieurs points de vue depuis une quinzaine d'années. D'abord, la relation entre les communautés locales et les CLSC s'est modifiée par : 1) l'importance plus grande prise par les programmes dits « nationaux » et la création de la deuxième génération de CLSC à partir, partiellement du moins, de transferts de postes d'autres institutions ; 2) par l'appauvrissement des communautés locales, celles-ci vivant, avec les années quatre-vingt, des transformations socio-démographiques importantes telles le vieillissement de la population, l'augmentation du nombre de familles monoparentales, la poursuite du déclin des villages au profit des régions urbaines et l'exode des forces vives » du milieu (Conseil des affaires sociales, 1989).

#### **b) *L'évolution de la pratique professionnelle***

La pratique professionnelle de l'organisation communautaire s'est aussi transformée. D'une part, elle est davantage encadrée, même si la supervision professionnelle semble insuffisante et insatisfaisante (Beauchamp et Hurtubise, 1988). Le corridor de travail apparaît plus étroit, au sens où les dossiers concernant les conditions socio-économiques auraient diminué au profit des dossiers rattachés à des programmes nationaux. La conviction et la motivation au travail ont semblé, au moins un temps et dans un certain nombre de CLSC, en perte de vitesse (Bélangier et Lévesque, 1986). Enfin, la pratique professionnelle subit probablement l'influence de nouvelles générations d'intervenants qui n'ont pas connu le même type de mobilisation et de mouvements sociaux, ni la période d'implantation difficile mais très stimulante, au chapitre de l'innovation

et de l'expérimentation sociales, de la première génération de CLSC dans les communautés.

### **c) *L'évolution des rapports CLSC—État***

Les rapports CLSC—État ont également changé. Si l'on pouvait parler au départ d'une double appartenance des CLSC, l'une envers l'État, l'autre envers leur communauté locale, certains se sont demandé si les CLSC ne risquaient pas de se « succursaliser » (Roy, 1988) et d'offrir des services de plus en plus semblables d'une région à l'autre. Le rapport Brunet et les positions subséquentes du MSSS, du moins jusqu' à 1990, allaient dans cette direction : mieux cibler les clientèles et mieux définir les programmations auxquelles les CLSC devaient se soumettre. Certes, un ou deux programmes locaux pouvaient encore constituer l'originalité des CLSC. Mais cette tendance « lourde » a sa contrepartie à laquelle il nous fallait accorder toute son importance : chaque CLSC est dirigé par une équipe de direction et un conseil d'administration qui ont leur propre marge de manœuvre. On sait, par exemple, que certaines directions locales ont appliqué le rapport Brunet en retirant des intervenants de dossiers socio-économiques, alors que d'autres n'ont pas voulu le faire.

## **1.9. Le cadre et la méthode d'analyse**

Le matériel recueilli sous forme d'observations-participantes et d'entrevues<sup>9</sup> a par la suite été analysé de la façon suivante : a) une analyse de contenu de type thématique : essentiellement par l'évaluation de la fréquence et de la qualité<sup>10</sup> de certaines informations, de certains jugements, commentaires ou opinions des principaux acteurs concernés autour de onze indicateurs, le tout ayant été compilé et codifié sur informatique pour en faciliter les croisements ; b) une analyse par construction de typologies lorsque c'était possible pour dégager les principaux traits d'un processus commun à un ensemble de CLSC en les comparant et en faisant ressortir tout à la fois ce qui revient le plus souvent et ce qui est le plus significatif indépendamment de la fréquence ; c) une analyse épousant un certain découpage historique dégageant les effets structurants, c'est-à-dire les

9. Dix-huit CLSC de l'ensemble du Québec ont été visités et soixante-douze personnes ont été rencontrées en entrevue entre le printemps 1990 et l'hiver 1992. Voir les coordonnées méthodologiques de cette enquête à l'annexe I.

10. Il est en effet indispensable de pouvoir identifier les faits porteurs d'avenir, qui peuvent ne pas être encore très fréquents mais qui sont néanmoins essentiels à cerner.

effets de génération, les tendances importantes se dégagent dans certains virages repérables généralement dans le temps (Giacobbi et Roux, 1990 : 208), vingt ans dans le cas qui nous occupe, si l'on date de 1972 la réforme amenant la naissance des CLSC ; d) une analyse avec des visées de portée moyenne plutôt que globales (Giddens, 1987 : 23-48), car la sociologie des mouvements sociaux (Touraine, Offe et autres), celle de l'école de la régulation (Lipietz, Boyer et autres) ou celle qui tente des passerelles entre ces deux courants (Bélangier et Lévesque) proposent des cadres de référence trop généraux, de portée trop vaste, tandis que, de son côté, l'ethnométhodologie est trop « localiste ».

Nous avons préféré opter pour une analyse concrète qui aura une certaine portée théorique (généralisable) mais qui tentera de fournir aussi des explications spécifiques. Dans ce sens, méthodologiquement, nous n'avons pas choisi de faire la monographie de quelques CLSC, mais bien de chercher à dégager des tendances à partir d'un échantillon d'une taille importante. Cette recherche devait nous conduire à mieux comprendre : 1) la dynamique socio-communautaire des communautés locales et des régions au Québec ; 2) la dynamique québécoise des relations entre le secteur public de première ligne de la santé et des services sociaux et celle du secteur communautaire ; et 3) la dynamique québécoise d'une profession du social, celle de l'organisation communautaire dans le contexte d'une crise du « providentialisme » et d'une récession économique de durée prolongée (Conseil des affaires sociales, 1990).

### Repères bibliographiques

- BEAUCHAMP, Gilles et Yves HURTUBISE (1988). « Une enquête sur les pratiques d'organisation et de travail communautaires en CLSC : résultats préliminaires », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 1, n° 1, p. 81-90.
- BÉLANGIER, P. *et al.* (1987). *Animation et culture en mouvement*, Actes du colloque, Sainte-Foy, PUQ, 316 p.
- BÉLANGIER, P. et B. LÉVESQUE (1986). *Mode de vie et éthique du travail*, Communication au 11<sup>e</sup> congrès mondial de sociologie New Delhi, Montréal, Département de sociologie, UQAM.
- BÉLANGIER, P. et B. LÉVESQUE (1987). *La bureaucratie contre la participation*. Rapport de recherche pour la commission Rochon, Département de sociologie, UQAM, 400 p.
- BÉLANGIER, P. et B. LÉVESQUE (1988). « Une forme mouvementée de gestion du social : les CLSC », *Revue internationale d'action communautaire*, 19/59, p. 49-64.

- BÉLANGER, P. et B. LÉVESQUE (1990). « Le système de santé et de services sociaux au Québec : crise des relations de travail et du mode de consommation », *Sociologie du travail*, n° 2/90, Paris.
- BOURQUE, Denis (1985). « L'approche communautaire en centre local de services communautaires : les enjeux en cause et les conditions requises », *Service social*, vol. 34, n<sup>os</sup> 2 et 3, p. 328-339.
- BOZZINI, L. (1989). « Les Centres locaux de services communautaires (CLSC) : évaluation et perspective », *Intervention*, n° 83, p. 4-16.
- BRUNET, J. (1987). *Rapport du comité de réflexions et d'analyse des services dispensés par les CLSC*, Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux.
- COLLECTIF (1990). *S'organiser, s'entraider, s'en sortir*, Programmation de l'équipe d'organisation communautaire du CLSC Hochelaga-Maisonneuve, Montréal.
- CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES (1989). *Deux Québec dans un (rapport sur le développement social et démographique)*, Boucherville, Gaétan Morin éditeur/Gouvernement du Québec.
- CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES (1990). *Agir ensemble : rapport sur le développement*, Boucherville, Gaétan Morin éditeur/Gouvernement du Québec.
- CORPORATION DE DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE DES BOIS-FRANCS (1987). *Fais-moi signe de changement*, Actes du colloque de Victoriaville sur le développement communautaire, Victoriaville.
- DEMERS, D. (1987). « A-t-on besoin des CLSC ? », *L'Actualité*, janvier, Montréal, p. 40-44.
- DESLAURIERS, Jean-Pierre (1985). « De l'animation à la révolution », *Service social*, vol. 34, n<sup>os</sup> 2 et 3, p. 369-388.
- FAVREAU, Louis (1989). « L'action communautaire dans les CLSC a-t-elle un avenir ? », dans HURTUBISE, Yves et P. PARÉ. *Pratiques d'action communautaire en CLSC.*, Actes du colloque sur l'action communautaire en CLSC, mai 1988, Université Laval (extraits parus dans *Le Devoir* du 25/7/88).
- FAVREAU, Louis (1990). « L'action communautaire au Québec : les transformations en cours », *Revue canadienne de service social*, vol. 7, n° 2, p. 159-168.
- FAVREAU, Louis (1989). *Mouvement populaire et intervention communautaire (1960-1988) : continuités et ruptures*, Montréal, Éd. du Fleuve/CFP, 314 p.
- GIACOBBI, M. et J. P. Roux (1990). *Initiation à la sociologie*, Paris, Hatier.
- GIDDENS, A. (1987). *La constitution de la société*, Paris, PUF.
- GINGRAS, Pauline (1988). *L'approche communautaire : essai de conceptualisation*, Québec, Centre de recherche sur les services communautaires (Université Laval).
- GROULX L.H. (1987). « L'État et les services sociaux » dans *Le rôle de l'État*, synthèse critique 1, Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux, Québec, Gouvernement du Québec.
- GUAY, Jérôme et Yolaine LAPOINTE (1985). *Document d'initiation aux types d'intervention communautaire*, Québec, Centre de recherche sur les

- GULATI, P. et G. GUEST (1990). « The Community-Centered Model : a Garden Variety Approach or a radical Transformation of Community Practice ? », *Social Work*, janvier, p. 63-68.
- HURTUBISE, Yves (1989). « L'action communautaire en CLSC : problèmes et enjeux », *Intervention*, n° 83, p. 51-57.
- HURTUBISE, Yves et P. PARÉ (1989). *Pratiques d'action communautaire en CLSC*, Actes du Colloque sur l'action communautaire en CLSC, Québec, Centre de recherche sur les services communautaires (Université Laval).
- JOBIN, M. (1986). *L'action communautaire dans les CLSC. État de la question*, Fédération des CLSC, novembre.
- LARIVIÈRE, C. (1989). « Les intervenants sociaux des CLSC », *Intervention*, n° 83, p. 32-40.
- PANET-RAYMOND, Jean (1985). « Nouvelles pratiques des organisations populaires ... du militantisme au bénévolat au service de l'État », *Service social*, vol. 34, n<sup>os</sup> 2 et 3, p. 340-352.
- POUPART *et al.* (1986). *La création d'une culture organisationnelle. Le cas des CLSC*, Montréal, Fédération des CLSC, 93 p.
- RIOUX, Marcel (1984). *Le besoin et le désir*, Montréal, L'Hexagone, 133 p.
- ROBICHAUD, Jean ; Bernard et Claude QUIVIGER (1990). *Des communautés actives*, Moncton, Ed. Michel Henry, 236 p.
- ROSANVALLON, P. (1981). *La crise de l'État-providence*, Paris, Seuil.
- ROY Maurice (1987). *Les CLSC, ce qu'il faut savoir*, Montréal, Saint-Martin.
- ROY Maurice (1988). « L'action communautaire, une composante essentielle en CLSC », dans Hurtubise et Paré, *Pratiques d'action communautaire en CLSC*. Québec, Université Laval.
- VAILLANCOURT, Y. (dir.) (1987). *La privatisation des services sociaux*, Recherche n° 37, Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux, Gouvernement du Québec.

## CHAPITRE

# 2

---

### PROBLÈMES SOCIAUX ET COMMUNAUTÉS LOCALES

#### La nouvelle situation sociale

---

Dans les centres locaux de services communautaires (CLSC), quelle idée se fait-on des problèmes sociaux que vivent les communautés locales, quelle idée s'en fait-on chez les intervenants communautaires, au sein de la direction générale de ces CLSC et dans le leadership des organismes communautaires appelés à travailler de façon ponctuelle ou régulière avec les CLSC ? Comment perçoit-on l'évolution de ces problèmes sociaux ? Ces problèmes sont-ils différents d'une région à l'autre, à la ville et à la campagne ? La pauvreté figure-t-elle dans cette ensemble comme problème particulier ou comme tendance sociale à contrer ? Enfin, quelles nouvelles pistes d'analyse des problèmes sociaux de ces communautés nous suggère aujourd'hui l'enquête que nous avons menée ?

#### **2.1. Un révélateur : l'appauvrissement des communautés locales et la conscience de cette pauvreté**

Dans un premier temps, les rencontres informelles, les visites de CLSC et les entrevues que nous avons réalisées – tant auprès des directions générales que

des intervenants communautaires – laissent percevoir **une conscience vive de la pauvreté et de l'appauvrissement des communautés locales**. La pauvreté est pointée du doigt par la majorité. En soi, ce n'est pas nouveau. En revanche, l'unanimité de cette conscience dans les CLSC, tant chez les directeurs généraux que chez les intervenants communautaires, l'est peut-être. Par là, on constate que les CLSC, par leurs interventions, par leurs services, par leur relative proximité avec les populations locales, sont sur la première ligne pour sentir, anticiper, reconnaître les faits porteurs... un peu comme les organismes communautaires.

Dans l'ensemble des CLSC, l'appauvrissement ne se définit pas non plus simplement comme un problème particulier. C'est plutôt une condition ou, en d'autres termes, une tendance qui attaque une portion de plus en plus large de la population et que l'on caractérise par le déclin démographique, la dégradation sociale, une « hémorragie », nous dit-on, se manifestant par l'augmentation de la monoparentalité, le vieillissement des populations, l'itinérance, la détérioration de l'environnement, l'arrivée de migrants pauvres, etc. Un directeur de CLSC du nord-est de Montréal nous décrit l'évolution de la communauté que son CLSC couvre :

[...] En dix ans, soit entre 1976 et 1986, la population du quartier a connu des changements importants. Par exemple, le nombre des jeunes âgés entre 5 ans et 14 ans a diminué de 8210 à 4370, soit une diminution de près de 50 %. Par contre les personnes âgées ont augmenté, particulièrement le groupe des 75 ans et plus, où on observe une augmentation de 25 %. En outre, la population globale du quartier est en décroissance depuis 1976. Selon les statistiques de notre CLSC, la baisse moyenne de la population desservie dans l'ensemble du territoire est de 18 %. En 1976, la population était de 60 000 habitants. Elle est présentement de 50 580.

En ce qui a trait aux problèmes sociaux que vit la population, le directeur de ce CLSC nous confirme qu'il s'agit d'une population pauvre et en chômage. La population est composée de gens âgés et de familles monoparentales inactives et peu scolarisées qui ont un bas revenu ; le logement est déficient, inadapté ou trop grand. Dans ce quartier habitent aussi des immigrants latino-américains et asiatiques (20 % de la population) qui sont également pauvres. L'aménagement du territoire et la qualité de l'environnement sont également des problèmes importants. La voie ferrée, les établissements commerciaux, l'incinérateur de la ville amènent une circulation lourde et nuisent à la tranquillité des résidents et à la qualité de vie dans ce secteur. Un organisateur communautaire travaillant dans ce CLSC de l'Outaouais depuis plus de dix ans nous affirme que les problèmes de son CLSC ne sont pas différents de ceux qu'il a déjà observés ailleurs au Québec :

Le principal problème, c'est la pauvreté et tout ce que ça engendre. Il y a aussi celui du logement et tout ce qui concerne la détérioration de la situation des jeunes (santé mentale, sexualité, toxicomanie, employabilité). C'est la pauvreté qui engendre ce cercle vicieux.

Toutefois, selon que nous étions dans un CLSC de milieu rural, un CLSC de ville moyenne ou un CLSC de grand centre urbain comme Montréal, les traits caractéristiques de cette pauvreté se différencient. En milieu rural, l'exode des jeunes vers les centres urbains proches où il y a des ressources (en éducation, par exemple un cégep) ne passe pas inaperçu. Ni non plus l'exode de certains services et, à coup sûr, le manque d'emplois dans les villages, comme nous le dit un intervenant en milieu rural de la région de Québec :

Ici dans la région on n'a pas de contrôle sur notre économie, d'où le chômage. Il y a aussi la perte continue des services. Ce n'est plus des fermetures brutales de villages comme dans les années soixante, mais plutôt des services que l'on coupe tranquillement : bureau de poste, autobus scolaire, éducation des adultes.

On ne se cache pas non plus les données culturelles de cette pauvreté, la culture de la passivité et de l'attentisme, comme nous l'affirme le leader d'un organisme communautaire du Bas-du-Fleuve :

Ce n'est pas rose, car les gouvernements ont habitué les gens à l'attentisme, à une culture d'assurance chômage et de bien-être social. Le gouvernement a réglé la vie des gens.

Mais c'est dans le milieu urbain des villes moyennes, des villes de 100 000 habitants et plus (Hull, Sherbrooke, Trois-Rivières, Chicoutimi-Jonquière, etc.) que nous sommes dévoilées certaines facettes de la pauvreté qui étaient moins connues jusqu'à tout récemment. Dans ces milieux, on nous parlera davantage d'une pauvreté parente de celle des grands centres urbains, pauvreté qui se manifeste dans l'itinérance, pauvreté liée à la dualité des centres-villes avec d'un côté la « gentrification » et de l'autre l'appauvrissement des populations traditionnelles, l'hétérogénéité et l'éclatement du tissu social que cela génère, la croissance de la violence des jeunes, l'intégration difficile d'immigrants. Puis le sida, la violence, etc. Autant d'ingrédients de la pauvreté observés jadis à Montréal.

Les problèmes sociaux chez nous : 1) 25 % des enfants ici sont considérés comme pauvres sur notre territoire et 20 % sont considérés comme très pauvres ; 2) nous avons le plus haut taux de monoparentalité parce que 20 à 22 % des naissances sont des naissances monoparentales ; 3) puis, 11 % de la population a 65 ans et plus. C'est une population vieillissante avec des concentrations très significatives dans certains secteurs de la ville ; 4) enfin, un quatrième problème qui est majeur, c'est la multiethnicité qui s'installe chez nous.

(Une organisatrice communautaire d'un CLSC de la région de l'Outaouais)

Notre ville est-elle encore une communauté ? De moins en moins peut-être car c'est devenu un centre-ville régional.

(Un leader communautaire de l'Outaouais)

Montréal et ses environs immédiats se démarquent évidemment par l'ampleur de l'immigration et sa concentration dans certains quartiers :

Il y a plusieurs groupes immigrants id. C'est un quartier où la partie immigrante est très importante, les minorités représentent près de 40 % de la population, les francophones autour de 40 % et les anglophones entre 10 % et 15 %.

Puis, l'enquête nous révèle les défis nouveaux que suscite l'intégration des immigrants, particulièrement l'immigration récente en provenance majoritairement du tiers-monde (Asie du Sud-Est, Afrique de l'Ouest, Amérique latine), comme nous le dit un curé de paroisse engagé depuis longtemps dans sa communauté et au CLSC local :

C'est le secteur YYY de notre quartier qui s'est appauvri, qui est devenu beaucoup plus multiethnique à cause de l'immigration récente. Il faut beaucoup plus d'énergie pour aider ces gens-là. D'abord j'ai eu affaire à Immigration Canada et à Immigration Québec, notamment pour l'arrivée de Somaliens. On se renvoie la balle et c'est du tirailage. Qui paie pour ça dans le fond ? C'est le pauvre gars et la pauvre femme qui viennent d'arriver. Il y a une centaine de familles somaliennes qui sont arrivées presque toutes en même temps dans ce secteur. Ensuite, on a affaire à d'autres mentalités, des cultures totalement différentes de la nôtre.

Ce que confirment nombre d'intervenants sociaux comme en font *foi* les données sur Montréal présentées dans un numéro du magazine de la Fédération des CLSC, *CLSC Express*, de janvier 1990 :

C'est quoi le Montréal métropolitain ?...Une population qui n'échappe pas au vieillissement, à l'éclatement des familles, à l'isolement, à la pauvreté, au chômage, ni au suicide. On y retrouve également des caractéristiques propres à un grand centre urbain : tout d'abord sa multiethnicité... On dénombre, dans le Montréal métropolitain, 18 communautés culturelles dont le nombre est significatif. Plus d'une centaine d'autres nécessitant des interventions de notre part [...]<sup>1</sup>

1. M. DOYON, (1990). « Portrait du Montréal métropolitain... », *CLSC Express*, vol. 3, n° 2, déc. 89-jan. 90, p. 8-9.

## **2.2. Les problèmes sociaux des villes et des villages : les nouveaux enjeux**

Comment la question de la pauvreté et de l'appauvrissement, si vivement pressentie par le milieu des CLSC, se pose-t-elle aujourd'hui ? Peut-on encore en parler dans les mêmes termes qu'il y a vingt ans ? Ici, il faut prendre acte des nouvelles tendances dans l'évolution des communautés locales, tendances qu'un certain nombre de nos interlocuteurs avaient d'ailleurs prévues. La première a trait à la réorganisation socio-spatiale du Québec, la seconde concerne ce que nous qualifions de *nouvelle situation sociale*.

### **2.2.1. La nouvelle réorganisation socio-spatiale du Québec : la montée des villes moyennes**

Vu sous l'angle rural/urbain, le Québec n'est pas seulement divisé en deux, Montréal et les régions, le grand centre urbain et les périphéries, comme certaines analyses le suggèrent (CAS, 1992). On tombe alors facilement dans le simplisme et on confirme ainsi les préjugés les plus classiques : hors de Montréal et de Québec, il n'y a que des milieux à dominante rurale et des régions pauvres. L'analyse des problèmes sociaux du Québec doit suffisamment prendre en compte l'évolution des trente dernières années, évolution qui a mené à la création de capitales régionales.

En outre, ces capitales régionales ne doivent pas être considérées à sens unique, c'est-à-dire comme des villes ne faisant que drainer leur arrière-pays (CAS, 1992 : 133) ou utilisées par les gouvernements comme base d'intervention technocratique (CAS, 1992 : 93-94). En réalité, elles contribuent aussi à forger des pôles de développement. On n'a qu'à penser à l'apport des cégeps et des universités (le réseau de l'Université du Québec) et à celui des CLSC pour comprendre que c'est à partir de ces pôles régionaux de développement et grâce à eux que peuvent s'effectuer la décentralisation de l'intervention gouvernementale, l'accueil des nouveaux arrivants aussi bien que le développement de nouvelles PME. Or, plusieurs seraient portés à avancer dans cette direction avec beaucoup d'hésitation en affirmant :

[...] Il ne faut pas oublier que vue de la municipalité, la capitale régionale est souvent aussi loin que la capitale nationale. Et, à la limite, aussi « déresponsabilisante ».  
(CAS, 1992 : 144)

Analytiquement, on se doit de considérer l'importance stratégique au Québec de ces centres urbains régionaux<sup>2</sup> comme pôles de développement. Parce que c'est là qu'il y a des ressources en éducation, en santé et en services sociaux, des ressources communautaires et une plus grande diversité d'emplois : Chicoutimi-Jonquière au Saguenay – Lac-Saint-Jean, Trois-Rivières en Mauricie, Sherbrooke en Estrie, Hull-Gatineau en Outaouais, etc. Ces centres urbains régionaux font souvent partie de régions que certains économistes qualifient de centrales, économiquement parlant, pour le Québec (Tremblay et Van Schendel, 1991 : 366), car ces villes moyennes participent d'un processus de réorganisation spatiale où toutes n'aboutissent pas au déclin et à la misère que l'on retrouve dans les milieux ruraux.

Le mouvement de réorganisation spatiale au Québec dans les trente dernières années se caractérise par le plafonnement des grands centres (Montréal surtout), la dévitalisation du milieu rural et, surtout, le nouveau phénomène de croissance de la catégorie des villes moyennes supérieures (Hull, Chicoutimi/Jonquière, Sherbrooke et Trois-Rivières) et moyennes (Shawinigan, Drummondville, Victoriaville, Saint-Hyacinthe, Rimouski, Saint-Jérôme, etc.)<sup>3</sup>. Les raisons de ce développement sont de deux ordres : d'abord le redéploiement d'une partie des activités du secteur public et du secteur privé, puis la préférence des populations migrantes de l'intérieur pour un mode de vie plus urbain. Les fonctions de ces villes moyennes sont la fabrication de produits plus élaborés, l'accueil de centres de production du savoir technique et professionnel (réseau UQ), leur développement comme pôle d'encadrement de la vie collective régionale et leur utilité en tant que relais commercial de la métropole (Bruneau, 1990 : 16). Cela permet de comprendre que des problèmes sociaux de type nouveau apparaissent à Hull, à Sherbrooke, etc., qui rapprochent ces villes davantage de ce qui se vit dans un grand centre urbain comme Montréal que des coins de pays du Québec rural.

### **2.2.2. La nouvelle situation sociale dans le Québec des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix**

On a souvent tendance à faire l'examen des problèmes sociaux en des termes relativement anciens, c'est-à-dire à partir de repères hérités de l'intervention sociale des années soixante et soixante-dix et d'une définition

2. Lesquels disposent de 100 000 habitants et plus, y incluant leur périphérie immédiate (LANGLOIS, 1990a : 29-30, 36, 90 ; BRUNEAU, 1989 : 3-26).
3. Villes moyennes supérieures : 110 000 à 175 000 habitants, villes moyennes : 20 000 à 65 000 habitants (BRUNEAU, 1989 : 22).

de la société à partir des notions d'industrialisation, d'urbanisation et de constitution d'un État-providence.

C'est ainsi que la pauvreté est plus souvent qu'autrement définie comme un état de sous-développement des quartiers pauvres des villes et des régions définies comme périphériques et dépendantes d'un grand centre urbain les dépossédant de leurs ressources (CAS, 1989 : 30-32 et 115 ; Côté, 1990). Or, sans nier ce phénomène, les trente dernières années ont vu des changements plus globaux. Il faut donc situer la pauvreté dans le cadre structurel général d'une crise à la fois économique et culturelle (ce que nombre d'auteurs en sciences politiques, en travail social, en sociologie, etc. ont fait valoir) ; et, surtout, centrer notre réflexion sur la mutation sociale qui accompagne cette crise et qui est en voie de faire basculer substantiellement l'héritage social et national de la Révolution tranquille. Le providentialisme lié à la mise en place d'un véritable secteur public au Québec est profondément remis en cause et par la même occasion les CLSC.

Il nous faut dès lors aborder le « social » presque d'une autre façon :

la question sociale doit se poser en des termes nouveaux si l'on veut rendre compte des déplacements à l'œuvre, d'abord en ce qui touche les problèmes sociaux considérés comme aigus, tels le chômage, l'immigration et la pauvreté, la délinquance ou la prostitution. Ensuite, en ce qui a trait à l'ensemble de la société québécoise comme société nationale intégrée. Quels sont ces éléments pouvant servir de fils conducteurs, de propositions fournissant les différents ingrédients sociaux de cette mutation ?

### **Proposition I : La structure du chômage a considérablement changé.**

Des années soixante-dix aux années quatre-vingt-dix, dans les centres urbains (villes moyennes ou grands centres urbains comme Montréal ou Québec), la structure du chômage a considérablement changé. Il s'agit de moins en moins d'un chômage provisoire et d'une main-d'œuvre en mobilité ou en attente temporaire de travail. Un bloc important de chômeurs se démarquent du peloton parce qu'ils s'inscrivent dans un processus de longue durée, parce qu'ils sont de plus en plus jeunes aussi. Face à cela, les politiques traditionnelles de main-d'œuvre sont dépassées et plus souvent qu'autrement impuissantes à répondre au problème posé. Pire, la crise de l'État-providence accentue le resserrement des mesures vis-à-vis des chômeurs et des assistés sociaux, mesures qui n'existaient d'ailleurs que pour une main-d'œuvre en chômage temporaire.

Simultanément, les groupes sociaux travaillant sur ces dossiers (Mouvement d'action chômage, associations de défense des droits des assistés sociaux, etc.) se sont trouvés partiellement en porte-à-faux, car ils s'étaient constitués pour défendre les droits des chômeurs dans un contexte structurel qui ne leur était pas complètement défavorable ou en mobilisant des assistés sociaux majoritairement adultes (40 ans et plus la plupart du temps) et inaptes au travail. Or, de plus en plus de chômeurs et d'assistés sociaux sont nettement plus jeunes (18-30 ans) et plutôt aptes au travail<sup>4</sup>.

**Proposition II : La structure de l'immigration  
a profondément changé.**

Des années soixante-dix aux années quatre-vingt-dix, dans les centres urbains, la structure de l'immigration tend elle aussi à changer profondément. Hier, l'immigration était principalement européenne de souche, aujourd'hui elle provient principalement du tiers-monde. Différence énorme. Hier, elle était une immigration de main-d'œuvre répondant à certains besoins de l'économie nationale. Aujourd'hui, les mouvements internationaux de population ont vu le développement, non seulement d'une immigration de main-d'œuvre, mais aussi la progression de nouvelles données, tels la venue d'immigrants illégaux ou l'afflux de réfugiés, immigrants et réfugiés cherchant à s'installer de façon définitive au pays et dont l'aspiration ultime est de recevoir la citoyenneté canadienne... non de retourner dans leur pays d'origine (*État du monde*, 1991 : 511-512). D'où des politiques sociales qui cherchent désormais à contenir les entrées, et des groupes sociaux d'accueil qui sont débordés par le travail à accomplir<sup>5</sup>.

**Proposition III : La structure de la pauvreté a beaucoup changé.**

Des années soixante-dix aux années quatre-vingt-dix, dans plusieurs endroits du Québec, la structure de la pauvreté va également changer de

4. Voir l'expérience de jeunes assistés sociaux du Chic Resto-pop telle que rapportée dans *Mouvement populaire et intervention communautaire : continuités et ruptures* (FAVREAU, 1989 : 133-136). Voir également Marc LESAGE (1986). *Les vagabonds du rêve. Vers une société de marginaux ?*, Montréal, Boréal, 145 p.
5. Sur le travail communautaire avec les immigrants voir André G. JACOB (1991). « L'organisation communautaire avec des groupes ethniques », dans L. DOUCET et L. FAVREAU. *Théorie et pratiques en organisation communautaire*, Sainte-Foy, PUQ, p. 329-348.

façon significative tant dans sa composition sociale que dans ses développements dans les régions ou les centres-villes. Les pauvres sont plus jeunes (Gauthier, 1991 ; Langlois, 1990), les jeunes immigrants sont plus pauvres que les autres, la pauvreté est moins transitoire. Elle exclut du travail et de l'action syndicale, elle exclut des quartiers entiers en les dégradant, en les isolant. Il n'y a pas que la pauvreté héritée, celle d'assistés sociaux inaptes au travail perpétuant une certaine sous-culture du pauvre, mais aussi une « pauvreté de crise », dont le mécanisme essentiel est la faiblesse de l'accès à un véritable emploi (Clerc, 1992) et l'échec intériorisé qui lui est concomitant. Finalement, on assiste à la mise en œuvre d'une déstructuration de la personnalité conduisant à la galère (Dubet, 1987), c'est-à-dire à la rage, au désespoir, à la drogue... et à une porte de sortie provisoire, la participation à une bande de jeunes servant de « nouvelle famille », voire de seule famille.

**Proposition IV : La structure de la délinquance  
a considérablement changé.**

Des années soixante-dix aux années quatre-vingt-dix, dans les villes du Québec, la structure de la délinquance se modifie qualitativement. Hier, la délinquance était relativement circonscrite au crime organisé (la mafia symbolisant bien celui-ci) ou, à l'autre extrême, à la délinquance de jeunes pratiquant des délits mineurs. Aujourd'hui, on assiste de plus en plus à une véritable explosion de la petite et moyenne délinquance pratiquée par des bandes organisées et prenant appui sur un système de distribution de drogues dures dans d'importants secteurs de la société, non seulement dans les salons et bureaux de la « bonne société » ou dans les bars des quartiers « mal famés », mais dans les écoles et dans la plupart des quartiers populaires et de classes moyennes. Ce système de distribution de la drogue a d'ailleurs une base économique solide, car l'économie informelle de la drogue a pris une ampleur insoupçonnée dans les dix dernières années, de même qu'une base sociale significative qu'elle n'avait pas auparavant, étant donné le grand nombre de jeunes vivant l'exclusion sociale, la relative impertinence sociale de l'école, le « no future » dans leur emploi.

Les institutions publiques sont souvent dépassées par l'impact du phénomène : les directions d'école se sentent impuissantes, les forces policières débordées par le nombre de délits... et les groupes communautaires interloqués par la présence de ce « cancer social » dans leur quartier (piqueries, prostitution décentralisée, distribution ouverte de drogues). Même la structure de la prostitution a considérablement changé : hier principalement adulte et hétérosexuelle, aujourd'hui indifféremment

hétéro ou homosexuelle et surtout beaucoup plus jeune (à partir de l'âge de douze-treize ans)<sup>6</sup>.

Bref, hier, on pouvait être chômeur sans être pauvre, pauvre sans être jeune, on pouvait être immigrant mais ne pas vivre le racisme et le chômage prolongé, alors qu'aujourd'hui, on est souvent tout cela à la fois : jeune, pauvre, sans emploi, immigrant ou fils d'immigrant venant du tiers-monde dans un contexte d'occupation inégalitaire de l'espace urbain, de développement d'une économie informelle liée à la drogue et à la prostitution. En d'autres termes, la nouvelle **situation sociale est faite d'un « cocktail explosif » par le croisement plus accentué de plusieurs problèmes majeurs**. On vit en effet ces problèmes de façon de moins en moins séparée. Ils ont tendance à s'additionner au sein des mêmes couches ou groupes sociaux.

### 2.3. Mieux comprendre pour mieux intervenir

Comprendre les problèmes sociaux à partir de la seule notion de sous-développement de régions et de quartiers de centres-villes ne peut suffire à s'attaquer en profondeur à la pauvreté dans sa dimension plus urbaine et plus « explosive », c'est-à-dire celle qui provoque de nouvelles conduites collectives telles qu'échauffourées, bagarres entre Québécois de souche et néo-québécois de minorités visibles, développement de piqueries à Montréal, Hull, Québec, etc. ou des émeutes comme dans certaines grandes villes américaines ; conduites collectives susceptibles de créer l'insécurité, la peur et la crispation des populations directement concernées plutôt que la volonté de résoudre le problème.

Sur un plan plus général, dans l'ensemble de la société, ces tendances issues de la dualisation sociale en cours ne font qu'accélérer l'affaiblissement de certaines formes traditionnelles d'action collective et rendre plus difficile encore la recherche de nouvelles. Par exemple, le mouvement syndical et le mouvement populaire, si influents dans leurs interventions de défense des droits sociaux dans les années soixante-dix, ont eu moins d'impact social durant les années quatre-vingt, ce qui a d'ailleurs eu pour effet de provoquer la révision de nombre de leurs manières de penser et

6. Voir entre autres l'étude de Germain TROTTIER (1992). *Prostitution juvénile masculine et identité personnelle*, Laboratoire de recherche de l'école de service social, Québec, Université Laval, 265 p.

d'intervenir<sup>7</sup>. En fait, ces tendances à la dualisation sociale favorisent « l'entrée dans un autre type de société » (Wieviorka, 1992 : 39) où l'exclusion prend davantage de place que l'exploitation<sup>8</sup>, le travail précaire davantage d'importance que le travail permanent, la coupure emploi/logement plus d'ampleur et où l'immigration provoque un plus grand choc des cultures.

Cette transition vers un autre type de société provoque donc : 1) l'appauvrissement des communautés locales ; 2) l'alourdissement des problèmes vécus par les clientèles des services sociaux publics et communautaires ; 3) une surcharge de travail des intervenants sociaux<sup>9</sup> ; et 4) la tendance à devoir prendre en charge non plus seulement les problèmes liés à la pauvreté mais également ceux liés à la pauvreté extrême (Laferrière, 1992). Cette nouvelle situation commande aux intervenants en organisation communautaire et aux militants des mouvements sociaux, de nouveaux choix, de nouveaux outils d'intervention, de nouvelles stratégies. Comment, par exemple, contribuer à enrayer les formes actuelles de racisme qui s'installent dans certains quartiers populaires ? Comment contribuer à réinsérer socialement des chômeurs de longue durée, à éviter la dégradation des quartiers anciens et leur « gentrification » ? Comment soutenir un développement local efficace dans une situation d'étalement urbain et de désindustrialisation ?

Et comme si cela ne suffisait pas, l'État, au même moment, cherche à refiler de plus en plus ses responsabilités sociales aux CLSC, au secteur

7. Le mouvement syndical constituait jusqu'à la fin des années soixante-dix la figure centrale du changement social en regroupant les travailleurs du secteur privé, les travailleurs du secteur public et les couches moyennes progressistes, notamment celles oeuvrant dans les écoles et dans les affaires sociales. Aujourd'hui, il se définit comme un des acteurs du changement social à côté du mouvement populaire et communautaire, du mouvement des femmes, du mouvement écologique et pacifique (voir BOUCHER et FAVREAU, 1992).
8. La distinction entre *exploitation* et *exclusion* n'a été faite ni par le marxisme ni par le keynésianisme. La société industrielle et les travailleurs au sein de cette société ont généré des dispositifs de résistance à l'*exploitation*, les syndicats, et des dispositifs de régulation sociale, les conventions collectives et les mécanismes de transferts sociaux de l'État-providence. Aujourd'hui, la société duale et l'*exclusion* qu'elle a générée n'ont pas encore produit de solides dispositifs de réinsertion sociale. De nouveaux modèles d'analyse et d'intervention sont à penser. La reprise de la réflexion autour de l'économie sociale ouvre des pistes à cet effet.
9. Voir à ce propos, à titre d'exemple, l'article de S. Roy du CLSC Le Méandre : « Des files d'attente devant la porte de chaque service », *CLSC Express*, vol. 2, n° 4, avril-mai 1989, p. 10-11.

communautaire et aux municipalités, mais sans leur en donner les moyens :  
« Les municipalités sont devenues le lieu privilégié de

l'expression de l'autonomie locale » (Langlois, 1990a : 95), tout en devant compter de plus en plus sur leurs propres moyens.

Tels sont les nouveaux défis auxquels font face les communautés locales, leurs CLSC, le secteur communautaire et les municipalités : le passage à une société duale qui a provoqué une transformation substantielle insoupçonnée des problèmes sociaux, transformation qui oblige tout

le monde à modifier en profondeur modes de pensée sociale et modes d'intervention. Les chapitres qui suivent mettront en relief cette évolution de l'action communautaire en CLSC, évolution concomitante à celle du secteur communautaire et des CLSC eux-mêmes.

### Repères bibliographiques

BOUCHER, Jacques et Louis FAVREAU (1992). « D'une vision d'avant-garde à une position de solidarités plurielles », Actes du Colloque sur l'organisation du travail, ACFAS (à paraître en 1993).

BRUNEAU, P. (1990). « La question des villes moyennes », *Réseau*, mars, p. 12-16.

BRUNEAU, P. (1989). *Les villes moyennes au Québec (leur place dans le système socio-spatial)*, Sainte-Foy, PUQ/OPDQ.

CLERC, D. (1992). « De la production de richesses à la production des exclus », *Le Monde diplomatique*, juillet, p. 14-15.

CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES (1989). *Deux Québec dans un. Rapport sur le développement social et démographique*, Boucherville, Gaétan Morin éditeur/Publications du Québec.

CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES (1992). *Le Québec solidaire. Rapport sur le développement*, Boucherville, Gaétan Morin éditeur/Publications du Québec.

COTÉ, Charles (1990). *Désintégration des régions (le sous-développement durable au Québec)*, Chicoutimi, JCL.

DOYON, M. (1990). « Portrait du Montréal métropolitain... », *CLSC Express*, vol. 3, n° 2, p. 8-9.

DUBET, François (1987). *La Galère, jeunes en survie*, Paris, Fayard.

GAUTHIER, Madeleine (1991). « La jeunesse au carrefour de la pauvreté », *Apprentissage et socialisation*, vol. 14, n° 1, mars, p. 51-61.

LANGLOIS, Simon (dir.) (1990a). *La société québécoise en tendances (1960-1990)*, Québec, IQRC.

LANGLOIS, Simon (1990b). « Anciennes et nouvelles formes d'inégalités et de différenciation sociale au Québec », dans DUMONT, Fernand (dir.) *La société québécoise après 30 ans de changement*, Québec, IQRC.

- LAFERRIÈRE, Gisèle (1992). « La dynamique communautaire montréalaise », *Relations*, octobre, p. 239-245.
- MASSIAH, G. (1990). « Les pouvoirs locaux jouent un rôle de plus en plus important », dans *Le nouvel état du monde*, Paris et Montréal, La Découverte/Boréal, p. 146-147.
- ROY S. (1989). « Des files d'attente devant la porte de chaque service », *CLSC Express*, vol. 2, n° 4, p. 10-11.
- TAPINOS, G.-P. (1991). « Migrations internationales : la fin des illusions », dans *L'état du monde 1991*, Paris et Montréal, La Découverte/Boréal, p.511-512.
- TREMBLAY, D.-G et Vincent VAN SCHENDEL (1991). *L'Économie du Québec et de ses régions*, Montréal, Saint-Martin/Télé-Université.
- WIEVIORKA, Michel (1992). *La France raciste*, Paris, Seuil.



## CHAPITRE

# 3

---

### MOUVEMENT COMMUNAUTAIRE ET COMMUNAUTÉS LOCALES

---

#### La nouvelle dynamique sociale

---

Dans quelle dynamique nouvelle les organisations populaires et communautaires évoluent-elles aujourd'hui ? Qu'en pense-t-on dans les CLSC au fil de deux décennies (1970-1990) où, bon gré mal gré, ces organisations ont travaillé avec les CLSC dans les mêmes communautés et plus que moins sur les mêmes problèmes ? Que peut-on suggérer comme analyse de cette nouvelle orientation d'une partie du secteur communautaire vers le développement local et la concertation ?

L'interaction entre la pratique de l'action communautaire en CLSC et celle des mouvements sociaux dans les communautés peut nous donner une bien meilleure compréhension et une mise en perspective sur l'évolution sociale réelle et sur les raisons d'être de l'action communautaire que nous pratiquons en CLSC [...]

Ces propos, tenus en mars 1992 lors d'une entrevue que nous accordait Michèle Vigeoz, directrice d'un CLSC de Montréal et porte-parole de la Fédération des CLSC au comité de travail sur l'action communautaire, tombent à point nommé pour introduire ce chapitre sur le mouvement populaire et communautaire. Une meilleure compréhension de la dynamique des mouvements présents dans les communautés et de leur

interaction avec les CLSC fait en effet mieux ressortir les options et les stratégies nouvelles à l'œuvre... et permet aux CLSC de mieux voir leur rôle dans cette dynamique.

Le matériel portant sur le mouvement populaire et communautaire que notre enquête nous a fourni est riche de longs commentaires et de multiples informations. D'autant plus que nous avons enquêté dans des milieux très divers en parcourant la plupart des régions du Québec. Mais le matériel recueilli est également riche pour d'autres raisons : 1) la proximité des organisateurs communautaires de CLSC des communautés locales, et tout particulièrement du secteur communautaire<sup>1</sup> ; 2) l'expérience et l'amplitude de vue de nombreux leaders communautaires que nous avons interrogés ; et 3) l'engagement personnel, professionnel et social de plusieurs directions générales de CLSC dans leur communauté locale.

### **3.1. Vision de l'évolution du mouvement populaire et communautaire au sein des CLSC : les réponses à la nouvelle situation sociale**

Trois tendances majeures se dégagent de la vision générale que l'on se fait du mouvement populaire et communautaire des années quatre-vingt-dix au sein des CLSC et à leur périphérie.

D'abord, le plafonnement – ou la perte de vitesse – de l'« action sociale », c'est-à-dire de l'action de défense des droits sociaux par la mobilisation contestatrice, surtout dans les dossiers relativement anciens comme ceux des garderies populaires et des regroupements d'assistés sociaux, et, à un moindre degré, de l'action revendicatrice des comités de logement et associations de locataires. Ensuite, contexte d'appauvrissement oblige, l'inscription graduelle du travail communautaire des organisations populaires dans une dynamique de développement de ressources communautaires ou de services. Puis, l'émergence de certaines formes de

1. Notre enquête par questionnaires menée préalablement à cette recherche plus qualitative a en effet révélé que le secteur communautaire représente 74 % des collaborations que les intervenants communautaires de CLSC ont avec leur communauté (23,5 % avec des organismes du secteur public, 2,3 % avec le secteur privé). Voir L. FAVREAU (1989). « Problématiques et clientèles des dossiers d'action communautaire », dans HURTUBISE *et al.* (1989). *Pratiques d'organisation communautaire en CLSC*, Montréal, RQIIAC, p. 26-36.

partenariat couplées notamment à la mise en œuvre d'initiatives communautaires de développement local et de développement économique local communautaire (les corporations de développement économique communautaire ou CDEC) et à la mise en œuvre de regroupements intersectoriels (les corporations de développement communautaire ou CDC).

### 3.1.1. La perte de vitesse de l'« action sociale »

Un organisateur communautaire d'un CLSC du Bas-du-Fleuve nous dit :

Il est frappant de constater qu'il y a plus de groupes qu'auparavant au sein du mouvement communautaire. Il y a aussi une plus grande variété. Ils sont moins revendicateurs et militants mais la dimension changement social par la revendication reste présente sans que ce ne soit nécessairement la majeure des « groupes ».

Un membre actif d'un organisme communautaire lui fait écho en affirmant de son côté :

Les groupes qui ont passé à travers sont ceux qui se sont dirigés vers les services. Mais, il me semble que les groupes de services ont pris de plus en plus conscience des besoins d'appuyer des luttes entreprises par des gens de leur communauté.

Bon nombre d'intervenants font le constat du plafonnement de la période plus militante du mouvement populaire et communautaire, mais rares sont ceux qui rejettent ce type d'action collective. Si l'on considère que l'action sociale a plafonné, la plupart du temps, c'est sans nostalgie aucune. On cherche plutôt à trouver les facteurs qui peuvent expliquer ce plafonnement. En premier lieu, un leader communautaire de longue date dans la région de l'Estrie note la différence qualitative entre les années soixante et les années quatre-vingt, les premières ayant été marquées par le plein développement de l'État-providence qui, grâce à l'expansion de son économie, devenait capable d'absorber, partiellement du moins, les demandes sociales.

Dans les années soixante et soixante-dix, on a gagné de « grandes affaires » : éducation, assurance-maladie, protection des consommateurs, protection des locataires. Mais dans les années quatre-vingt, on commence à ne plus gagner les luttes. Nous sommes donc amenés à repenser nos stratégies de pression sur le gouvernement. Dans les années quatre-vingt, c'est aussi la démobilisation, la crise économique, la perte de gains. Il y a donc une partie des membres des groupes populaires qui accepte l'idée de faire des représentations, de répondre par l'affirmative aux invitations du gouvernement du Parti québécois de venir s'asseoir à des tables de concertation. Il y en a

d'autres qui refusent et ne voient le changement que par la pression exercée de l'extérieur sur le gouvernement. Enfin, d'autres sont entre les deux, ils acceptent la concertation, mais continuent de croire qu'il faut agir par la pression.

Puis, d'autres notent 1) l'habitude de la société à digérer certaines formes de contestation ; 2) la mentalité qui cherche à construire plutôt qu'à dénoncer ; 3) le fait d'être inscrit ou non dans les priorités gouvernementales ; et 4) les différences notables du travail communautaire en milieu rural et en milieu urbain :

Je pense qu'il faut réapprendre à dire et à faire les choses autrement. En 1970, une manifestation de 50 citoyens au Conseil de ville avait un impact qu'elle n'a plus aujourd'hui. Les autorités se sont habituées à vivre avec certaines luttes et certains discours.

(Un organisateur communautaire de CLSC dans l'Estrie)

Tu fais partie ou non des priorités gouvernementales. Par exemple, la violence conjugale, la santé mentale, l'alphabétisation peuvent faire partie des priorités. Les groupes moins subventionnés cherchent plutôt à mobiliser tandis que les groupes bien subventionnés ont plus tendance à tomber dans le service.

(Un membre d'organisme communautaire de la région de l'Estrie)

Des groupes populaires de revendication, dans le sens urbain du terme *revendication*, nous n'en avons à peu près jamais eu ici. Ce qui fonctionne dans le milieu, c'est : « Créons-nous des services ou du travail ».

(Une organisatrice communautaire de CLSC  
d'un milieu rural de la région de Québec)

### **3.1.2. La dynamique de développement des ressources communautaires**

Bien que certaines recherches et certains dirigeants du mouvement populaire et communautaire aient avancé l'idée du déclin de ce mouvement né au Québec dans les années soixante, ce qui se dégage généralement, c'est plutôt un diagnostic dans lequel figure un déplacement de son investissement principal vers de nouvelles formes d'entraide comme les cuisines collectives<sup>2</sup>, vers la définition de nouvelles problématiques comme le

2. Voir à ce propos A. SAINTE-MARIE (1988). « Les cuisines collectives : des femmes veulent nourrir leur famille », *CLSC Express*, vol. 2, n° 1, oct.-nov. 88, p. 7-8 ; et F. PARADIS (1991). « Cuisines collectives : bien plus que la simple popote », *La Gazette des femmes*, sept.-oct. 1991, p. 6-8.

décrochage scolaire<sup>3</sup> et la tentative d'y répondre adéquatement, vers le développement économique communautaire et vers le développement local comme stratégie principale d'intervention (Favreau, 1991). Et dans ce déplacement des stratégies d'intervention et des champs d'intervention, une nouvelle approche, celle du partenariat conçu non pas comme une forme aliénante de participation (le fameux thème de la « récupération » issu de la culture politique marxiste), ni comme une relation égalitaire et consensuelle (la conception de la participation héritée de la tradition libérale), mais bien comme une coopération conflictuelle au sein de laquelle la participation s'exerce certes de façon minoritaire et asymétrique mais où il est aussi possible de se fixer des objectifs concrets que partagent d'autres acteurs tout en défendant simultanément des intérêts différents, voire même opposés (Lévesque et Mager, 1992 : 19-68). Ni « récupération » ni « consensus », plutôt « participation conflictuelle » dans le cadre général, pourrait-on dire, de la formation d'un nouveau compromis social au sein de la société québécoise.

Le mouvement populaire et communautaire continue d'abord à se développer à travers des missions plus spécifiques, comme nous le fait remarquer un directeur général de CLSC de la région des Bois-Francs :

En termes d'évolution, les groupes communautaires d'ici se sont définis des missions plus spécifiques. Il y a parfois des chevauchements, mais il n'y a pas de guerre de mission compte tenu que chacun s'est donné un créneau d'intervention qui lui est propre.

Ensuite, il est capable de rebondir en s'investissant dans de nouvelles problématiques, nous dit un leader communautaire de la région de Sherbrooke :

Il y a eu également le développement de nouvelles problématiques. Auparavant, chez nous, les problématiques étaient surtout reliées au travail : chômage, accidents du travail, bien-être social. Maintenant, il y a la violence faite aux femmes, la famille, l'environnement qui sont des problématiques où des groupes s'investissent.

Puis, les organisations populaires et communautaires savent s'adapter à la nouvelle conjoncture en travaillant en concertation avec des composantes du milieu autrefois ignorées ou rejetées : les paroisses et les autorités politiques (surtout municipales), les écoles, les caisses populaires. C'est nouveau aussi de voir ces formes de partenariat – avec l'État, les

3. Voir à ce propos le numéro de la revue *Apprentissage et socialisation* consacré à ce thème « Décrocher, raccrocher », vol. 15, n° 1, printemps 1992 et en particulier l'article de Yao ASSOGBA, « Raccrocher l'autre jeunesse : une expérience communautaire de raccrochage scolaire dans l'Outaouais », p. 39-48.

syndicats et le secteur privé – apparaît non pas comme un pis-aller, mais plutôt comme une autre manière de faire avancer les solutions et les groupes :

La concertation peut aider à faire avancer des dossiers. Des groupes communautaires peuvent collaborer avec des secteurs plus larges de la société pour faire avancer leur problématique, pour l'étendre à toute la société. Par exemple, avec cette pratique de concertation, les femmes ont pu faire avancer des solutions au problème de la violence familiale. Il en va de même pour les groupes environnementaux.

(Un leader de groupe communautaire de l'Estrie)

Cette année il y a eu une très grosse concertation entre les groupes du quartier en vue de participer aux consultations de la ville sur le plan de l'urbanisme.

(Une organisatrice communautaire de CLSC du nord-est de Montréal engagée dans des dossiers de logement)

### 3.1.3. Développement local et partenariat

Une nouvelle forme de politisation redéploie les forces de nombreuses organisations dans un travail sur le front économique. Un peu à partir du postulat suivant : de la même façon que nous avons réussi à démontrer au secteur public que l'État n'avait pas le monopole des « bons » services sociaux, les organisations communautaires peuvent démontrer que le secteur privé n'a ni le monopole ni le secret de la création d'emplois et d'entreprises (à tout le moins de micro-entreprises). D'où l'investissement, à partir des années 1984-1985, en vue de la création de nouvelles coopératives de travail (Lévesque, 1985), de corporations de développement communautaire (CDC) et de corporations de développement économique communautaire (CDEC), de fonds locaux et régionaux d'investissement, d'achat et de rénovation d'édifices, dans une perspective de maillage communautaire et d'insertion sociale dans l'économie des groupes sociaux et des communautés locales les plus défavorisés (Favreau et Ninacs, 1992 ; Fontant, 1990) ; ce qui participe d'ailleurs d'une dynamique présente dans la plupart des pays capitalistes développés, en Europe par exemple (Laville, 1990 et 1992).

Un organisateur communautaire d'un CLSC du Bas-du-Fleuve et un autre d'un CLSC de l'Estrie nous décrivent ainsi la situation :

Au début des années quatre-vingt, avec l'intensification de la crise économique et ses effets sur l'emploi, il y a eu tout un courant de valorisation de l'économie. Les groupes communautaires ont alors eu à se définir sur ce terrain et à montrer leur impact socio-économique. Par exemple, après le groupe Action-chômage, on a eu le groupe Action-emplois. On visait alors à aider des jeunes à se créer leur emploi. On a commencé à s'interroger sur

notre contribution au plan économique, pas seulement sur nos revendications en direction de l'État.

On a aujourd'hui tendance à dire qu'il faut se développer une logique économique, sortir d'une logique de quémandage. Il faut en effet se développer sur une base économique pour assurer notre autonomie et arrêter d'être en attente d'obtenir de nouveaux services étatiques.

Ceci ne se fait pas sans hésitations. Mais les hésitations semblent moins idéologiques, comme c'était le cas au début des années quatre-vingt, elles sont davantage pratiques comme nous le dit une organisatrice communautaire de CLSC de la région de Québec :

Le réseau communautaire est très faible. J'aime beaucoup l'idée de travailler dans une perspective de développement économique communautaire. Je trouve que c'est porteur de quelque chose. Mais ce sont, à première vue du moins, de bien gros projets et je ne suis pas certaine que nous ayons encore les arrières assez solides pour cela.

Ensuite, il ressort aussi très nettement, dans plusieurs régions, une volonté de se donner une cohésion et une force politique intersectorielle locale et régionale, notamment par l'intermédiaire de corporations de développement communautaire (Ninacs, 1991). C'est ce que nous avons observé en cours d'enquête, notamment dans la région des Bois-Francs (à Victoriaville) ou dans la Montérégie (à Longueuil et Sorel par exemple), dans le Bas-du-Fleuve (au Témiscouata) ou dans des quartiers de la région centre-est de Montréal. Ainsi, par exemple, le directeur général d'un CLSC de la Montérégie est-il d'avis que : « [...] le regroupement des organismes communautaires dans une Corporation de développement communautaire donne un poids politique plus grand aux organismes communautaires. » Ce regroupement et le CLSC local ont d'ailleurs conjointement effectué des démarches auprès du conseil municipal pour que celui-ci reconnaisse la CDC comme porte-parole de l'ensemble des organismes communautaires de cette municipalité. Cette demande, toujours selon ce directeur de CLSC, aurait reçu un accueil favorable. « Cette Corporation est issue d'une prise de conscience par les groupes du milieu du fait que, pour se faire reconnaître et pour obtenir des sources de financement adéquat, ils doivent s'unir. » Même écho d'une directrice générale de CLSC dans l'est de Montréal, du coordonnateur d'une CDC et d'un organisateur communautaire de CLSC de la région des Bois-Francs :

Cela fait trois ans que je suis ici comme directrice, et depuis plus longtemps encore que j'habite le secteur et que je suis de près l'évolution des groupes populaires et communautaires. Il y a un courant assez fort dans le quartier qui a donné lieu à un regroupement d'organismes. Ce regroupement est aujourd'hui capable de mobiliser les gens pour toutes les questions liées par exemple au plan d'urbanisme de la ville de Montréal.

(Une directrice générale)

Il y a un autre élément que je n'ai pas souligné et qui est digne de l'être. Au moment de la naissance de la CDC chez nous, il y a eu convergence de courants qui oeuvraient de façon parallèle. Il y eut d'abord les organismes communautaires, puis des groupes de femmes de même que des groupes écologiques impliqués dans la récupération et le recyclage. Enfin, des groupes engagés dans le mouvement pacifiste ou la solidarité internationale de même que les coopératives (habitation, consommation, etc.).  
(Un coordonnateur de CDC)

La CDC en se donnant un édifice communautaire a permis aux groupes d'être ensemble, de se donner une force et aussi d'être davantage visibles. Visibilité pour les groupes entre eux, visibilité pour la population et visibilité vis-à-vis les instances politiques.

(Un organisateur communautaire)

Certains parlent d'un recentrage des forces et des activités des groupes populaires et communautaires vers le local et le plan régional après avoir investi sur le plan national, sur les gouvernements de Québec et d'Ottawa :

Les gens ont retraité dans des luttes beaucoup plus locales et régionales. Les grandes luttes de portée nationale furent toutes perdues ces dernières années : TPS, libre échange, assurance-chômage, loi 37. Tandis qu'au niveau local, des gains sont possibles, par exemple dans le domaine de l'environnement. Ce retour au local se traduit en même temps au niveau politique par un regain d'intérêt pour la politique municipale et certaines formes de participation dans les écoles : comités de parents, action politique municipale à Montréal, à Québec, à Trois-Rivières... Pour changer la société, on pense davantage à ce qui nous entoure de façon immédiate et moins aux grands idéaux.

(Un leader communautaire de la région de l'Estrie)

Mais ce qui frappe le plus nos interlocuteurs de CLSC, tant les directions générales que les organisateurs communautaires, c'est le constat généralisé des progrès enregistrés depuis dix ou quinze ans dans l'organisation des communautés locales au Québec, progrès auquel les CLSC se sentent étroitement liés, non sans raison.

Il y a dix ans, chez nous, il n'y avait pas grand-chose en termes de ressources communautaires. Il n'y avait que des clubs sociaux. Maintenant il y a une maison d'hébergement pour femmes violentées, un centre de femmes, un comité de logement, un organisme communautaire en santé mentale, une CDC en formation.

(Un organisateur communautaire de CLSC dans l'Outaouais)

Vous savez sans doute que dans les quartiers populaires de l'Est de Montréal, on a une infrastructure communautaire très développée si on compare avec ailleurs et avec ce qu'il y avait il y a dix ou quinze ans.

(Une directrice générale de CLSC à Montréal)

Tous et toutes sont aussi à même de remarquer la nouvelle dynamique de régionalisation qui s'installe à demeure ; avec son aspect positif, la reconnaissance des groupes communautaires comme interlocuteurs et partenaires, et son aspect risqué, la perte potentielle de leur autonomie, d'où l'indispensable politisation de l'action communautaire, de dire certains.

Certains établissements commencent à voir les organismes communautaires comme des partenaires dans le milieu, par exemple en santé mentale. En même temps, les organismes communautaires sont très réticents à ce qui se passe parce qu'ils sont sur-sollicités par le secteur public des affaires sociales et sont très jaloux de leur autonomie.

(Un organisateur communautaire de CLSC dans Laurentides-Lanaudière)

Au niveau de la santé mentale, on a créé un regroupement des organismes en santé mentale de l'Outaouais (le ROSMO qui représente 11 organismes et dispose de \$1,8 million). On est désormais reconnu par le CRSSS. Et maintenant, quand il y a des comités, on nous invite. Ce qui fait qu'on a notre droit de parole et qu'on obtient de l'information qu'on n'avait pas auparavant. Tu ne peux pas devenir un « communautaire » fort si tu n'as pas l'information et si tu n'es pas politisé. Pour moi, de voir se développer chez nous une corporation de développement communautaire représente un sérieux atout dans le contexte actuel. Je suis très consciente au niveau politique de l'importance de la régionalisation en cours, c'est ce qui m'a motivé. Si on ne s'implique pas sur le plan politique on passe à côté, et si on s'implique trop, on ne peut plus donner suffisamment de services. Il faut savoir doser. Avec la CDC, on pourra encore plus prendre notre place comme services essentiels dans la communauté parce qu'on est proche des gens. (Une leader communautaire de l'Outaouais)

Nous faisons l'hypothèse que **nous entrons très probablement dans une nouvelle phase, caractérisée par une participation organique et minoritaire (asymétrique)**, du secteur communautaire de la santé et des services sociaux, dans le cadre de régies régionales, travaillant dès lors de concert avec les institutions étatiques de santé et de services sociaux, travail qui n'avait été jusqu'à maintenant que volontaire et ponctuel<sup>4</sup>.

Comment juge-t-on le type actuel de présence de ces groupes dans les communautés locales ? D'abord, en le comparant avec ce qui se passait dans les années soixante-dix, en faisant surtout mention de l'intensité du militantisme et de l'attrait pour un projet global de société :

4. Sur les hauts et les bas de la réforme de la santé et des services sociaux à partir d'un point de vue critique, voir le dossier de la revue *Nouvelles pratiques sociales* (vol. 4, n° 2, automne 1991) consacré à ce thème et l'article de J.-P. DESLAURIERS dans le numéro précédent, « Quelques enjeux de la réforme Côté », vol. 4, n° 1, p. 1-8.

Toute l'atmosphère à Québec et à Montréal a changé depuis les années soixante-dix. Il n'y a pas le même sens de l'urgence et de la crise dans le travail communautaire. Dans les années soixante-dix, il y avait ce sens de la crise immédiate, qu'il faut faire quelque chose tout de suite. Cela faisait sans doute partie de la Révolution tranquille. Les gens traduisaient très précisément leurs désirs de transformer la société en projets communautaires et alternatifs, en logements coopératifs... Aujourd'hui, les groupes sont ancrés sur des projets précis et ont moins d'attrait pour un projet global. Peut-être que ces personnes rêvent toujours de transformer toute la société, mais ils ont mis de côté cet aspect-là. C'est l'approche pragmatique quoi !

(Un directeur de CLSC de Montréal)

Un facteur qui joue, ce sont les conditions de travail. Auparavant dans les groupes populaires, le militantisme nous amenait à travailler soixante heures par semaine sans trop s'occuper de la rémunération. Plusieurs pensaient alors pouvoir se trouver éventuellement une « job » dans le secteur public. Les groupes étaient tellement axés sur la dimension collective qu'ils en avaient oublié les personnes.

(Un leader de groupe populaire)

On observe également que le « mouvement » dispose parfois de moins de base sociale d'appui mais souvent de plus d'expertise avec ses côtés positifs, la compétence, mais aussi ses désavantages, la démocratie qui s'affaiblit :

Il y a des groupes communautaires où le conseil d'administration n'est pas très vigoureux. On a parfois l'impression que le groupe communautaire, ce sont les trois permanents. Alors la démocratie interne s'en ressent. Par ailleurs, il y a beaucoup de groupes communautaires dans le quartier qui ont des expertises extraordinaires.

(Un organisateur communautaire de CLSC dans le centre-ville de Montréal)

D'autres noteront qu'avec l'arrivée des années quatre-vingt-dix il s'opère un retour à un certain équilibre entre l'efficacité nécessaire et l'engagement social, que l'on peut aussi noter l'émergence d'une vitalité et de certaines rivalités, comme nous l'affirme un organisateur communautaire de longue date du Bas-du-Fleuve :

Avec les années quatre-vingt-dix, il y a peut-être un équilibre qui est en train de s'établir entre l'efficacité et les préoccupations sociales. Il y a eu une période où les organismes communautaires ont d'abord essayé de sauver leur peau. Ils se sont sentis menacés dans le contexte de désengagement de l'État. La façon qu'ils ont trouvée pour se défendre a été de montrer qu'ils étaient efficaces, de jouer leur « game » en solo. Aujourd'hui, il y a davantage de cohésion entre les organismes. Je dirais aussi que parfois il y a une certaine rivalité entre organismes. Chacun essaie de prendre sa place, d'où certaines frictions au niveau du leadership.

Finally, en considérant l'ensemble des entrevues et des observations-participantes que nous avons effectuées, l'enquête nous a révélé la diversité régionale ou, en toute éventualité, un développement différencié de ce mouvement et des pratiques d'organisation communautaire, celles des groupes comme celles initiées par les CLSC. Pour ne citer que quelques exemples, nous avons pu observer et entendre dire que le développement de l'organisation communautaire serait plutôt à la hausse dans la région des Bois-Francs, à partir de la fusion de plusieurs sensibilités (communautaire, coopérative, féministe, de solidarité internationale, populaire) ; à la baisse dans la région de l'Estrie ; en reprise dans le Bas-du-Fleuve ; en pleine émergence dans les quartiers populaires du nord-est de Montréal (à la faveur de l'arrivée conjointe du CLSC et de militants du RCM communautairement actifs par exemple) ; et quelque peu en retrait à Hull mais en progression dans une autre partie de l'Outaouais.

### **3.2. L'évolution du mouvement populaire et communautaire dans le contexte de la réforme des services sociaux et de santé : la nouvelle dynamique sociale des années quatre-vingt-dix**

Assistons-nous, pour reprendre les interprétations les plus courantes, à de la « récupération étatique » du mouvement populaire et communautaire (le partenariat obligé du développement local ou du travail dans le secteur de la santé et des affaires sociales) ou à son « émancipation sociale »<sup>5</sup> (le retour au local, au quotidien, à la maîtrise autogérée du changement social) ? Évolution pour le meilleur ou pour le pire ? Analyse pessimiste des uns : le passage de la pression aux services et des services à la concertation, la crise du militantisme, la montée de l'individualisme, la faible mobilisation contestatrice... Analyse plus optimiste des autres : pertinence sociale des services, nouvel équilibre de l'individuel et du collectif, prise en compte du plafonnement de l'action sociale comme mode

5. Pour la première interprétation politique de ce phénomène, voir Henri LAMOUREUX dans un article paru dans *Le Devoir* (17/06/92) et intitulé « Les effets pervers de la réforme de la santé : quand les "groupes communautaires" deviennent des agents de l'État ». Pour le second type d'interprétation, voir Gabriel GAGNON et Marcel RIOUX (1988), *À propos d'autogestion et d'émancipation*, Québec, IQRC.

privilegié d'intervention aujourd'hui (pas nécessairement demain) au bénéfice d'une mobilisation de type développement local autour de nouveaux enjeux, de nouvelles problématiques<sup>6</sup> ... et de conditions plus favorables à l'empowerment des communautés locales et des régions. Poursuivons la réflexion en tentant de cerner les caractéristiques de cette nouvelle dynamique sociale en cours.

### **3.2.1. Le contexte général dans lequel évolue cette nouvelle dynamique sociale**

Dans les années quatre-vingt, à la différence des années soixante, les mesures protectrices de l'État ne sont plus vues comme des mesures de redistribution sociale, mais plutôt comme un fardeau financier que les classes moyennes se doivent de porter pour soutenir certaines couches de la population progressivement exclues du marché du travail et en voie de marginalisation sociale. C'est que le marché du travail se divise de plus en plus en deux sphères : 1) à une extrémité, une sphère performante, intégrée dans une économie mondialisée, bien rémunérée et dont les travailleurs sont mieux protégés : c'est la place dévolue aux grandes entreprises couvrant des secteurs en progression comme celui de l'informatique, celui des communications, certains secteurs de l'État ; et 2) à l'autre extrémité, une sphère dite non performante, constituée d'activités non liées à la technologie de pointe, souvent précaires et faiblement rémunérées, services de proximité s'adressant aux personnes et aux communautés, services de nature plus locale.

Cette réorganisation du marché du travail accentuerait le retour du développement inégal entre régions et le clivage entre groupes de travailleurs car : 1) les grandes entreprises ne créent plus d'emplois en nombre suffisant ; 2) le secteur public a perdu sa fonction intégratrice ; 3) le travail précaire augmente de façon constante par rapport au travail régulier ; et 4) les quartiers populaires des villes s'enfoncent dans la détérioration et certaines régions dans le sous-développement<sup>7</sup>. Deux Québec dans un, dont la partie pauvre s'agrandit, deux Montréal dans un, deux

6. On retrouve des chiffres précis à ce propos en annexe. En outre, l'enquête menée par Louis FAVREAU, dont on retrouve les coordonnées détaillées dans son livre publié en 1989, *Mouvement populaire et intervention communautaire* (Montréal, Éd. du Fleuve/Centre de formation populaire) confirme aussi l'existence de cette tendance au sein même des organisations populaires et communautaires.
7. Tendance qui se généralise et qu'on retrouve dans la plupart des pays d'Europe et aux États-Unis. Voir B. DROZ et A. ROWLEY (1992).

Outaouais dans un, etc. Voilà bien ce que décrit à sa manière le Conseil des affaires sociales (CAS, 1989). Et c'est dans cet espace que se déploient les efforts des communautés locales, le mouvement populaire et communautaire, l'organisation communautaire et les CLSC.

### 3.2.2. Les caractéristiques de cette nouvelle dynamique sociale

Quelle analyse nous suggère l'évolution du mouvement populaire et communautaire à l'intérieur de ce nouveau paysage socio-économique ? D'abord, que nous assistons progressivement à un déplacement du lieu des enjeux. Dans les années soixante, l'enjeu de la mobilisation était l'État, que l'on voulait voir se construire sous la double forme d'un État-nation (revendiqué par un mouvement pluri-classiste d'affirmation nationale) et d'un État social ou État-providence (encouragé celui-là par la poussée d'importantes demandes sociales). Dans les années soixante-dix, la mobilisation s'est morcelée en autant de groupes qu'il y avait d'intérêts catégoriels, tandis qu'aujourd'hui, les référents étatiques et les espaces nationaux semblent en perte de vitesse au bénéfice de l'espace local comme cadre de vie, comme unité d'action, et de l'espace régional comme cadre de référence ou d'appartenance (Gagnon et Klein, 1991). La société fragmentée par la crise se reconstruit aujourd'hui plus qu'hier par le bas, par les communautés locales, par les régions :

Dans cet univers déboussolé, l'économie-territoire apparaît comme une alternative de développement plus contrôlable que l'économie-monde. C'est sur le terrain local que les mutations sont les moins difficiles à maîtriser et les partenariats les plus faciles à susciter.

(Dommergues, 1988 : 26)

**Ensuite, le développement local comme stratégie qui renouvelle l'action collective des groupes communautaires et des CLSC<sup>8</sup> n'est pas, ou est de moins en moins, le lot exclusif des régions d'économie-ressource (comme le JAL dans le Bas-du-Fleuve, ou le village de Guyenne en Abitibi). Le développement local a pris racine dans des économies de**

8. Voir à ce propos l'aval donné par la Fédération des CLSC au développement local dans l'article de J. BEAUREGARD dans le CLSC *Express* de juin-juillet 1990, vol. 3, n° 5, p. 5 et intitulé « Les CLSC s'engagent dans la lutte à la pauvreté ». Il y est expressément affirmé que : « La Fédération des CLSC du Québec suggère la tenue, au cours de l'année qui vient, d'un forum majeur, panquébécois, portant sur le développement local dans toutes ses dimensions et souhaite s'associer à des partenaires socio-économiques québécois de même niveau pour s'assurer de sa réalisation [...] À l'instar du Conseil des affaires sociales, les CLSC reconnaissent que l'emploi [...] est un instrument essentiel pour prévenir la pauvreté [...] »

régions intermédiaires et de centres urbains de taille moyenne ; il n'est plus le lot des seuls vieux quartiers populaires dans un grand centre urbain comme Montréal. Il est sorti de sa concentration géographique au sein de la pauvreté rurale des régions excentriques et de la pauvreté urbaine des quartiers populaires des centres-villes.

Enfin, le développement local s'inscrit dans des **démarches de partenariat interinstitutionnel** où la « coopération conflictuelle » est de mise (Laville, 1989 : 309-339). Ici trois remarques s'imposent. D'abord, le partenariat est partie intégrante d'une approche de développement local. On ne voit pas très bien comment on pourrait faire du développement local sans de larges alliances. Ensuite, le partenariat ne se confond pas avec une forme quelconque de « corporatisme », car il s'agit de pratiques peu planifiées, provenant très souvent des efforts revendicatifs des communautés locales à l'endroit de l'État plutôt que l'inverse, et de pratiques qui n'excluent pas le conflit entre les différentes forces existantes au sein des communautés concernées. Enfin, ces pratiques ne tentent pas de faire converger de façon obligée les intérêts de tous dans un même projet social, mais bien plutôt d'assurer la survie de micro-territoires menacés (Hamel et Klein, 1991 : 235).

Cette nouvelle dynamique pose des défis de type nouveau, comme la gestion rigoureuse d'entreprises, des efforts d'autofinancement, la création de réseaux économiques d'information, de promotion de services (Cloutier et Hamel, 1991 : 278) ; au même titre d'ailleurs que la participation organique du secteur communautaire des affaires sociales aux régies régionales encourage à en relever d'autres, comme la préparation intensive des rencontres, la formation à la gestion des affaires publiques d'une région, la négociation institutionnalisée des budgets de fonctionnement des différents groupes d'intervention, etc.

Bref, les communautés locales et le secteur communautaire, que ce soit par le développement local, la participation à des régies régionales ou autrement, sont objectivement inscrits dans une nouvelle dynamique sociale où ils tentent à leur manière **de résoudre la crise des formes traditionnelles d'engagement de l'État**. Sous la pression directe et indirecte des communautés locales, des régions et des mouvements, **l'État s'est en effet vu obligé de concéder certaines tâches de gestion du social et du socio-économique (urbanisme et logement, formation professionnelle et employabilité, développement local, santé et services sociaux)**. Ce qui n'efface pas pour autant le leadership étatique dans la détermination du cadre général de gestion de ce « social localisé » (Bihr, 1992 : 7), d'où l'idée que ce dernier se bâtit autour d'une démarche de partenariat.

Les organisations populaires et communautaires et l'organisation communautaire des CLSC sont donc à l'intersection de la relation État-société civile, de la relation communautés locales-développement et de la relation entre l'« économique » (la micro-économie à tout le moins) et le « social ». Et cela se passe, pourrions-nous ajouter, à l'intérieur d'un nouveau contrat social en voie de se constituer au sein des entreprises (entre le patronat et les syndicats), des régions (entre les municipalités et l'État central), des quartiers et des régions (entre les citoyens, leur communauté locale et l'État), et de l'environnement (entre les communautés locales, l'État et les entreprises). Bref, à l'intersection du « local » et du « global ». Le mouvement populaire et communautaire montréalais par exemple, dans sa relation avec la Ville de Montréal, illustre bien cet espace intermédiaire en voie de se constituer.

### **En guise de conclusion**

Cet effacement conjoncturel de l'action sociale et cette montée du développement local et du partenariat s'inscrivent dans l'ensemble des mutations en cours dans les mouvements sociaux, anciens et nouveaux, contribuant ainsi à les faire sortir de la fragmentation créée par la crise et à les faire participer à la construction de nouveaux compromis sociaux (Lipietz, 1989 : 15-66). Les jeux ne sont pas faits et ce processus est encore relativement jeune et fragile. Comment s'explique cette évolution inattendue, cette construction lente de nouveaux compromis sociaux ?

Disons d'abord qu'il y a eu l'initiative d'acteurs sociaux qui ont su modifier leur position défensive, notamment de nouvelles générations d'intervenants qui ont su développer une capacité d'intervention. Celle-ci n'était ni prévue ni peut-être prévisible. Ensuite, certains ont commencé à remettre en question l'approche traditionnelle héritée des années soixante-dix, décennie identifiée aux dix « glorieuses » de la mobilisation et du changement social, sorte de décennie-référence, de décennie qui définit le changement social. Or, après coup et avec une certaine distance, on se rend bien compte que les années soixante-dix ont vu se transformer une action revendicative efficace en une stratégie d'action collective très défensive et très souvent perdante pendant les années quatre-vingt, car elle était centrée trop exclusivement sur la demande sociale étatique.

Enfin, il faut enregistrer une modification substantielle de l'attitude d'une partie des classes dirigeantes tant au plan économique qu'au plan politique. Avec la fin des années soixante-dix, les institutions liées à l'État et les classes dirigeantes ont commencé à perdre de leur assurance dans la

résolution des problèmes sociaux. Les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix sont une période d'incertitudes et de recherche de nouvelles avenues, une période d'élaboration de nouveaux compromis entre groupes sociaux face à la gravité d'une crise économique, sociale, écologique, etc. Période où tout n'est pas tracé d'avance, période où les institutions ont une attitude plus contradictoire, et par là plus ouverte à des formes nouvelles de relations avec les autres composantes de la société, période de :

[...] mise en place d'un nouveau modèle de développement. Les incitations à aller dans cette direction viennent de toutes parts, aussi bien d'en haut que d'en bas, de l'extérieur (ouverture du marché) que de l'intérieur. Néanmoins, la porte d'entrée pour réaliser ce renouvellement est située sur le plan local : il s'agit de l'entreprise et des groupes communautaires.

(Bélangier et Lévesque, 1992 : 739)

### Repères bibliographiques

- ASSOGBA, Yao (1992). « Raccrocher l'autre jeunesse : une expérience communautaire de raccrochage scolaire dans l'Outaouais », *Apprentissage et Socialisation*, vol. 15, n° 1, p.39-48.
- BEAUREGARD, J.(1990). « Les CLSC s'engagent dans la lutte à la pauvreté », *CLSC express*, vol. 3, n° 5, p. 5.
- BÉLANGIER, Paul et Benoît LÉVESQUE (1992). « Le mouvement populaire et communautaire : de la revendication au partenariat (1963-1992) », dans DAIGLE, G. et G. ROCHER. *Le Québec en jeu : comprendre les grands défis*, Montréal, PUM, p. 713-747.
- BIHR, A. (1992). « Malaise dans l'État-nation », *Le Monde diplomatique*, février, p. 7.
- CLOUTIER, C. et P. HAMEL (1991). « Les services urbains : le défi du partenariat pour le milieu communautaire », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 35, n° 95, p. 257-283.
- DESLAURIERS, Jean-Pierre (1991). « Quelques enjeux de la réforme Côté », *Nouvelles Pratiques sociales*, vol. 4, n° 1, p. 1-8.
- DOMMERMUES, P. (dir.) (1988). *La société de partenariat (économie-territoire et revitalisation régionale aux États-Unis et en France)*, Paris, Afnor-Anthropos.
- DROZ, B. et A. ROWLEY (1992). *Histoire générale du XX<sup>e</sup> siècle*, Tome 4, Paris, Seuil/ Histoire, p. 231-251.
- FAVREAU, Louis et William NNACS (1992). « Le développement économique local communautaire au Québec », *Coopératives et développement*, vol. 23, n° 2, p. 115-123.
- FAVREAU, Louis (1989). « Problématiques et clientèles des dossiers d'action communautaire », dans HURTUBISE et al. *Pratiques d'organisation communautaire en CLSC*. Montréal, RQIIAC, p. 26-36.

- FONTANT, Jean-Marc (1990). « Les Corporations de développement économique communautaire : une des avenues du mouvement social dans l'économique », *Coopératives et développement*, vol. 21, n° 2, Sainte-Foy/Montréal, PUQ/HÉC, p. 31-68.
- GAGNON, Christiane et Juan-Luis KLEIN (1991). « Le partenariat dans le développement local : tendances actuelles et perspectives de changement social », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 35, n° 95, p. 239-255.
- GAGNON, Gabriel et Marcel RIOUX (1988). *À propos d'autogestion et d'émancipation (deux essais)*, Québec, IQRC,
- HAMEL, Pierre et Juan-Luis KLEIN (1991). « Partenariat et territoire : vers une nouvelle géographicité du social ? », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 35, n° 95, sept. 91, p. 233-236.
- LAMOUREUX, Henri (1992). « Les effets pervers de la réforme de la santé : quand les "groupes communautaires" deviennent des agents de l'État », *Le Devoir*, 17 juin 1992.
- LAVILLE, Jean-Louis (1989). « Économie et solidarité : trois axes de développement et de recherche », dans LÉVESQUE, B., A. JOYAL et O. CHOUNARD. *L'autre économie, une économie alternative*, Sainte-Foy, PUQ, p. 309-339.
- LAVILLE, Jean-Louis (1990). « L'insertion par l'économique, évolution d'une problématique », *Économie et Humanisme*, n° 315, p. 18-27.
- LAVILLE, Jean-Louis (1992). « Pour de nouvelles solidarités en Europe : les services de proximité », *Esprit*, janvier, p. 112-129.
- LÉVESQUE, Benoît (dir.) (1985). *Profil socio-économique des coopératives de travail au Québec*, Montréal, UQAM, 180 p.
- LÉVESQUE, Benoît et Lucie MAGER (1992). « Vers un nouveau contrat social ? Éléments de problématique pour l'étude du régional et du local », dans GAGNON, Christiane et Juan-Luis KLEIN. *Les partenaires du développement face au défi du local*, Chicoutimi, GRIR, UQAC.
- NINACS, William (1991). « L'organisation communautaire en milieu semi-urbain, semi-rural », dans DOUCET L. et L. FAVREAU. *Théorie et pratiques en organisation communautaire*, Sainte-Foy, PUQ, p. 257-272.
- LIPIETZ, Alain (1989). *Choisir l'audace*, Paris, La Découverte.
- OFFE, Claus (1985). « New Social Movements : Challenging the Boundaries of Institutional Politics », *Social research*, vol. 52, n° 4.
- PARADIS, F. (1991). « Cuisines collectives : bien plus que la simple popote », *La Gazette des femmes*, p. 6-8.
- SAINTE-MARIE, A. (1988). « Les cuisines collectives : des femmes veulent nourrir leur famille », *CLSC Express*, vol. 2, n° 1, p. 7-8.



## CHAPITRE

# 4

---

### LA CONTRIBUTION COMMUNAUTAIRE DES CLSC

#### Leadership social et difficiles partenariats

---

Comment les CLSC remplissent-ils leur mission communautaire sur les territoires dont ils sont responsables ? Quel type de relations entretiennent-ils avec les organisations populaires et communautaires ? Quelle est l'importance de leur leadership auprès des communautés au sein desquelles ils travaillent ? Les CLSC sont-ils entrés dans un processus d'uniformisation de leur mission communautaire ? Les organisateurs communautaires occupent-ils une place importante dans la réalisation de cette mission communautaire ?

Le CLSC est en communauté de destin avec le milieu : ce qui affecte globalement la collectivité dans son développement concerne directement le CLSC [...]. Le réseau des CLSC ne peut mettre de côté son rôle dans le champ de la prévention et des conditions de développement local.

(Gilles Roy, agronome, Saint-Fabien-sur-mer)

Est-il utopique aujourd'hui de penser encore le CLSC à la manière de Gilles Roy, cet agronome, pionnier de l'organisation communautaire en milieu rural au Québec et animateur des premières années du JAL<sup>1</sup>, lui

1. Voir G. Roy (1979). L'extrait cité provient de sa communication au Colloque du RQHAC à l'UQAH en juin 1992.

qui pourtant en a vu bien d'autres. Peut-être ! Peut-être pas ! Voyons tout cela de plus près.

**4.1. L'enracinement des CLSC dans les communautés locales (1972-1992) : de la « déchirure historique » à la transformation en institutions publiques**

La transformation des CLSC, de leur phase d'expérimentation sociale à celle d'institution publique regroupant des professionnels offrant des services sociaux, communautaires et de santé de première ligne, n'allait pas de soi et n'a pas été de tout repos. Dans un certain nombre de cas, elle a signifié une « déchirure historique » avec des organisations populaires et communautaires. L'expérience vécue laisse même parfois des traces profondes, surtout si la quasi-fusion s'est produite entre les deux composantes au moment du démarrage des CLSC ; quasi-fusion se réalisant par l'engagement de membres des groupes populaires dans le conseil d'administration mais aussi dans le personnel employé par ces CLSC. R. Boivin l'a d'ailleurs bien mis en relief dans son étude monographique de la Clinique des citoyens du quartier Saint-Jacques à Montréal (Boivin, 1988 : 219-240), tout comme J. T. Godbout et J. Guay dans une recherche sur le « communautaire public » :

La phase fusionnelle caractérise l'implantation des premiers CLSC en milieu urbain au début des années soixante-dix [...]. Le CLSC est une sorte de modèle idéal d'organisme communautaire. Idéalement il devra finir par intégrer tous les organismes communautaires, par être *le* centre communautaire. (Godbout et Guay, 1988 : 15)

C'est cette quasi-fusion et les séquelles de la séparation que nous avons pu observer à de multiples reprises au cours de notre enquête, comme l'illustrent bien les propos de cette organisatrice d'un CLSC de l'Outaouais :

C'est un comité de citoyens qui a voulu la mise en place du CLSC. Mais une fois mis en place, nombreux sont les gens de la communauté qui se sont sentis utilisés, manipulés. Pendant un moment un des membres du comité de citoyens a même été organisateur communautaire au sein du CLSC. Quand il a été forcé de partir, longtemps il y a eu conflit entre les leaders des organismes populaires et le CLSC.

Mais ce brassage des années de démarrage ne peut être vu par ce seul bout de la lorgnette, comme en témoigne le directeur général d'un CLSC du centre-ville de Montréal :

Je suis maintenant directeur du CLSC depuis sept ans. Mais j'ai fait partie des membres de groupes populaires qui ont été impliqués dans la fondation du CLSC. La création du CLSC a été le résultat d'une fusion de certains groupes communautaires. Plusieurs intervenants des « groupes » sont devenus des travailleurs de la boîte, je ne suis pas le seul. Les gens dont je parle n'avaient pas souvent de formation professionnelle reconnue, des travailleurs sociaux, par exemple. Maintenant, on a des travailleurs sociaux qui ont leur maîtrise. C'est un changement perçu comme une bureaucratisation du processus. Peut-être ! Sauf que cette évolution est, à mes yeux, positive. Nous offrons maintenant un service plus professionnel aux différentes clientèles du CLSC.

Il évoque également un autre débat lié à la professionnalisation dont l'enjeu a trait au rôle global du CLSC : le CLSC va-t-il perpétuellement intervenir tous azimuts dans la communauté locale pour s'y enraciner ou va-t-il préférentiellement développer une expertise particulière, un créneau qui lui est propre ? Là-dessus, certains directeurs généraux ont été plus loquaces que d'autres :

Ce n'est pas au niveau ministériel que la question s'est posée, c'est au niveau du temps qu'on met dans des dossiers épars qui sont plus ou moins en relation avec notre mission première. Si on essaie de tout prendre et de tout faire, on ne développe pas de compétence distinctive. Historiquement, le CLSC a été perçu par les « groupes » comme étant une ressource à laquelle ils pouvaient avoir accès facilement, une ressource très polyvalente, voire même une espèce de « gros groupe communautaire » qui dispose de plus de moyens qu'eux. Peut-être est-ce là une distinction entre le CLSC des premières années et celui d'aujourd'hui. Mais on n'est pas des experts dans tout. Notre expertise vise à fournir à la population des services en matière de santé et de bien-être. L'emploi, c'est quelque chose de très important, mais on ne peut attaquer ce problème sur tous les fronts. Cependant, on peut être des partenaires. (Le directeur général d'un CLSC de la région de Québec)

Même écho au Saguenay – Lac-Saint-Jean où le directeur général nous affirme l'importance de l'expertise pour s'assurer de marquer des points, socialement parlant, en tenant compte de la force réelle que les CLSC ont dans un milieu donné :

Par rapport aux questions d'environnement, on aborde cette question à travers les manifestations qui ont un impact sur la santé des gens. C'est un choix d'expertise : ce que l'on connaît bien, on va taper dessus, ce que l'on connaît moins bien, on ne le fera pas. Nous sommes de trop petites organisations pour couvrir tous les fronts. Les CLSC sont devenus des établissements du réseau des affaires sociales. Ils ne sont pas le fer de lance d'un

changement social communautaire. Ce que l'on aurait pu penser dans les années soixante-dix.

Mais ce processus de construction des CLSC en tant qu'institutions publiques offrant des services professionnels de première ligne pose peut-être alors des difficultés supplémentaires pour rejoindre les plus démunis au sein des communautés locales qu'ils desservent. Car ces populations se méfient des institutions, selon l'avis partagé par des organisateurs communautaires mais aussi par des directeurs généraux :

Le CLSC rejoint surtout les classes moyennes par les cours prénatals par exemple. Le monde « pucké » à tous les niveaux (économique, social, culturel) ne sont pas des gens qui vont aller facilement vers les services publics, ils se méfient beaucoup.

(Un organisateur communautaire d'un CLSC de la région Laurentides-Lanaudière)

Au début du CLSC, c'était nouveau, comme un groupe communautaire qui part dans le fond. Et maintenant, après quinze ans d'existence, c'est devenu une boîte, même physiquement une bâtisse. Je pense qu'il y a des types de clientèles plus vulnérables, plus défavorisées. Elles nous perçoivent comme une institution. Elles sont portées à s'en tenir loin.

(Un directeur général de CLSC de la région de l'Outaouais)

#### **4.2. Les rapports CLSC-organisations populaires et communautaires : le difficile partenariat des années quatre-vingt-dix**

Une fois complétée, cette transformation des CLSC n'est pas sans causer de graves difficultés à la volonté politique de partenariat dans un contexte de désengagement de l'État et de rareté des ressources. Entre les CLSC et les organisations populaires et communautaires, les relations d'aujourd'hui — pas plus que celles d'hier — ne sont pas de tout repos. On peut même qualifier cette relation de difficile partenariat public—communautaire. Un des problèmes majeurs pointé par le secteur communautaire consiste à prendre trop souvent, selon ses dires, le *relais* du secteur public au détriment de sa fonction de *levier de* changement social dans la résolution de plusieurs problèmes, d'où les expressions couramment utilisées tels « transferts », « sous-traitance » ou même « dumping ».

Comme intervenant d'un groupe communautaire, j'ai senti de la récupération et du « dumping ». Ça s'est passé autour d'un projet sur la violence. Le CLSC a entrepris une recherche sur cette question mais c'était un projet issu de rencontres entre notre organisme et le CLSC. Notre nom n'est apparu que dans les

remerciements. On a eu aussi des références de clientèle lourde. On a alors entamé des discussions avec le CLSC. Mais je n'ai pas l'impression que c'est quelque chose d'acquis.

(Un leader communautaire de la région de Laurentides—Lanaudière)

De là l'importance que les représentants d'organismes communautaires puissent le dire au CLSC afin que nous puissions échanger là-dessus.

(Un directeur général dans la même région)

Je n'ai jamais entendu dire encore qu'on leur refilait des cas trop lourds. Je pense que mutuellement, on s'en refile. Il est peut-être arrivé qu'on leur a refilé des cas difficiles. Eux aussi, dès qu'il y a des cas compliqués, ils réfèrent automatiquement.

(Un directeur général dans la région de l'Outaouais)

Mais le problème se complique lorsqu'il y a décision unilatérale d'un CLSC de se retirer d'un dossier, ou pire, le décret autoritaire venu d'en haut :

Un an plus tard, il a été décidé tout d'un coup que la qualité de vie en HLM n'était plus importante pour le CLSC. Ils nous ont alors retiré l'organisateur communautaire et nous ont tout laissé sur les bras, alors que c'était le CLSC qui nous avait sollicités pour travailler là-dessus. Nos relations avec le CLSC ? Disons que c'est un perpétuel rapport de force. Par la discussion, ça ne sert à rien parce qu'on a toujours la réponse toute faite : les orientations du ministère.

(Un leader communautaire de la région de Québec)

S'il n'y a pas cette consultation préalable sur la durée et le contenu de la collaboration, cela crée des effets pervers au sein du CLSC lui-même comme des groupes communautaires :

Des maisons de jeunes, on a aidé à en former quatre. Quand elles sont devenues autonomes, on s'est retiré tout simplement. Mais depuis ce temps le dossier jeunesse est fermé au CLSC. Résultat : quelques années plus tard, il faut recommencer à zéro.

(Un organisateur communautaire de CLSC dans l'Estrie)

Aider à cheminer, voilà une façon de soutenir les groupes communautaires. Mais il faut aussi faire attention de ne pas devenir leur permanence.

(Un directeur général de CLSC de l'Abitibi)

À quoi attribuer ces difficultés de rapprochement ? Plusieurs raisons sont invoquées : d'abord, la gestion commune de la misère, c'est-à-dire la modicité des budgets de part et d'autre ; puis, le sentiment qu'ont les groupes communautaires d'être instrumentalisés par la composante la plus forte de la collaboration, le CLSC ; ou enfin, le manque de solidarité ou de complicité du CLSC, qui provoque ainsi la déception chez les intervenants et bénévoles des « groupes ».

Il existe un grand manque de ressources. Au CLSC, en maintien à domicile, on ne pense pas pouvoir tout faire. On a des critères d'acceptation de plus en plus étroits, de plus en plus restrictifs, l'entonnoir rétrécit toujours. On a réduit à des services de soins personnels, d'entretien personnel : cuisine un peu, repas un peu... On est alors porté à faire appel au bénévolat. Mais les bénévoles finissent par dire : « Minute ! on n'a pas le financement pour faire cela et en plus ce n'est pas notre rôle. » Voilà l'engrenage dans lequel nous sommes plongés tous les deux. Ce n'est pas une guerre idéologique. Le gros problème, c'est que nous manquons tous les deux de ressources. Et les deux gèrent leurs difficultés. Je dirais globalement qu'on est un CLSC ouvert et supportant pour ces groupes dans la mesure de nos moyens. Pourtant le Centre de bénévolat nous reproche, au niveau du maintien à domicile, d'avoir tendance à faire du « dumping ». Et nous, on peut leur reprocher de n'être jamais disponibles quand on leur demande un service.

(Un directeur de CLSC de la région de la Montérégie)

Dans les CLSC, on utilise le « communautaire » pour répondre aux coupures gouvernementales. Par exemple, dans le secteur du maintien à domicile pour les personnes âgées, le mandat de l'organisation communautaire du CLSC a été de mettre sur pied des réseaux de bénévoles. Mais c'est là une fausse solidarité sociale, créée de toutes pièces. Même les bénévoles commencent à s'insurger contre ça parce qu'on leur demande des comptes et d'être disponibles tout le temps. Autre exemple, le CLSC a mis sur pied et développé le projet OLO (oeuf, lait, orange). Le CLSC a même mis sur pied une fondation pour ce projet. Ce projet ne part pas d'un groupe du milieu, et lorsque le CLSC l'a eu transféré au milieu, il n'a cherché aucune collaboration avec les groupes populaires en place.

(Un leader communautaire de la région de l'Estrie)

Le CLSC est détaché des groupes populaires. Son soutien ne se limite qu'à des photocopies et quelquefois à prêter une salle. Par contre, avec l'approfondissement de la crise et la montée de la pauvreté, on sent que le CLSC va devoir chercher à renouer avec les groupes, par nécessité.

(Un leader communautaire de la région de l'Estrie)

On remarque également des difficultés de relation entre professionnels des deux composantes et même de la concurrence autour de la question du financement :

Il y a de plus en plus de permanents dans les groupes populaires qui revendiquent le statut d'organiseurs communautaires. C'est normal parce que plusieurs d'entre eux ont une formation universitaire en travail social. Puis, on se retrouve de plus en plus avec des permanents de groupes qui ont à porter sur leurs épaules l'essentiel de la responsabilité du groupe.

(Une organisatrice communautaire de CLSC à Québec)

Le CRSSS, dans son plan d'organisation de services en santé mentale, prévoyait de la place pour les organismes communautaires. Mais je pense qu'au départ on tombait sur une coche chatouilleuse, le CLSC était habitué d'être un peu le

parrain des organismes communautaires auprès du CRSSS. Pour certains, les organismes communautaires sont petits et fragiles, d'où le fait qu'on ne peut leur demander de porter un dossier en santé mentale, car, supposément, ils ne tiendraient pas le coup. En réalité, c'est parce qu'on n'avait pas les ressources financières qu'on paraissait si fragile. Au début, ça faisait vraiment pas l'affaire du CLSC qu'on aille chercher une partie du budget. C'était un budget qu'ils auraient pu avoir pour développer leurs services parce qu'ils ont beaucoup de besoins et sont débordés. La partie de budget que notre organisme communautaire est allé chercher, le CLSC ne l'a pas eu. Alors [...]

(Une leader communautaire de la région de l'Outaouais)

Mais le partenariat n'a pas toujours un visage aussi sombre car certains CLSC entreprennent des efforts sérieux pour venir à bout de cet engrenage qui commande plus que de simples aménagements. Il existe des partenariats public—communautaire dans le secteur de la santé et des services sociaux qui semblent pouvoir réussir, tel celui décrit par un directeur de CLSC de la région Laurentides—Lanaudière qu'un organisateur communautaire est venu confirmer<sup>2</sup> :

L'automne dernier, nous avons rencontré une quarantaine d'organismes communautaires pour essayer d'améliorer nos rapports de concertation. Et au début de mai, nous avons tenu une session de formation sur les aidants naturels et l'approche communautaire avec un psychologue communautaire. C'était pour tout le personnel mais on avait aussi invité des représentants d'organismes. J'y ai alors constaté que le personnel en général avait peur des contacts avec les organismes communautaires. Je n'ai pas trouvé cela normal car on travaille dans un « centre local de services communautaires ». On a finalement prévu d'organiser à tous les deux ans des rencontres publiques d'information dans chaque communauté du territoire que nous desservons pour expliquer ce qu'est le CLSC et voir quels sont les besoins des gens. Puis, à chaque année, lors du bilan de notre programmation, chaque équipe du CLSC doit rencontrer les organismes du milieu travaillant dans les mêmes secteurs d'intervention pour discuter avec eux de la programmation, pour avoir leurs commentaires et leurs suggestions. Perspective de tout cela : un réel partenariat.

Le directeur général, depuis qu'il est arrivé, va dîner avec des représentants d'organismes communautaires. Lorsque les organismes font des assemblées générales annuelles, des intervenants du CLSC, lui ou moi notamment, y participent. Puis maintenant, nous allons rencontrer les organismes communautaires de manière à ce qu'ils fassent partie du processus de programmation annuelle. En outre, quatre représentants de « groupes communautaires » siègent sur le conseil d'administration du CLSC.

2. Dans des entrevues distinctes et faites séparément sous le sceau de la confidentialité. C'est nous

En fait, dans plusieurs CLSC, on a assisté à un processus en trois étapes : d'abord les relations « fusionnelles » du démarrage ; puis la séparation, voire le divorce, après avoir vu le CLSC abandonner certains traits communautaires pour devenir plus institutionnel, plus professionnel ; enfin, un rapprochement de type partenarial, dans les dernières années surtout.

Je suis très fière comme organisatrice communautaire du rapprochement, après tant d'années de séparation, avec les groupes populaires, en particulier la participation de l'ACEF et d'un comité de logement à notre intervention de quartier.

(Une organisatrice communautaire d'un CLSC de la région de l'Outaouais)

Mais un rapprochement où les rôles fondamentaux des uns et des autres doivent être clairs pour éviter toute illusion... et toute désillusion :

Depuis 1985, il y a une sorte de partage tacite du terrain. L'organisateur communautaire du CLSC joue davantage un rôle du côté de groupes d'entraide qu'auprès d'organismes populaires et communautaires (où l'adhésion à un ensemble de valeurs de changement social est primordiale). Entre autres, les organismes communautaires déjà existants se sont tournés vers la Corporation de développement communautaire pour avoir des services ou pour avoir des bases de solidarité plus larges, de la concertation ou de la réflexion commune. Sans qu'il y ait eu d'ententes entre les deux organismes, c'est un peu le partage informel qui s'est mis en place.

(Un leader communautaire de la région des Bois-Francs)

À l'issue de notre première démarche de programmation du CLSC, le message clair que nous avons reçu de la part du milieu, c'est de mettre l'emphase sur le développement communautaire. Quand le CLSC s'est mis sur pied, en 1985, il n'y avait aucune ressource nouvelle de disponible. Le CLSC s'est mis sur pied en intégrant des ressources du DSC. Il n'y avait qu'une seule ressource neuve qui était prévue. Le milieu a décidé que ce serait un poste en organisation communautaire et qu'il serait affecté au programme Vie de quartier.

(Une organisatrice communautaire d'un nouveau CLSC du Nord-Est de la ville de Montréal)

#### **4.3. Le leadership social des CLSC dans les communautés locales aujourd'hui : une place, une place parmi d'autres, une place avec d'autres**

Les CLSC ont eu à prendre une place dans les communautés locales, à côté des leaderships traditionnels, parfois contre eux. Ils se sont taillé un leadership social à côté des paroisses et des élites locales. Mais le degré

d'organisation préexistant dans la ou les communautés locales donne aux CLSC un leadership différent. Les CLSC jouent un rôle capital lorsque la communauté est faiblement organisée ; et plutôt complémentaire, plus spécifique, plus partagé quand le secteur communautaire est bien organisé, comme en témoignent nos interlocuteurs :

Lorsque le CLSC est arrivé dans le quartier, la communauté avait peu développé d'organismes communautaires. Le quartier accusait un certain retard. C'est ainsi qu'une table de travail fut mise sur pied regroupant un groupe de citoyens, les divers intervenants du CLSC, les membres du conseil d'administration, l'élite politique, commerciale et religieuse du quartier, dans le but de faire une vaste consultation populaire sur les besoins du quartier. La consultation s'est tenue dans les paroisses avec pour objectif de créer des alliances qui permettraient de développer un sentiment d'appartenance et le désir d'améliorer la qualité de vie du quartier. A la suite de cette démarche, il y a eu formation de groupes de citoyens qui travaillent depuis ce temps conjointement avec le CLSC autour de problématiques jugées prioritaires. (Un directeur de CLSC dans le Nord-est de la ville de Montréal)

Contrairement à ce que certains pensaient dans les années soixante-dix, les CLSC ne viennent pas remplacer les paroisses. Ces dernières ont d'ailleurs singulièrement modifié leur rôle dans la communauté locale, particulièrement dans les milieux populaires, pour devenir, avec les organismes communautaires, les meilleurs alliés des CLSC, les plus engagés même :

Oui les « curés », les communautés religieuses sont extrêmement présents dans le quartier et dans les groupes communautaires. C'est plutôt en progression, je n'en voyais pas autant auparavant. Mais ils ne sont pas trop envahissants, plutôt disponibles, plus que moi je peux l'être. Ils sont engagés à plein temps.

(Un organisateur communautaire d'un CLSC de l'Est de Montréal)

La remise en question du leadership social du CLSC ou le manque d'enthousiasme dans la collaboration viendrait plutôt des institutions, comme les écoles, de quelques élus locaux ou des gens d'affaires, du moins à certaines époques ou à certains moments :

Je me souviens des relations tendues que le CLSC avait avec les milieux d'affaires. Aujourd'hui ce type de relations a changé considérablement. Ils pensaient qu'on voulait les dépouiller, qu'on était des socialistes à tout crin. Cela a changé.

(Un cadre de CLSC en milieu rural dans Laurentides-Lanaudière)

Ici le CLSC a des conflits ouverts avec le cégep et la commission scolaire en ce qui concerne l'affectation des ressources comme les infirmières et les travailleurs sociaux.

(Un organisateur communautaire de la région de Laurentides-Lanaudière)

L'élite municipale a des réticences à l'organisation communautaire d'un CLSC dans la communauté. Avec des dossiers comme le logement et l'assistance sociale, ils en ont ras le bol. C'est surtout l'organisation communautaire de type « action sociale » qui les fatigue, pas la création de ressources bénévoles.

(Un organisateur communautaire dans la région de l'Outaouais)

Ceci n'empêche pas de penser, par les temps qui courent, à élargir le partenariat en le sortant de la simple relation CLSC—organismes communautaires. Certains mettent de l'avant les tendances nouvelles qui se font jour, telle l'importance que prennent de plus en plus les municipalités et les Municipalités régionales de comté (MRC) dans le développement ou l'imbrication de l'« économique » et du « social » pour en arriver à résoudre les problèmes sociaux dans le contexte du désengagement de l'État :

On a tendance à trop restreindre la dimension communautaire du CLSC à la collaboration du CLSC avec les groupes communautaires. À mon avis, toute la notion de concertation, de collaboration et de complémentarité va devoir se jouer d'une façon plus large. Je pense aux municipalités et aux MRC qui ont un rôle social important. Puis, les groupes de développement économique, les clubs sociaux... Je pense qu'il va falloir avoir une complémentarité plus grande et impliquer ces gens-là parce qu'ils ont eux aussi une influence sur les déterminants d'une communauté locale.. On pense souvent à l'économie, mais il va falloir que ces agents économiques regardent aussi les dimensions sociales du développement économique. Par exemple, on a été sollicité par la ville pour le plan d'urbanisme. Un des réflexes de la municipalité, c'était de faire des ghettos de personnes âgées ou de familles à faible revenu, sur des rues particulières. Je pense que des organismes à dimension sociale comme le nôtre ont leur mot à dire aux décideurs quant à la qualité de vie et au bien-être des gens.

(Un directeur de CLSC de la région des Bois-Francs)

#### **4.4. Les principaux acteurs du leadership social exercé par les CLSC dans les communautés locales aujourd'hui**

Mais quels sont les principaux canaux par lesquels le « communautaire » des CLSC se développe ? La mission communautaire des CLSC passe d'abord indéniablement par les organisateurs communautaires, mais aussi par les directions générales, comme nous l'affirment deux directeurs de CLSC :

La mission du CLSC se base entre autres sur un leadership dans le milieu, clairement établi comme une priorité. Leadership dans le milieu, leadership communautaire. Pour moi, ce leadership s'articule en bonne partie autour des membres du conseil, beaucoup au niveau du directeur général, jusqu'à un certain point au niveau des cadres, beaucoup au niveau des organisateurs communautaires et jusqu'à un certain point au niveau de l'ensemble des intervenants.

(Un directeur de CLSC de la région Laurentides-Lanaudière)

La dimension communautaire du CLSC passe par différents biais. Je pense qu'elle passe d'abord par l'équipe d'organiseurs communautaires. C'est un noyau important. Mais j'ai aussi tendance à dire que le « communautaire » de CLSC n'est pas le lot exclusif des organisateurs communautaires. Il y a toute une pensée, une philosophie communautaire que les autres intervenants doivent développer et promouvoir. S'ils ne l'ont pas naturellement par habileté, ils doivent au moins avoir une conscience communautaire.

(Un directeur de CLSC de l'Outaouais)

Le leadership de la présence communautaire des CLSC dans les communautés locales s'appuie, en outre, sur des prises de position sociales et des participations à des tables de concertation en tant qu'institution de la communauté :

Il y a de grands contenus qui doivent nous rassembler collectivement. Par exemple, il faut prendre position comme CLSC sur des questions comme la pauvreté. On va déléguer des membres du conseil à titre de représentants sur des tables de concertation. Le plein emploi, l'environnement... bref tous les grands problèmes sociaux qui rallient assez spontanément tout le monde [...]

(Un directeur de CLSC en Abitibi)

Le CLSC a été prêt à faire un bout de chemin avec nous. Être associé avec un groupe de pression, pour un CLSC, dans l'histoire récente du moins, c'est nouveau. La participation du CLSC à la table de concertation logement est prometteuse. Il y a une complicité d'intérêts parce que bien qu'il y ait des divergences dans les approches et peut-être pour certains objectifs, il y a beaucoup de choses en commun qui vont toutes dans le sens du développement communautaire et vers la reconstitution des communautés locales. On a aujourd'hui plus qu'auparavant beaucoup de complicité de la part du CLSC et un appui très officiel à nos revendications.

(Un leader communautaire dans la région de l'Outaouais)

Toutefois, prudence oblige ! règle générale, les CLSC mettent des balises afin de ne pas se retrouver seuls sur la ligne de feu, mais d'occuper une place parmi d'autres dans le concert du changement social :

Je veux toujours qu'on soit prudent parce que je pense qu'il ne faut pas prendre toute la place. Si c'est un regroupement d'organismes dont nous faisons partie, ce peut être nous ou un de nos intervenants qui parle mais mandaté par la concertation d'organismes. Il ne faut ni faire de l'ingérence, ni faire de

la récupération. Alors dans ce sens-là, notre corridor est quand même un peu étroit. Mais il faut tenir notre place.

(Une directrice de CLSC dans l'Est de la ville de Montréal)

Le leadership social des CLSC dans les communautés locales se bâtit aussi par l'approche communautaire<sup>3</sup>, par des interventions de quartier, par du travail en concertation avec les groupes communautaires et par l'influence de ces derniers dans le CLSC lui-même (au conseil d'administration et sur des comités de travail du CLSC) :

Au lieu de faire venir les gens au CLSC, c'est le personnel du CLSC qui doit se déplacer vers les « groupes » pour donner des séances d'information ou pour faire de l'animation sur des sujets comme la séparation, le divorce, la ménopause, la préparation à la retraite. Dans certains cas, les gens viennent au CLSC, mais dans plusieurs autres cas, on essaie de faire tandem avec un organisme. Le CLSC doit être très branché sur la communauté pour toujours réajuster son programme et ses services en fonction des besoins prioritaires, car si nos liens sont trop ténus avec la communauté, on risque d'aller dans des voies qui ne sont pas nécessairement des plus efficaces. Il faut aussi travailler en collaboration et en complémentarité parce qu'il se fait là un travail gigantesque. Comme on est un centre *local* de services *communautaires*, il m'apparaît qu'il faille absolument développer une approche qui soit communautaire, la nourrir, l'alimenter.

(Une directrice de CLSC de l'Est de Montréal)

Je l'ai répété souvent et je ne suis pas seul à le dire, les services du CLSC sont loin du monde. Les intervenants ont fini par comprendre car l'intervention de quartier est récemment devenue une priorité pour le CLSC.

(Un « curé » de paroisse de la région nord-ouest de Montréal, membre du conseil d'administration de son CLSC)

#### **4.5. Quelques pistes d'analyse de la contribution communautaire des CLSC : l'incontournable proximité des communautés locales**

##### **4.5.1. Les CLSC d'aujourd'hui : esquisse de typologie de leur contribution dans les communautés locales**

La contribution des CLSC dans les communautés locales n'est pas la même partout. Sur ce plan, il convient d'être spécifique puisque l'idée d'une sorte de « succursalisation » des CLSC a beaucoup fait parler d'elle. Notre

3. Voir P. GINGRAS (1991).

**enquête remet en question la thèse du modèle unique, standardisé, « normalisé ».** Bref, à notre avis, la thèse du CLSC « succursale » se défend de plus en plus mal. Il ne s'agit pas ici de nier la volonté étatique d'homogénéisation à leur égard. Par contre, il ne faut pas sous-estimer la capacité des CLSC, de leurs directions ou de leurs intervenants, à fournir des réponses différenciées aux mesures uniformisantes de l'État et à son désengagement, surtout lorsque l'interaction avec les forces vives des communautés locales est vigoureuse.

En effet, qu'ils soient de milieu rural, semi-urbain–semi-rural, d'un grand centre urbain comme Montréal ou de centres urbains de taille moyenne (Québec, Hull, Sherbrooke), de régions intermédiaires (Bois-Francs, Mauricie, Estrie), de banlieues (Montérégie) ou de régions-ressources (Côte-Nord, Abitibi, Gaspésie), qu'ils soient implantés là où les mouvements sociaux sont forts ou faibles, dans des régions<sup>4</sup> traditionnellement négligées par le centre (par le gouvernement central) ou à l'inverse favorisées par ce dernier, qu'ils appartiennent à la première génération (années soixante-dix) ou à la seconde (années quatre-vingt), les différents CLSC ne réagissent pas tous de la même façon aux événements et aux nouvelles politiques. En outre, il faut aussi prendre en considération que les CLSC sont une composante relativement jeune du secteur public, composante sans grande tradition, qui ne peut compter sur une instance nationale forçant la cohésion, la FCLSCQ étant davantage un regroupement de CLSC qu'un appareil national. D'ailleurs, les assemblées générales annuelles se chargent bien de le rappeler au conseil d'administration :

En résumé, les CLSC ont livré un message nuancé : ils appuient la Fédération dans sa volonté de favoriser le rôle des CLSC comme établissements de première ligne mais ils entendent maintenir l'autonomie locale des établissements et leurs rôles diversifiés [...] la nécessité pour les CLSC d'offrir une gamme commune de services, tout en réitérant la mission large des CLSC, avec ses composantes communautaires et préventives<sup>5</sup>.

(Fournier, 1992 : 12-13)

4. Il faut prendre acte que les régions au Québec sont devenues une véritable réalité sociologique (et pas seulement une division administrative du gouvernement québécois) dans la même période de développement que les CLSC, soit les vingt dernières années, les CLSC participant du façonnement social et politique de ces dernières.
5. Jacques Fournier rapporte ici le résultat des délibérations de l'assemblée générale annuelle de la FCLSCQ du 22 mai 1992. C'est lui qui souligne.

C'est pourquoi il est permis de penser que les CLSC se démarquent des autres établissements du réseau public par leur plus grande perméabilité au changement social, leur sensibilité à l'environnement et leur **ouverture notable à de nouvelles formes d'intervention communautaire et de prévention sociale** ou au renouvellement des formes traditionnelles d'intervention.

Plus nous avançons dans notre recherche, plus cette idée prenait forme. Là-dessus, nous différons dans notre analyse de celle que faisait F. Lesemann dans un rapport à la commission Rochon :

[...] Le discours sur la pauvreté s'estompe dès le milieu des années soixante-dix au Québec. Ce qui occupe l'avant-scène des problèmes sociaux, c'est une série de catégories sociales « à problèmes » [...] La priorisation par programmes entraîne l'abandon de toute stratégie de prévention, de toute perspective de développement social dont le caractère essentiel avait pourtant été reconnu par la réforme des services socio-sanitaires de 1971 [...] (Lesemann, 1987 : 66)

Or, si cette tendance à déglobaliser existe bel et bien, elle n'est pas la seule. En outre, la conclusion de l'abandon de la prévention est trop hâtive. Il peut y avoir des retournements positifs de situation à la faveur d'une nouvelle conjoncture. En effet, les mouvements sociaux (mouvement syndical, mouvement des femmes, mouvement communautaire, mouvement écologique) et bon nombre de CLSC, partie intégrante du réseau public de la santé et des affaires sociales *mais aussi* partie prenante de la dynamique des communautés locales, ont infléchi la lutte contre la pauvreté, surtout dans les cinq dernières années par le renouvellement de l'action communautaire et la prévention sociale<sup>6</sup>. Toujours à ce sujet, certains propos avancés par l'auteur de *Mouvement populaire et intervention communautaire* (Favreau, 1989) méritent d'être nuancés, dont notamment sa défense implicite de la thèse de la tendance lourde du CLSC « succursale ». Après avoir comparé les CLSC des différentes régions et noté l'évolution positive des dernières années, nous concluons à la révision de l'idée voulant que le modèle institutionnel soit en voie d'être prédominant aujourd'hui et pour l'avenir. Et cette perception nous est venue de notre recherche sur

6. Voir à ce propos H. BOYER (1992). « Un nouvel élan de prévention dans les CLSC », *Le Devoir*, 21 mars 1992, p. 18. Voir aussi le rapport Bouchard, *Un Québec fou de ses enfants*, et dans cette foulée le 30<sup>e</sup> congrès du Conseil québécois de l'enfance et de la jeunesse de novembre 1992 qui réunissait plus de 800 intervenants dont un bon nombre en provenance des CLSC et dont le fil conducteur premier était la prévention sociale et l'intervention communautaire dans les années à venir, sur la base des expériences créatrices actuelles. On retrouvera des articles à ce sujet dans un numéro de la revue *Apprentissage et socialisation* à paraître début 1994.

le terrain, où nous avons pu constater qu'il existe au moins trois sortes de CLSC : le CLSC dont l'axe principal est **socio-institutionnel**, le CLSC dont l'axe principal est **socio-communautaire**<sup>7</sup> et le CLSC mixte, c'est-à-dire celui qui occupe une position intermédiaire, plus socio-institutionnelle dans la réalisation de certains mandats et plus socio-communautaire dans d'autres. Quelles sont les principales caractéristiques de ces CLSC ?

Le CLSC **socio-institutionnel** se caractérise par la diminution du travail des organisateurs communautaires dans des projets locaux indépendants des programmes généraux du ministère ; le resserrement des couloirs de travail ; la diminution de la gestion de type participative et l'alignement sur les programmes-cadres ; la présence plus formelle de la direction générale dans la communauté ; son conseil d'administration d'abord et avant tout fonctionnel, instrumental ; l'utilisation de la FCLSCQ comme appareil du MSSS dans l'élaboration de programmes nationaux à prioriser ; l'investissement majeur sur le tronc commun, les services médicaux et sociaux courants ; l'affaiblissement des interventions de prévention ; et la tendance à confier aux organismes communautaires les programmes touchant à la prévention primaire.

Le CLSC **socio-communautaire** se démarque par la marge de manoeuvre appréciable qu'il laisse à l'organisation communautaire ; des projets communs avec la direction générale (ex. : la mise en oeuvre d'une programmation annuelle en collaboration avec les organismes communautaires du milieu) ; l'engagement de la direction générale dans des dossiers chauds de la région ; l'approche communautaire privilégiée par son personnel avec des activités de formation dans ce sens et l'ouverture à la création de nouvelles équipes davantage centrées sur l'intervention de quartier plutôt que sur des catégories sociales liées à une étape de la vie (enfance-famille, adultes, personnes âgées) ; son leadership dans certains dossiers sociaux mais en partenariat ; son conseil d'administration très représentatif de la communauté ; le recours à la FCLSCQ surtout en tant que regroupement de CLSC et ressource intellectuelle pour des études, des colloques, des enquêtes menées sur des dossiers chauds ; et la prise en compte des problèmes de santé de la population dans ses dimensions les plus larges et la plus grande importance accordée aux initiatives partenariales de prévention sociale et de développement communautaire

7. Les notions de « socio-communautaire » et de « socio-institutionnel » ont été utilisées pour caractériser des modèles de politiques sociales (par différenciation du modèle néo-libéral) par L. GROULX (1990 : 108-109) ou pour caractériser des courants de pensée par J.-B. ROBICHAUD et C. QUIVIGER (1990 : 30-31). En continuité théorique avec ces chercheurs, nous reprenons ces notions pour caractériser des modèles d'intervention des CLSC dans les communautés locales.

### Typologie des CLSC en fonction de leur contribution

<b>Modèles d'intervention communautaire des CLSC dans les communautés locales</b> <b>Dimensions</b>	<b>Modèle socio- communautaire (CLSC)</b>
1) Les communautés locales	Lieux d'appartenance sociale et culturelle, lieux de développement de contre-pouvoirs ; prise en charge des problèmes sociaux
2) Les organisations communautaires	Partenaires
3) Relations CLSC-organismes communautaires	Partenariat public-communautaire
4) Relations MSSS-CLSC ou organismes communautaires	Priorité aux programmes locaux et développement d'une marge de manoeuvre ; mission de développement communautaire et de prévention sociale
5) Relations FCLSCQ et CLSC	D'abord un regroupement de CLSC
6) L'organisateur communautaire	Professionnel socialement engagé
7) L'organisateur communautaire (stratégies d'intervention)	Action sociale et développement local en priorité
8) Direction (dans sa fonction communautaire)	Engagement social dans la communauté
9) Relations organisateurs communautaire et direction	Rapports de concertation critique (plan communautaire et plan professionnel)
10) Relations organisateurs communautaires et autres intervenants	Rapports de partenariat dans le cadre d'un plan de développement communautaire (le faire avec), soutien à l'approche communautaire et intervention de quartier
11) Mission communautaire	<i>Empowerment</i> des communautés locales
12) La population locale	Citoyens, usagers et participants à la définition des programmes et projets communautaires au sein des communautés locales

**communautaire au sein des communautés locales****Modèle socio-communautaire et socio-institutionnel (CLSC)**

Lieux d'appartenance sociale et culturelle et lieux d'implantation de services publics de santé et de services sociaux

Collaborateurs

Collaboration avec des intervenants et alliances ponctuelles

Combinaison de programmes locaux et nationaux et développement d'une marge de manoeuvre ; mission de développement local et de prévention sociale

Regroupement intermédiaire entre CLSC et MSSSS

Professionnel socialement engagé ou à dominante fonctionnaire

Action sociale, développement local et planning social

Engagement social et administrateur

Rapports de collaboration critique (plan professionnel et plan institutionnel)

Rapports de collaboration : par approche communautaire et intervention de quartier (le faire pour et avec)

*Empowerment* et développement des services étatiques/communautaires  
Usagers, participants à la définition des programmes et bénéficiaires

**Modèle socio-institutionnel (CLSC)**

Lieux socialement désorganisés (anomie) ; lieux d'implantation de services de santé et de services sociaux

Compléments et concurrents (services et financement)

Sous-traitance et complémentarité obligée

Exécution (de haut en bas) ; programmes nationaux exclusivement. Établissement du réseau public comme les autres (hôpital, etc.)

Intmédiaire entre CLSC et MSSSS

Professionnel à dominante fonctionnaire

Planning social

Fonctionnaire et administrateur public

Rapports hiérarchiques et de contrôle

Cloisonnement par secteurs et services (le faire pour)

Développement de services étatiques dans les communautés  
Clients et bénéficiaires

Enfin, le CLSC mixte se particularise par sa marge de manoeuvre le plus souvent réduite à la gestion des programmes nationaux ; la cohabitation de la direction générale et des organisateurs communautaires sans interaction génératrice de nouveaux projets ; l'approche communautaire résiduelle ou marginale chez les intervenants ; son conseil d'administration instrumental mais près de la communauté par certains de ses membres ; l'utilisation de la FCLSCQ surtout comme intermédiaire entre le MSSS et les CLSC ; et le maintien d'un programme local. Par le tableau suivant, nous pouvons préciser davantage ces trois modèles en faisant intervenir un douzaine de variables.

Bref, plutôt qu'un guichet unique, nous remarquons au moins trois types différents de CLSC. Ce n'est pas là le fruit du hasard. Le terrain concret des conditions locales et des rapports de pouvoir quotidiens jouent, plus qu'on aurait pu le soupçonner, sur les conditions de développement de la mission communautaire des CLSC et plus spécifiquement sur le travail des organisateurs communautaires. Conditions locales d'ailleurs étroitement liées aux effets nationaux « structurants » des mouvements sociaux auxquels participent les forces vives d'un milieu (intervenants des CLSC inclus). Pensons, par exemple, à la montée des mouvements sociaux (syndical, femmes et communautaire) dans les années soixante-dix, simultanément et en interaction avec l'apparition de la première génération de CLSC, ou encore à la montée du thème de l'appauvrissement des communautés locales et de la lutte contre la pauvreté dans les années quatre-vingt au moment de la mise sur pied de la deuxième génération de CLSC.

Qu'ils le veuillent ou non les CLSC sont depuis le début « condamnés » à la proximité avec les communautés locales qu'ils desservent. Ce sont les seuls appareils du réseau de la santé et des services sociaux dont la mission est tout à la fois *communautaire et locale*. Ce sont aussi, dans le réseau des affaires sociales, des appareils dont la taille relativement petite (une centaine de personnes en moyenne) favorise la proximité. De ce fait, leur sensibilité à l'environnement local n'est pas seulement de type intentionnel – elle ne provient pas uniquement de l'esprit communautaire de leurs intervenants et du passé fusionnel d'implantation dans la phase de démarrage –, mais également de caractère structurel, car leurs modes d'intervention tout comme leurs structures internes de travail et de décision se constituent dans une assez bonne mesure en fonction d'un territoire défini par ses communautés locales, et non de territoires principalement administratifs, comme c'est le cas pour les hôpitaux par exemple. Bref, les CLSC sont près des communautés locales un peu à la manière des caisses populaires, plutôt qu'à la manière d'une section locale d'un centre

de services sociaux. C'est ce qui explique le type courant de conduite collective que les citoyens et usagers ont à leur égard : comme pour les caisses populaires, on les critique vertement s'il le faut, on porte sur eux et sur elles le premier blâme... mais ce sont *nos* caisses populaires... et ce sont nos CLSC. Personne – ou si peu de gens – n'oserait affirmer qu'on peut s'en passer.

#### **4.5.2. Les CLSC et les organisations communautaires : enjeux actuels et scénarios de collaboration possibles**

Sur vingt ans (1972-1992), l'évolution des CLSC est marquée, à travers leur transformation en institutions publiques, par la tendance à la professionnalisation de l'intervention, à une plus grande spécificité et à une relative spécialisation par champs, tels le maintien à domicile et la santé mentale.

Cela a des conséquences sur l'action communautaire proprement dite. Par exemple, à la faveur de cette plus grande spécialisation, un CLSC accentue son caractère socio-institutionnel au détriment de son caractère socio-communautaire, mais l'inverse peut aussi être vrai. En effet, bien qu'elle confirme une diminution de l'intensité des formes d'action communautaire de type « action sociale », notre enquête note en contrepartie le développement relativement stabilisé d'un travail communautaire de type « planning social » (implantation de services pour des clientèles cibles), d'où la conclusion de certains à l'effet que les CLSC sont de moins en moins des acteurs de changement social.

En revanche, nous avons pu observer l'émergence de pratiques nouvelles de lutte contre la pauvreté qui redonnent de la vigueur à des communautés locales et viennent renforcer le caractère socio-communautaire de plusieurs CLSC. Dans le chapitre précédent, nous avons parlé de la montée de la stratégie de « développement local »<sup>8</sup> en dehors de ces milieux « naturels » d'éclosion, les milieux ruraux. En effet, une étude rapide de la vingtaine de corporations de développement communautaire (CDC) et de corporations de développement économique communautaire (CDEC) apparues depuis quelques années, nous a permis de confirmer l'engagement direct, à des degrés divers, d'organismes communautaires

8. Pour une caractérisation de l'« action sociale », du « planning social » et du « développement local », voir Laval DOUCET et Louis FAVREAU (1991), p. 5-34.

de CLSC dans la majorité de celles-ci et la mise en oeuvre d'une stratégie de développement local dans des milieux fortement urbanisés<sup>9</sup>.

Nous avons également noté la montée d'un partenariat public-communautaire, voire public-privé-communautaire, partenariat pris ici dans son sens le plus large d'addition des forces vives d'un milieu, qui est très souvent dû à l'initiative des CLSC et de leurs organisateurs communautaires. Ce phénomène a pris beaucoup d'ampleur ces dernières années, ce que confirme l'étude récente de Panet-Raymond et Bourque (1991).

Enfin, il faut souligner la volonté nouvelle qu'ont les CLSC d'accorder leur soutien au démarrage de groupes d'entraide communautaire, mais de groupes de type nouveau, considérés d'abord et avant tout comme des lieux de rencontre et d'échange et seulement occasionnellement comme des lieux de secours et de dépannage (Lafond, 1992). Mieux, les groupes d'entraide et les réseaux primaires peuvent, aujourd'hui plus qu'hier, être considérés comme « des lieux privilégiés de micropolitisation » en plus de représenter « un cadre propice à l'identification de leaders qui pourront être mis à contribution pour la réalisation d'actions plus larges ou plus difficiles » (Turcotte, 1992).

Plus globalement, on aurait pu penser que les CLSC se sépareraient à nouveau des organismes communautaires avec les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, qu'en plus de la « déchirure historique » entre les CLSC et les groupes populaires et communautaires, les différences de moyens des uns et des autres, « les oppositions de valeurs, de culture, d'approches et de langages » (Panet-Raymond et Bourque, 1991 : 156), le travail en parallèle des groupes communautaires et des CLSC pendant des années auraient entamé sérieusement leur proximité et conduit à des différences importantes au plan des stratégies et des revendications. Mais, si les tensions quotidiennes entre CLSC et groupes communautaires sont bien réelles, sur une trajectoire de longue durée (vingt ans), on remarque plutôt une évolution similaire dans l'action communautaire des CLSC et celle des organisations populaires et communautaires devenues toutes

9. Voir à ce propos Louis FAVREAU et William NINACS (1992). « Le développement économique local communautaire au Québec », *Coopératives et développement*, vol. 23, n° 2, p. 115-123. Voir aussi les nombreux articles dans le bulletin d'information des organisateurs communautaires en CLSC, *Interaction communautaire*, surtout sur les CDC : les numéros 8 (décembre 88), 16 (janvier 91), 20 (janvier 92), 23 (octobre 92) et en particulier l'article de René LACHAPPELLE sur le réseau québécois de CDC en train de se constituer, « Cinq rencontres plus tard : vers un événement national », vol. 5, n° 2 (#22), juillet 1992, p. 28-29.

deux, avec le temps, plus spécialisées, plus professionnelles<sup>10</sup>, particulièrement d'ailleurs pour ces dernières dans le domaine de la santé et des affaires sociales.

Les CLSC n'évoluent pas selon un scénario d'écart de plus en plus grand par rapport aux organisations communautaires, ce qui laisserait suggérer ici que leur institutionnalisation serait aussi leur perte : perte de sensibilité aux communautés locales, distance hautaine à l'égard des organismes communautaires de leur milieu. Non, l'évolution des CLSC se fait plutôt selon un scénario de transformation simultanée allant dans la même direction, pour le meilleur... et pour le pire. Explication courante à tout cela : les CLSC et les organismes communautaires du secteur de la santé et des affaires sociales sont financés par la même source, le MSSS, lequel cherche constamment à unifier l'intervention par une politique complémentaire des uns et des autres dans les communautés locales, les invitant à se professionnaliser, à se spécialiser, à se concerter et non à expérimenter et à innover (Lesemann, 1987 : 64-67). Cette explication ne satisfait cependant pas entièrement. Dans les années quatre-vingt, ne voit-on pas surgir, au sein des communautés locales, un nouveau sentiment d'urgence qui va convaincre les uns (les CLSC) et les autres (les organismes communautaires) de se concerter, notamment par la mise en place de tables locales sectorielles (santé mentale, maintien à domicile, femmes, jeunesse) ou thématiques (pauvreté, emploi) ? Ce sont ces tables de concertation locales qui ont fait dire récemment à deux chercheurs :

Enfin une des révélations importantes de notre recherche est l'importance des tables de concertation locales. Les collaborations issues de ces tables sont plus susceptibles d'être une réussite [...]

(Panet-Raymond et Bourque, 1991 : 157)

Avec la réforme Côté, les CLSC et les organismes communautaires vont encore se retrouver ensemble, mais cette fois dans un autre type de partenariat : au moyen de ses régies régionales, l'État définira davantage leurs tâches aux CLSC en fonction d'une planification plus large englobant les autres établissements ; et suivant des plans régionaux d'organisation de services (PROS), l'État accordera dorénavant un financement par services. Cela risque bien de provoquer le choc des cultures (Guay, 1991), l'affaiblissement pour un temps de la dimension « communautarisante », ainsi que la « délocalisation » au bénéfice d'objectifs régionaux. Il faudra suivre ce dossier pour voir l'influence qu'auront ou non les CLSC et les organismes communautaires au sein des régies régionales.

10. Au sens ici de l'offre de services de meilleure qualité par des intervenants disposant d'une formation plus poussée.

Cette réforme soulève avec encore plus d'acuité qu'auparavant la question de la pertinence d'une participation « asymétrique » dans le domaine des affaires sociales. Ici, trois scénarios de partenariat sont possibles si l'on fait un court détour par l'expérience en la matière d'autres pays, soit l'Angleterre, les États-Unis et la Hollande. Dans sa recherche comparative sur les rapports entre le secteur public et les organismes communautaires dans ces trois pays, Hubert Campfens (1990) dégage les trois modèles suivants : en Angleterre, l'État assure l'essentiel des services en matière de santé et de services sociaux. Dans ce pays, les institutions, au plan socio-politique, considèrent que les organismes volontaires sont de précieux compléments des organismes du secteur public. Le financement s'accorde donc à cette politique : financement partiel que les organismes non gouvernementaux (ONG) doivent compléter auprès de sources « philanthropiques », c'est-à-dire des entreprises qui soutiennent des œuvres dites de charité. Aux États-Unis, les différences sont notables. Ce sont les organismes volontaires et les communautés locales qui assurent l'essentiel des services sociaux et de santé. L'État fait de l'appoint, considère qu'il n'a que de la suppléance à faire et presse donc en conséquence les organismes volontaires à trouver leurs propres fonds. En Hollande, le secteur volontaire a la priorité dans le maintien et le développement des services. Mais à la différence des États-Unis, l'État hollandais assure un financement adéquat du secteur volontaire et laisse aux organismes volontaires et aux communautés locales la marge de manoeuvre dont ils ont besoin pour suivre leur plan général de développement de services.

Voilà bien trois types de partenariat où l'impulsion attribuée à l'État et celle reconnue au secteur communautaire diffèrent profondément. Au Québec, l'État, plus près de l'expérience anglaise, semble osciller depuis un certain nombre d'années entre le modèle anglais pour certaines composantes des affaires sociales (comme le maintien à domicile, la santé mentale, la jeunesse, etc.) et le modèle américain pour d'autres (tels le logement, l'aménagement urbain ou le développement local).

Dans le domaine des affaires sociales comme dans celui de la formation professionnelle et du développement de l'emploi, les enjeux liés au développement des régions et des communautés locales passent par une redéfinition des termes de la coopération entre le secteur public et le secteur communautaire, « coopération conflictuelle » sans doute mais coopération qui peut nous sortir des pratiques étatiques très centralisées que les régions et les communautés locales subissent, comme le diagnostique avec fermeté le Conseil des affaires sociales (CAS, 1992 : 71-92). Les CLSC sont au coeur de cet enjeu, eux qui participent tout à la fois du secteur public et

des forces vives des communautés locales<sup>11</sup>. Quel scénario va-t-on en effet privilégier ? Le premier, qui a souvent prévalu jusqu'ici au Québec, est tendanciellement constitué d'un travail de « sous-traitance » : l'État transfère des responsabilités de services au secteur communautaire sans lui fournir les moyens adéquats à la réalisation de sa tâche. Par là, l'État manifeste qu'il ne lui reconnaît pas de fonction d'intérêt général, fonction qu'il ne s'accorde qu'à lui-même. Scénario le plus pessimiste ! L'expérience hollandaise peut étoffer le second scénario, plus optimiste, qui consiste à encourager une certaine parité du secteur public et du secteur communautaire, parité par laquelle l'État, reconnaissant aux CLSC et au secteur communautaire une certaine « capacité d'innovation sociale et de participation à l'intérêt général » (Passaris, 1981 : 36-46), leur transfère des responsabilités sociales en leur donnant la marge de manoeuvre requise ainsi qu'un financement conséquent, à l'intérieur, bien sûr, de rapports négociés et de contrats revisables périodiquement. Dossier à suivre car les jeux ne sont pas encore faits.

Il reste à voir si la coordination des organismes communautaires avec les établissements du réseau, et le financement stable à partir des fonds publics finira par les intégrer au système [...] De même, on veut faire des CLSC la porte d'entrée du système de soins. Mais, comme pour la reconnaissance officielle du rôle des organisations communautaires, il est difficile de juger les intentions et les effets éventuels de ce projet. On peut renforcer les programmes communautaires, sociaux et préventifs confiés aux CLSC ou les leur retirer [...]  
(White, 1992 : 244)

### Repères bibliographiques

- BOIVIN, R. (1988). *Histoire de la Clinique des citoyens de Saint-Jacques (1968-1988)*, Montréal, VLB, 256 p.
- CAMPFENS, H. (1990). «The Role and Future of Non-governmental Organizations (NGOs) in Settlement and Integration », dans YELAYA, Shankar. *Proceedings of the Settlement and Integration of New Immigrants to Canada*, Waterloo (Ontario), Centre for social welfare studies, Wilfrid Laurier University, p. 147-175.
- CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES (1992). « Une centralisation paralysante », *Le Québec solidaire. Rapport sur le développement*, Boucherville, Éditions Gaétan Morin/ Publications du Québec, p. 71-92.
- DOUCET, Laval et Louis FAVREAU (1991). « Mise en perspective autour de trois “modèles” », dans DOUCET et FAVREAU. *Théorie et pratiques en organisation communautaire*. Sainte-Foy, PUQ, p. 5-34.

11. D'où l'expression de « communautaire public » utilisée à juste titre par certains chercheurs (GODBOUT et GUAY, 1988).

- FAVREAU, Louis (1989). « L'intervention communautaire du secteur public de première ligne et ses rapports avec le secteur communautaire, vision de l'intérieur », dans *Mouvement populaire et intervention communautaire*. Montréal, Ed. du Fleuve/CFP, p. 207-220.
- FAVREAU, Louis et René LACHAPPELLE (dir.). *Pratiques d'organisation communautaire en CLSC : des acquis, des défis*, Actes du colloque RQIIAC « Des acquis, des défis », Université du Québec à Hull (à paraître en 1994).
- FOURNIER, Jacques (1992). « Une gamme de services et une mission large », *Interaction communautaire*, vol. 5, n° 2 (22), p. 12-13.
- GODBOUT, Jacques-T. et Jérôme GUAY (1988). *Le communautaire public, le cas d'un CLSC*, Montréal, INRS-Urbanisation, 85 p.
- GINGRAS, P. (1991). « L'approche communautaire », dans DOUCET et FAVREAU. *Théorie et pratiques en organisation communautaire*, Sainte-Foy, PUQ, p. 187-200.
- GROULX, Lionel-Henri (1990). *Où va le modèle suédois ? État-providence et protection sociale*, Paris/Montréal, L'Harmattan/PUM.
- GUAY, Lorraine (1991). « Le choc des cultures : bilan de l'expérience de participation des ressources alternatives à l'élaboration des plans régionaux d'organisation de services en santé mentale », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 4, n° 2, p. 43-58.
- LACHAPPELLE, René (1992). « Cinq rencontres plus tard : vers un événement national », *Interaction communautaire*, vol. 5, n° 2 (22), p. 28-29.
- LAFOND, R. (1992). *L'entraide, les réseaux primaires et la communauté*, Actes du colloque du RQIIAC « Des acquis, des défis », Université du Québec à Hull (à paraître en 1994).
- LESEMANN, Frédéric (1987). *Les nouvelles pauvretés, l'environnement économique et les services sociaux*, Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux, Synthèse critique #4, Québec, Gouvernement du Québec.
- PANET-RAYMOND, Jean et Denis BOURQUE (1991). *Partenariat ou paternariat ? (la collaboration entre établissements publics et organismes communautaires oeuvrant auprès des personnes âgées à domicile)*, Montréal, École de service social, Université de Montréal, 175 p. plus annexes.
- PASSARIS, S. (1981). « Les enjeux de la vie associative en France », *Futuribles*, n° 47, p. 36-46.
- ROBICHAUD, Jean-Bernard et Claude QUIVIGER (1990). *Des communautés actives*, Moncton, Conseil canadien de développement social, Éd. Michel Henry, 236 p.
- ROY, Gilles (1979). « L'animation sociale et la mise en place d'entreprises autogestionnaires : le point de vue d'un animateur », dans LÉVESQUE, B. (dir.). *Animation sociale, entreprises communautaires et coopératives*, Montréal, Saint-Martin, p. 21-36.
- TURCOTTE, Daniel (1992). « L'entraide, les réseaux primaires et la communauté », Actes du colloque du RQIIAC « Des acquis, des défis », Université du Québec à Hull (à paraître en 1994).
- WHITE, Deena (1992). « La santé et les services sociaux : réforme et remises en question », dans DAIGLE, Guy et G. BOUCHER, L. O'Neil (dir.).

## CHAPITRE

# 5

---

### RENOUVELLEMENT D'UNE PRATIQUE PROFESSIONNELLE

#### L'organisation communautaire en CLSC

---

Un organisateur communautaire, plus que n'importe quel autre intervenant, est un personnage public dans une communauté. Tout le monde le connaît. C'est ce qui explique qu'un directeur général de CLSC risque de se faire interpeller plus facilement à cause de ce que celui-ci fait qu'à cause de ce qu'une infirmière peut faire dans son travail. Les fadeurs de tension entre organisateurs communautaires et directions générales sont plus évidents qu'avec d'autres types d'intervenants.

(Linda Vallée, organisatrice communautaire, représentante du RQIIAC au comité de travail de la FCLSCQ sur l'action communautaire, présidente du RQIIAC depuis juin 1992)

Je pense que l'action communautaire est un champ d'intervention et d'activités qui est politiquement sensible de par sa nature même [...] Mais c'est un beau défi pour les CLSC. Il faut absolument qu'il soit relevé. Quand on voit l'état de notre société, on n'a guère le choix ; il faut que les CLSC maintiennent et développent l'action communautaire.

(Michèle Vigeoz, directrice générale du CLSC Saint-Léonard et porte-parole de la Fédération des CLSC au comité de travail sur l'action communautaire)

Les propos tenus par Linda Vallée et Michèle Vigeoz en entrevue<sup>1</sup> mettent le doigt sur les éléments qui expliquent pourquoi l'action communautaire et ses professionnels, les organisateurs communautaires, sont plus souvent qu'à leur tour sur la sellette. Dans le présent chapitre, nous accordons une place prépondérante à cette question en l'examinant à travers une idée centrale : la pratique de l'organisation communautaire est en renouvellement.

Notre examen se fera en trois étapes principales : dans la première, nous décrirons l'évolution de l'exercice de la pratique eu égard aux domaines et aux modes d'intervention, mais aussi aux motivations professionnelles, à la légitimité de l'action communautaire dans les communautés, à ses succès et à ses difficultés ; dans la seconde, nous nous intéresserons aux relations entre l'organisation communautaire et deux pratiques sociales qui lui sont connexes et avec lesquelles elle entretient des rapports parfois de complicité parfois de concurrence : l'administration sociale et l'approche communautaire ; enfin, dans la troisième étape, nous exposerons les deux défis majeurs que toute pratique d'organisation communautaire doit relever : celui de son autonomie professionnelle au sein d'une institution publique et celui de son renouvellement.

## **5.1. L'exercice de la pratique professionnelle de l'organisation communautaire en CLSC**

### **5.1.1. Les domaines d'intervention : une adaptation aux nouvelles problématiques et aux programmes nationaux**

Notre enquête de 1989 (Hurtubise *et al.*, 1989) indiquait que des changements importants dans les domaines de pratique étaient survenus dans les années quatre-vingt. En considérant l'ensemble des dossiers traités en action communautaire, notre enquête révélait une augmentation, au cours des dernières années, des dossiers socio-sanitaires (maintien à domicile, vieillissement, santé physique, santé mentale, habitudes de vie : alimentation, tabac, alcool, stress, etc.) par rapport aux dossiers socio-économiques (logement, sécurité du revenu, accès à un emploi, promotion économique, développement régional). La hausse des dossiers de maintien à domicile et de santé

1. Entrevues qu'elles ont bien voulu nous accorder en mars 1992, au moment où l'essentiel de leur travail d'animatrices du comité sur l'action communautaire venait de prendre fin.

(incluant santé physique, santé au travail) n'étonnera pas vraiment, étant donné les programmes nationaux en maintien à domicile et santé sécurité au travail. Cependant, la constance des dossiers de prévention, de santé mentale et des dossiers socio-communautaires ainsi que socio-économiques en milieu urbain nous portait à croire que l'action communautaire en CLSC réussissait à intervenir pendant des périodes de moyenne durée.

Notre enquête montrait aussi que les interventions étaient dirigées vers le secteur communautaire, surtout en direction des groupes de services et d'entraide, beaucoup moins des groupes de défense des droits et de promotion-développement. Les rôles et fonctions de l'intervenant étaient en liens directs avec les populations : recrutement, mobilisation, animation, support aux groupes. Tout ceci se situait bien dans la perspective de ce qui est reconnu généralement comme étant le travail d'un intervenant communautaire. Le tableau suivant permet de résumer les domaines d'intervention que nous avons répertoriés en 1989 (Hurtubise et al, 1989 : 28).

**Répartition des dossiers actifs en action communautaire  
dans différents milieux  
Ensemble des CLSC -1989**

<b>Problématiques</b>	<b>Milieux</b>	<b>Urbain</b>	<b>Urbain et rural</b>	<b>Rural</b>	<b>% de l'ensemble</b>
Maintien à domicile et santé		25,1 %	26,4 %	37,2 %	28,4
Prévention et santé mentale		22,3 %	20,9 %	12,4 %	19,5
Socio-économique et logement		14,5 %	15,4 %	20,4 %	16,2
Support aux groupes, éducation populaire, information		26,3 %	20,9 %	16,8 %	21,9
Condition féminine et jeunesse		11,7 %	16,4 %	13,3 %	14,0

Ce tableau fait voir des disparités importantes entre les milieux. Ainsi, on constate que les pratiques en maintien à domicile et santé sont plus nombreuses (+12 %) en milieu rural qu'en milieu urbain. On note également que les pratiques en « prévention et santé mentale » et « support aux groupes, éducation populaire, information » sont plus importantes en milieu urbain qu'en milieu rural (+10 %), que c'est en milieu rural que les problématiques « socio-économiques et logement » sont les plus nombreuses (+6 %). Quant aux dossiers des secteurs « condition féminine et jeunesse », on en compte légèrement plus (+5 %) en milieu mixte qu'en milieu urbain.

La présente recherche, bien que ne pouvant comparer point par point les résultats de la première, ne remet pas en cause ces résultats. Elle nous

permet d'affirmer que les différences constatées entre les milieux semblent toujours subsister, ce qui est heureux ; en effet, il s'agit là d'une partie de la réalité de la pratique en action communautaire qui appuie l'affirmation que les CLSC ne sont pas des succursales d'un modèle unique d'institution.

Sur un autre plan, nos résultats actuels auraient plutôt tendance à confirmer ceux de notre première recherche, tout en les précisant dans deux directions. D'une part le domaine socio-économique s'est transformé et les intervenants communautaires sont très présents, par exemple dans la création des corporations de développement économique communautaire et d'autres initiatives visant l'insertion sociale par l'emploi. D'autre part, des secteurs nouveaux d'intervention se sont développés : notamment l'écologie et la concertation que nous préciserons en quelques mots.

L'écologie a progressé à la faveur du développement de la conscience civique sur la question, conscience qui a pénétré le réseau des CLSC. En 1988, des intervenants communautaires en CLSC formaient le groupe Virus 13 ; il tenait un atelier de travail au colloque du RQIIAC à Montréal en 1990, puis rassemblait près de soixante-quinze personnes à l'atelier « Environnement rural et action communautaire » lors du colloque de la Fédération des CLSC à Québec en juin 1991, dont le thème général portait sur l'environnement. Un sondage effectué en 1990 (Doucet, 1991 : 214) évaluait que quarante CLSC menaient des interventions sur ce thème. On peut penser que ce nombre a augmenté depuis lors.

La montée de l'idée de décentralisation et de partenariat encouragée par les réformes en matière de développement régional et de santé et services sociaux, mais aussi et surtout (dans la pratique sociale en CLSC) la nécessité de s'entendre sur l'attitude à adopter pour répondre au désengagement de l'État dans certains secteurs et coordonner leurs forces face à la montée de problèmes sociaux importants ont poussé les intervenants locaux et régionaux à rechercher la concertation. Beauchamp (*Inter-action*, 1992, n° 21 : 23) et Fortin (*Inter-action*, 1992, n° 22 : 22-23) ont montré, à partir de leurs pratiques d'intervenants communautaires, les difficultés que cette consultation mutuelle pouvait représenter pour des organismes communautaires et des organismes publics et parapublics.

### ***a) Une évolution certaine***

Depuis vingt ans, les domaines de pratique ont évolué considérablement. Un organisateur communautaire de la région de Québec désigne les droits sociaux – et les stratégies que leur défense réclame – comme le champ de pratique dominant des années soixante-dix :

Le travail était plus axé sur la conscientisation, la revendication, la mobilisation autour d'enjeux collectifs. C'était davantage au niveau de l'expression de droits, de la défense de droits collectifs.

Ce directeur général du Bas-du-Fleuve fait de l'acquisition d'un pouvoir d'influence sur son milieu l'un des objectifs de l'action communautaire de l'époque :

Ça permettait aussi aux organisateurs communautaires d'initier au pouvoir certaines personnes qui étaient sans pouvoir, de les amener peu à peu à exercer une influence sur l'évolution de leur communauté, plutôt que d'être continuellement assujetties à l'évolution de cette communauté et de devoir continuellement s'adapter à un changement qu'elles ne contrôlaient pas.

Cet organisateur communautaire de la région de Québec, et il n'est pas le seul à l'avoir fait, nous dit qu'il était à l'époque presque un permanent de groupes populaires :

Moi j'avais le même horaire qu'un permanent des groupes populaires, j'avais la même vie qu'eux autres, sauf que j'avais un salaire de l'État.

Un membre du premier conseil d'administration d'un CLSC nous a confirmé en entrevue que le conseil avait décidé à l'époque de libérer quelques organisateurs communautaires pour les mettre au service exclusif d'autant de groupes populaires du territoire. Outre la vitalité du milieu, le CLSC reconnaissait ainsi l'importance des problématiques sur lesquelles les groupes travaillaient.

L'action communautaire a évolué, dans les années quatre-vingt, vers le domaine des groupes de services :

Pendant un petit bout de temps, je pense que les CLSC ont perdu de vue l'intervention communautaire de type développement populaire socio-économique, pour s'en aller vers les services. Donc, on regroupait les gens autour de l'entraide, du bénévolat. Cela a grugé beaucoup d'énergies : la mise en place de comités de bénévoles, de groupes d'entraide pour personnes âgées, familles vulnérables, personnes handicapées, etc.

(Un directeur général du Bas-du-Fleuve)

Ces groupes de services ont montré leur utilité sociale, mais leur création a aussi été perçue comme une occasion de rétrécir la marge de manoeuvre de l'action communautaire au moment où le nombre de postes se restreignait ; le même directeur général en parle ainsi :

Je crois que les groupes de services contribuent aussi au renforcement du tissu communautaire. Mais, cela a pris trop de place. Parce qu'en même temps qu'on s'orientait vers ça, il y avait une diminution du nombre des intervenants communautaires [...] Il y a maintenant de moins en moins de place pour le développement populaire.

Le développement de ce type d'activités a changé substantiellement le travail en action communautaire, dans la mesure où l'existence de ces groupes encouragea une nouvelle dynamique communautaire. C'est à partir de ce changement que l'approche de concertation en action communautaire s'est amplifiée. Nous avons constaté que beaucoup d'intervenants communautaires travaillent à des tables de concertation touchant la santé mentale, la violence familiale, la violence à l'endroit des personnes âgées, le logement social ou les décrocheurs et les itinérants. Les intervenants communautaires y trouvent un terrain de travail pour renouveler leur pratique en la centrant désormais sur le processus sans négliger pour autant le contenu. Ainsi, la concertation, qui est un moyen d'affronter certains problèmes, constitue-t-elle également un dossier de travail ayant ses exigences propres : faire travailler ensemble des organismes dont les orientations et les objectifs ne coïncident pas toujours, trouver le point de consensus qui incite à additionner les forces, savoir négocier et faire accepter les désaccords sans tomber dans les affrontements stériles.

Cet autre directeur général, de la banlieue de Montréal, explique les resserrements des dossiers communautaires par l'évolution de l'institution CLSC :

[...] dans les années quatre-vingt et un peu avant, c'était moins ciblé, on démarrait. Les CLSC ont maintenant quinze, seize ans d'existence. Dans un sens, c'est probable qu'hier on était plus ouvert à toutes sortes de besoins dans la communauté.

Cette évolution vers des domaines plus ciblés et vers le renforcement du tissu communautaire par la multiplication des groupes de services  *bénévoles*  n'est pas sans poser des problèmes à l'intervention communautaire. Cet organisateur communautaire de la Montérégie indique bien le passage de l'action de revendication vers l'organisation de services et les difficultés qui l'accompagnent :

[...] je pense que ça répond au même mouvement qu'il y a actuellement au Québec où on s'axe plus vers l'organisation de services. C'est un besoin, mais en même temps il faut être vigilant par rapport à ça [...] D'abord c'est plus axé sur une problématique et ça va être sur des choses précises : l'organisation d'ateliers de loisirs, ou l'animation d'un HLM parce que les jeunes qui sont là font du vandalisme. C'est des problématiques plus circonscrites. Tu vas avoir tendance à organiser des services vu qu'il y a des besoins criants. Pour le maintien à domicile, c'est plus évident qu'il y a un besoin d'organisation. Ça veut dire d'organiser de l'entraide dans le milieu ou de stimuler de l'entraide. C'est des choses comme ça, plus que de revendiquer sur les conditions socio-économiques des personnes.

S'il faut pointer un événement charnière dans cette évolution des domaines d'intervention, c'est bien la publication du rapport Brunet en

1987 qu'il faut viser. À partir de là, mais non pas de manière uniforme à la grandeur du réseau des CLSC, les domaines d'intervention ont eu tendance à être très ciblés sur les populations dites à risques, avec pour conséquence une diminution des interventions d'action communautaire de prévention, une grande difficulté à conserver un regard global sur les réalités de la communauté et une nette diminution du support organisationnel offert aux groupes. Par ailleurs, la présente crise économique fait ressortir la très grande vulnérabilité de larges couches de la population. Elle entraîne un nouveau virage des pratiques d'action communautaire vers la lutte à la pauvreté, notamment par la concertation des ressources locales et régionales, et vers la création de corporations de développement économique communautaire<sup>2</sup>.

### **b) Une adaptation aux conditions locales**

Bien qu'il représente une tendance générale à travers le réseau des CLSC, ce mouvement vers une action communautaire ciblée sur les groupes de services ne doit pas être perçu comme celui d'un rouleau compresseur qui viendrait niveler et uniformiser la pratique. D'une part, nous avons constaté une grande capacité d'adaptation locale aux nouvelles conditions de cette pratique. Ainsi, les organisateurs communautaires de certains CLSC se sont-ils davantage investis dans leur institution parce que leur expertise était devenue nécessaire à leurs collègues (psychologues, infirmières, travailleurs sociaux) qui devaient désormais adapter leurs pratiques à la réalité de la présence d'organisations de services communautaires.

L'exemple d'un CLSC du Bas-du-Fleuve est intéressant à ce point de vue. Son directeur général explique que des techniciennes en service social ont appris — sous la supervision de l'organisateur communautaire — à constituer des groupes de services pour les personnes âgées, groupes dont la région avait jusqu'alors été dépourvue ; elles sont devenues des travailleuses communautaires. Maintenant, leur travail change :

Il y en a maintenant des groupes bénévoles [...] Maintenant, il faut travailler dans le sens d'une valorisation et d'une intégration des personnes qui sont marginalisées, c'est ça notre job. Vous autres (les travailleuses communautaires), vous êtes particulièrement affectées au travail avec des personnes âgées ; vous allez travailler avec elles pour qu'elles se sentent plus utiles dans la communauté, qu'elles reprennent une place.

[...] Ce ne sera pas difficile parce qu'elles ont déjà manifesté cet intérêt à jouer un rôle actif dans la communauté. Il y a des gens compétents là-dedans, il y a des gens qui ont de l'expérience.

2. Voir à cet effet le chapitre 3 sur la nouvelle dynamique sociale.

On se retrouve alors avec une certaine spécialisation du travail entre les travailleuses communautaires et l'organisateur communautaire, spécialisation qui permet de couvrir plusieurs champs à la fois :

[...] l'organisateur communautaire, quant à lui, travaille au niveau du développement populaire, de la défense des droits et puis de l'intervention de type socio-économique avec les travailleurs accidentés, les assistés sociaux, les gens qui étaient intéressés à initier des projets de développement à caractère économique, mais qui englobaient aussi un développement à caractère plus global.

Dans le domaine socio-économique, expressément exclu par le rapport Brunet, ce cadre d'un CLSC de milieu rural de la région de Québec, explique la nécessité de s'adapter :

Ça fait des années qu'ils nous demandent d'arrêter d'intervenir dans le socio-économique. On a encore une personne à temps plein là-dedans. On en avait deux jusqu'à Noël. Ici, c'est comme impensable. Ça m'étonnerait qu'on arrête. Il y a des affaires qu'il va falloir qu'on change par exemple.

[...] Ce qui est arrivé, c'est qu'on s'est retrouvé comme les leaders du développement économique. Et quelque part, on s'est fait piéger là-dedans. C'est qu'on ne soutenait plus le monde, on était en avant du monde.

Moi, je pense qu'on doit encore intervenir, mais on doit s'assurer par exemple d'être en alliance avec le monde, de les accompagner et non plus d'être en avant.

Par ailleurs, et cela va aussi à l'encontre d'une image de l'action communautaire exclusivement centrée sur des groupes de services ou sur les programmes nationaux, nous avons constaté que plusieurs directions de CLSC ont répondu favorablement aux demandes de groupes du milieu de supporter certains dossiers qui ne faisaient pas partie des priorités nationales en affectant un intervenant communautaire sur un dossier en particulier ou en s'engageant comme institution dans de tels dossiers. La pression ou la demande exercée auprès de la direction générale par des groupes dont la représentativité ne peut être mise en doute constitue un élément déterminant ; cette situation semble être plus fréquente en milieu rural où les réseaux sont plus personnalisés que dans l'anonymat des villes, bien qu'elle se rencontre également en milieu urbain.

Ainsi, à Montréal, l'ampleur de la crise économique des années quatre-vingt et l'appauvrissement qui en a découlé dans de nombreux quartiers, ont amené des CLSC à établir des liens entre l'économique et le social et à s'engager dans de nouvelles formes de lutte contre la pauvreté. Dans l'Est de Montréal, un directeur général de CLSC participe au conseil d'administration de la corporation de développement économique communautaire de son secteur ; ce CLSC indiquait d'ailleurs dans sa

programmation 1989-1992 en action communautaire que quatre champs d'intervention correspondaient aux groupes cibles définis par le ministère et deux autres « à des réalités incontournables de la conjoncture locale : logement et environnement, aide sociale et employabilité » (CLSC H-M, 1990 : 13). Pendant ce temps, dans le quartier voisin, Centre-Sud, le CLSC supportait la création d'une telle corporation ; dans le Sud-Ouest de la ville, le CLSC Saint-Henri faisait de même. De l'autre côté du pont Jacques-Cartier, les deux CLSC de Longueuil se sont associés aux villes pour supporter l'initiative de la Corporation de développement communautaire de tenir des états généraux sur le développement communautaire et sur la pauvreté (*Inter-action*, 1992, n° 24 : 11-12).

En milieu rural, « l'heure n'est plus à se questionner sur la clientèle à risques à privilégier mais sur le maintien et le développement des municipalités rurales qui demeurent le seul enjeu important » (Provost, 1991 : 15). Aussi des CLSC et leurs intervenants communautaires ont-ils commencé à participer à la démarche du monde rural. Dans le Bas-Saint-Laurent, ils s'engageront dans la coalition Urgence rurale (Saindon, 1990 : 4-5) et en Gaspésie, dans le Ralliement gaspésien et madelinot (Provost, 1992 : 3-4). En Abitibi, avec d'autres partenaires, des employés du CLSC sont associés à un colloque régional sur la désintégration de la région (Boisclair, 1990 : 1). D'autres actions sont entreprises pour consolider ou raffermir le tissu communautaire et participer au développement du milieu. Le CLSC des Etchemins, en Beauce, après avoir gagné le prix André-Tétrault de la FCLSC pour son projet HO-FAU en 1987, continue son travail pour développer une industrie touristique communautaire fondée sur la proximité de la nature et sa préservation (Vermette, 1992 : 1-3). Un organisateur communautaire en Estrie travaille à développer et consolider un réseau de journaux communautaires parce que « en permettant aux citoyens de partager avec d'autres leurs idées, leurs préoccupations, leurs joies et leurs peines, le journal contribue à développer leur sentiment d'appartenance et de solidarité à leur communauté, deux ingrédients essentiels à leur participation et leur implication dans leur milieu » (Courchesne, 1992 : 3).

### **5.1.2. Transformation des modes d'intervention**

Nous avons montré, dans une première recherche, que les organisateurs communautaires de CLSC se situaient davantage dans des modèles de pratique qui visent *l'organisation de services* (associée à la prestation de services par des groupes bénévoles) et *les entreprises communautaires*

(contrôlées par leurs utilisateurs) que dans des modèles de pression-politisation ou d'animation de groupe<sup>3</sup>.

**Modèles de pratique d'organisation communautaire  
privilégiés par les intervenants communautaires en CLSC  
selon l'enquête de Hurtubise *et al.* (1989, p. 83)**

Animation de groupe	11,3 %
Organisation de services	33,1 %
Services ou entreprises communautaires	28,2 %
Participation et pression	13,3 %
Politisation — Éducation politique	3,6 %
Plus d'un modèle	9,3 %
Aucun modèle ou tous les modèles	1,2 %

Nous n'avions pu mesurer véritablement le degré de changement depuis la création des CLSC, mais nous notions :

La première chose qui saute aux yeux, c'est l'importance prise par les deux modèles *d'organisation de services* et de *services et entreprises communautaires* : ils rassemblent à eux seuls près des deux tiers des réponses. C'est un recul important des modèles traditionnellement associés à l'organisation communautaire au Québec : pression-participation et politisation.

(Hurtubise *et al.*, 1989 : 37)

À cet égard, il faut bien noter que si, « traditionnellement », l'organisation communautaire était associée à certains modèles plus radicaux, rien ne permet de conclure de façon définitive qu'il s'agissait d'une tendance

3. Pour bien saisir la portée de ces données, rappelons des éléments significatifs des définitions que nous proposons dans le questionnaire de cette recherche : « *Animation de groupe* : permet à un groupe de clarifier ses orientations, d'identifier les problèmes à résoudre, les ressources dont il dispose et les solutions éventuelles. *Organisation de services* : appuie ou initie des services qui visent l'amélioration des conditions de vie d'une population ; travaille parfois en collaboration avec d'autres institutions ou des groupes bénévoles ; si nécessaire, contribue à la mise sur pied du groupe bénévole. *Organisation de services ou entreprises communautaires* : appuie ou initie des services ou des entreprises contrôlés par leurs utilisateurs-trices. *Participation et pression* : appuie l'action de groupes populaires dont le but est de mieux faire entendre la voix de ceux et celles qu'ils représentent ou de créer des pressions pour défendre leurs intérêts à court et à long terme ; au besoin, favorise la création de tels groupes. *Politisation-Éducation politique* : favorise le développement d'une conscience politique par des luttes immédiates ; vise, à long terme, la transformation des structures socio-politiques. »

générale vérifiable sur le terrain ; rien ne permet de dire le contraire non plus, avouons-le. La seule étude qui fournisse un point de repère (Doré, Larose, 1979 : 92) indique que le tiers seulement de l'ensemble des organisateurs communautaires québécois (et non pas seulement ceux qui étaient à l'emploi de CLSC) travaillaient avec une stratégie de politisation<sup>4</sup>.

La présente enquête nous autorise à confirmer les changements observés par notre première enquête, c'est-à-dire que le groupe des intervenants communautaires ne représente pas un bloc monolithique et qu'on y retrouve une diversité d'orientation de travail où les modèles les plus opposés (le modèle plus neutre de l'animation de groupe et le modèle plus engagé de la politisation) sont minoritaires. Elle permet aussi d'esquisser les paramètres des nouvelles méthodes d'intervention dont nous parlerons plus bas. Mais revenons d'abord sur ce qui caractérise l'évolution des modes d'intervention.

### ***a) L'évolution des modes d'intervention***

Un des signes que les changements en cours sont importants se lit dans le type de clientèles avec lesquelles les organisateurs communautaires travaillent ; la concertation amène à travailler avec des représentants d'organismes hétérogènes et à revoir les stratégies d'intervention :

[...] Mais, je pense que ça nous amène à avoir des stratégies différentes, et donc de nous associer à certains leaders ou à certains intervenants du milieu, davantage qu'on l'aurait fait auparavant. Je pense que c'est majeur comme réorientation. On est peut-être aussi plus souple dans notre façon d'intervenir à ce moment-là.

(Un organisateur communautaire de la région de Québec)

Mais la concertation n'empêche pas des interventions de nature politique, au contraire, elles sont peut-être même plus nombreuses qu'auparavant ; celles-ci font appel à de nouvelles tactiques qui ne changent rien à la « fermeté » de l'intervention :

Une autre dimension aussi, c'est qu'on intervient peut-être davantage politiquement. Je dirais qu'on a des contacts avec le député. Avant, c'était des manifestations qu'on faisait devant le bureau du député ; ça peut encore arriver une fois de temps en temps, mais c'est des types de rencontres et de relations qui sont plus directes, qui se font quand même avec fermeté sur ce que tu veux aller chercher et que tu considères

4. Nous avons indiqué ailleurs des réserves méthodologiques concernant cette enquête ; voir HURTUBISE *et al.*, *op.cit.*, p. 8.

qui sont des documents élaborés et bien présentés, des dossiers avec plus de chiffres, plus polis un peu.

(Un organisateur communautaire du Bas-du-Fleuve)

Par ailleurs, les stratégies d'affrontement (ce qui est différent des interventions politiques) qui ont pu avoir cours un certain temps ont laissé place à d'autres stratégies « plus gratifiantes » ; un organisateur communautaire d'une petite ville de milieu rural nous fait part des difficultés d'utiliser une stratégie d'affrontement dans son milieu :

Les gens veulent plutôt aller de l'avant, faire des choses positives ; nous là-dessus, on les soutient. Les gens n'ont pas le goût de se battre contre tout le monde ; c'est tellement petit, c'est le même monde. Je pense que l'action communautaire en CLSC a pris aussi cette tangente-là. Au début on était plus fringant, plus porté sur des affrontements, mais je pense que les gens ont vieilli, ils ont réfléchi [...] Si tu fais un dossier qui marche et que les gens voient qu'il y a des retombées, tu peux les voir un an après dans un autre groupe ou dans un autre comité. Ils ont pris de l'expérience dans le fonctionnement de groupe, des connaissances qui peuvent mener ailleurs.

Au moment d'écrire ces lignes, un comité de la *FCLSC*, auquel participent des représentants du *RQIIAC*, prépare un document d'opérationnalisation de l'action communautaire en CLSC. Sans vouloir présumer de ses conclusions, on peut penser que les types d'intervention définis par le comité Vigeoz seront repris et actualisés. S'ils ne sont pas nouveaux, on doit constater qu'ils sont le résultat d'un consensus et qu'à ce titre, ils marquent une page de l'histoire de l'organisation communautaire. Les six types d'intervention sont les suivants (Vigeoz, 1991 : 19-21) :

- identification des problématiques du milieu ;
- sensibilisation et conscientisation du milieu ;
- support aux ressources existantes ;
- création de nouvelles ressources ;
- concertation et mobilisation des ressources du milieu ;
- action politique.

### **b) Les paramètres des nouvelles approches d'intervention**

Si les domaines d'intervention ont changé, les méthodes de travail ont aussi été transformées, non pas parce que des développements de la recherche auraient fait apparaître des instruments mieux adaptés ou plus performants, mais parce que trente ans après son apparition au Québec, la profession a mûri et l'arrivée de jeunes organisateurs communautaires permet un certain ressourcement. Au nombre des changements, il faut noter l'importance plus grande accordée aux personnes, la diversité du

membership des groupes représentés dans l'action, la recherche de stratégies plus attirantes pour les gens, le *type* de relations que les intervenants établissent avec les groupes et avec l'institution CLSC elle-même. Illustrons par quelques témoignages recueillis lors de notre recherche.

Dans une ville au nord de Montréal, les organisateurs communautaires du CLSC ont travaillé à mettre sur pied des organismes avec lesquels ils restent en contact pour assurer leur consolidation, et non en symbiose comme cela pouvait se faire auparavant ; leur présence intensive est nécessaire pendant une période de temps moyenne, puis ils prennent une distance :

On a participé à la mise sur pied de la Maison des jeunes, à la consolidation du Centre de la Famille, à la mise sur pied de la Maison d'hébergement pour femmes victimes de violence et d'un bon nombre d'autres organismes communautaires pour les personnes âgées, etc. On a travaillé de façon continue pendant trois, quatre, cinq ans. Notre rôle s'est atténué dans ces organismes. Maintenant on est davantage sollicité pour consolider parce que ce sont toujours des organismes qui sont plus ou moins vulnérables.

(Un organisateur communautaire)

Certains changements impliquent des transformations dans les attitudes des organisateurs communautaires face aux personnes et aux groupes ; ces deux extraits d'entrevue l'indiquent bien :

J'ai pas tellement changé dans ma façon d'être avec le monde. Dans ma façon de m'utiliser, peut-être un peu. Je les accompagne peut-être de moins près.

(Une organisatrice communautaire de la région de Québec)

Cet organisateur communautaire nous parle de la maturité qu'il a acquise dans son métier. Son témoignage est intéressant parce qu'il est un exemple type de l'évolution d'un jeune intervenant communautaire :

Avant, je m'impliquais un peu vite dans les actions sans regarder nécessairement le long terme qu'il y avait là-dedans. Sauf qu'à un moment donné, je me suis aperçu qu'il y avait des groupes qui ne débouchaient pas. Avec les années, je me suis plus arrêté pour dire : « Où je vais avec tel groupe ? »

D'autres changements sont en cours qui remettent en cause la façon de travailler de l'organisateur communautaire. Ils concernent la place à accorder aux problèmes individuels dans une stratégie d'action communautaire. Cette jeune organisatrice communautaire insiste sur l'importance de l'écoute dans son travail et de la dimension personnelle des problèmes sociaux :

Dans le fond, la force de ma collègue, c'était sa capacité d'aider les gens individuellement, ce qui faisait qu'elle était adorée dans le groupe. C'était du travail social bien fait.

[...] Il faut avoir une certaine habilité dans l'individuel parce que quand tu travailles avec les groupes, il y a toutes les relations interpersonnelles, l'histoire personnelle des gens.

Un cadre de CLSC en Beauce, ancien organisateur communautaire, constate la même tendance dans son équipe ; il en témoigne ainsi :

La grosse affaire qui est en train de changer, c'est que les intervenants communautaires n'angoissent plus à voir du monde qui pleure. Les émotions, c'était tabou ; l'organisation communautaire, c'était plus l'analyse. Là, ils ne paniquent plus avec ça, ils font davantage confiance aux gens.

Enfin, un dernier changement à souligner dans les modes d'intervention nous est apporté par la réflexion d'une organisatrice communautaire chevronnée de l'Outaouais. Cette réflexion est typique d'une approche que nous avons maintes fois observée et qui consiste à accepter de se situer à l'intérieur de l'institution en intégrant cette dimension dans sa stratégie de travail :

Ma stratégie dans les dernières années *a été* d'aller dans le sens de l'institution, c'est-à-dire tenir compte de l'institution pour trouver moyen de faire entrer des dossiers auxquels je crois, et non pas aller contre l'institution en lui disant : « Tu n'as pas raison de ne pas t'en occuper comme institution. » Il faut donc essayer de trouver la faille dans le système institutionnel pour que je puisse y entrer, et il est important de ne pas rester seule là-dedans ; il faut que les gens de la communauté vienne le dire aussi par un canal. C'est d'apprendre à utiliser la crédibilité de tout le monde.

Les discussions au colloque du RQIIAC sur les rapports à l'institution, notamment dans l'atelier sur la marge de manœuvre de l'intervenant, indiquent bien que cette question est partagée par un bon nombre d'intervenants<sup>5</sup>. Car la question qui est posée à travers l'adhésion à l'organisation, c'est bien celle de l'autonomie professionnelle, dont nous traiterons plus loin.

### **5.1.3. La motivation au travail ou qu'est-ce qui fait courir les intervenants ?**

Les champs et les modes d'intervention ont changé depuis vingt ans. Peut-on en dire autant des intervenants communautaires ? Le travail d'organisation communautaire est une facette du travail social ; comme lui, il demande une bonne dose d'engagement personnel et s'appuie sur des

5. Voir les actes du colloque du RQIIAC à Hull (1994), notamment : Yves HURTUBISE. « Autonomie professionnelle, marge de manoeuvre et organisation communautaire ».

valeurs de justice et d'égalité. Les intervenants communautaires ont-ils encore le sens de l'engagement social, le feu sacré ?

La réponse est plus nuancée que celle que l'on aurait probablement obtenue dans les années soixante-dix. Bien sûr, on évoquera que la quarantaine transforme les gens ; nous avons pu constater au cours de la recherche que les valeurs fondamentales n'ont guère changé et que pour bon nombre d'entre eux le travail au CLSC n'accapare pas toute leur existence.

[...] les conditions de travail, la diversité des dossiers, le renouveau des défis proposés, le « déjà vu » qui nous permet d'éviter certains pièges, le métier qui rentre, me permettent de rester engagé vis-à-vis mon travail. Faut surtout dire que mon travail, c'est une partie de ma vie. Il y a aussi bien d'autres choses, dont les enfants. (Couture, 1992 : 12)

La source de motivation d'un organisateur communautaire, âgé d'une quarantaine d'années, semble typique des gens de sa génération :

Pour moi, d'abord c'est une préoccupation d'une plus grande justice sociale, de vivre dans un pays, dans une région qui permet aux gens d'avoir des revenus, des conditions, une qualité de vie qui est satisfaisante, pour l'ensemble de la population.

Que les gens puissent davantage participer et dire leur mot par rapport à des décisions qui les concernent. Cela rejoint un peu la dimension d'un certain pouvoir que les gens doivent avoir sur leur vie individuelle, mais aussi sur leur vie collective en termes d'organisation dans un milieu. Réduire les inégalités sociales, ce sont ces aspects qui me rejoignent le plus.

Mais cette organisatrice communautaire de la Beauce met l'accent sur la relation qui existe entre son travail et la réalisation de soi. En cela, elle est le symbole d'un renouveau ; on ne travaille pas que pour une cause, on travaille aussi pour soi :

Une société démocratique, ça veut dire aussi que tu ne vas pas donner la bonne nouvelle aux gens, il faut que tu les écoutes aussi [...]

Certainement une volonté d'être utile. Je pense que mon éducation m'avait un peu conditionnée là-dessus. Probablement que c'est une façon de m'accomplir ou de me réaliser en étant utile aux gens.

L'engagement relève parfois d'une certaine utopie. Âgée d'une quarantaine d'années, cette organisatrice communautaire de la région de Québec nous fit part de cette réflexion alors que nous l'interrogeons sur la polyvalence des rôles de l'intervenante :

Des fois, je pense à ça et je me dis : « Est-ce réaliste ce que l'on se demande ? » Et en même temps, moi, l'utopie, j'y crois un peu, sinon ça ne m'intéresserait pas de vivre. Là, on entre dans quelque chose d'un peu philosophique. Je sais que c'est un peu fou, mais je ne vois pas comment cela pourrait être autrement.

Les motivations au travail se sont modifiées sous deux impulsions : d'une part, comme groupe, les organisateurs communautaires ont vieilli, d'autre part la société a changé sous leurs yeux et ils n'y sont pas restés indifférents. Reprenons ces deux variables.

**a) Le vieillissement, la santé et le burn-out**

Notre enquête de 1989 indiquait que trois répondants sur quatre étaient dans la tranche d'âge de 30 à 45 ans. Plus de la moitié considérait que leur travail avait *parfois* un impact sur leur santé. Voilà des données que nous n'avons pu mettre à jour pour l'ensemble des CLSC. Cependant, nos collègues Bélanger et Lévesque (1988) avaient constaté au même moment une baisse importante de motivation au travail dans la fonction publique et la commission Rochon plaidait pour une gestion participative, susceptible de « répondre aux aspirations de démocratisation et de valorisation des personnes dans leur milieu de travail » (Rochon, 1988 : 569). Certains témoignages recueillis dans la présente enquête nous incitent à croire qu'il y a ici une zone à ne pas négliger dans l'explication de la transformation du travail communautaire.

Le phénomène du vieillissement du groupe des intervenants nous fournit bien évidemment une première piste. Avec la quarantaine, les organisateurs communautaires ont dû prendre en compte leur vie familiale dans l'appréciation des situations d'intervention. Plus âgés, ils ont une famille, des enfants et un conjoint auxquels ils sont plus attentifs, car comme les gens de quarante ans, beaucoup ont connu l'éclatement ou les risques d'éclatement de la famille, les séparations et divorces. En outre, un certain nombre d'entre eux ont investi énormément dans la militance au cours des années soixante-dix, au point où leur vie familiale en a été affectée (Hurtubise, 1987 ; Piote, 1987). Un leader communautaire du Saguenay – Lac-Saint-Jean considère d'ailleurs que les risques de burn-out sont généralisés dans l'ensemble de la fonction publique mais que l'organisation communautaire est particulièrement touchée :

C'est généralisé dans tout le secteur public. Mais je pense qu'il y plus de burn-out en organisation communautaire [...] Ça devient une routine. Il fut un temps où ils passaient leur temps en réunion. Une amie a démissionné après onze ans qu'elle faisait ça. Après un congé sans solde d'un an, elle a décidé qu'elle ne rentrerait pas.

Un organisateur nous dit qu'il a dû se protéger un peu plus, prendre plus de recul pour éviter des burn-out à répétition.

Pour éviter ça, il faut que je voie les choses avec un recul ; dans ce sens-là, mon militantisme a diminué ; j'ai pas eu le choix, c'était devenu une question de survie pour moi, maintenir ma vie familiale.

Mais le burn-out n'est pas réservé qu'aux plus anciens intervenants. Un jeune organisateur communautaire qui a déjà été en congé de maladie pour cette raison nous expliquait que la fonctionnarisation de son travail ne l'inquiétait pas et faisait même son affaire. Il souhaite, dit-il, se limiter au 9 à 5 de manière à pouvoir s'intéresser à autre chose qu'à son travail et éviter d'autres burn-out :

Moi, je me sens un petit peu moins communautaire, un petit peu moins présent. Je me sens un petit peu plus fonctionnaire qu'il y a cinq ans. Je me sens plus bureaucrate, je fais plus de travail de bureau que j'en faisais.

Une autre jeune organisatrice communautaire explique les raisons qu'elle a de vouloir se protéger :

Quand je dis que je suis une salariée ici, c'est aussi une façon de le clarifier dans ma tête. J'ai peur du burn-out. Une collègue est partie en burn-out, une autre avait un écoeurement de la job total, une troisième part sur un congé ; un autre aussi qui a pris un mois de maladie, c'est un autre type de congé. Je trouve ça épouvantable.

Moi, j'ai connu l'emploi précaire. Tu ne te fais pas de gros scénario. Pour pas tomber de haut, tu minimalises, tu te protèges. C'est un mécanisme de protection.

Une autre intervenante communautaire, qui a vingt ans d'expérience, nous transmet toute sa lassitude devant l'ampleur de la tâche et les changements institutionnels qui s'annoncent :

[...] l'effet de tous ces changements en cascade dans la boîte, et mon évolution personnelle aussi, fait que moi, je m'attends à quitter à court terme ; j'ai un collègue qui est très désabusé.

Ça et la réforme Côté qui s'en vient, ça ne me tente pas beaucoup et je dirais plus des affaires internes à cette boîte-ci. Il y a de ça, il y a de la fatigue, il y a toutes sortes d'affaires.

Deux coordonnateurs se rejoignent en établissant un lien entre l'âge et l'énergie nécessaire à la pratique de l'action communautaire. Pour la première, les organisateurs communautaires en vieillissant sont moins proches de la population :

À mon avis, il y a trop d'intervenants qui vieillissent. Et en organisation communautaire, il faut que tu aies le vent dans les voiles, il faut que tu sois capable de descendre dans la rue. Moi, je trouve qu'il y en a de moins en moins qui connaissent la vraie réalité de la population.

C'est facile de parler de la détérioration, de parler de la pauvreté. Mais, tu sais, le travail de rue le soir... Même le monde en communautaire, pas tous mais beaucoup, se font de beaux horaires. Ils ne sont plus aussi près de la population.

Quand je fais ce commentaire-là, je ne pense pas qu'il faut être pauvre pour aider des pauvres. Je n'ai pas besoin de vivre la situation pour la comprendre. Mais il faut que je sois capable d'avoir une certaine présence et une cohérence.

Pour le second, le vieillissement entraîne une maturité mais aussi des crises existentielles :

Les gens sont rendus dans la trentaine avancée, ils ont vu l'ours un peu, ils sont fatigués aussi. Tu entres aussi dans une période de vie où tu relativises les affaires.

Les crises personnelles, il y en a à travers ça. Il y a une perte de foi aussi. Je parlais d'une crise existentielle au niveau idéologique, mais aussi au niveau personnel.

Les gens sont moins militants qu'ils l'étaient ; ils ont de la misère par exemple à croire au projet de CLSC.

Le projet CLSC a changé, lui aussi, l'institution a vieilli, et, pour assurer sa survie, le projet a dû être modifié pour répondre à de nouveaux impératifs. Rien là que de normal, à moins de vouloir arrêter le temps, ou de se braquer sur un projet fondateur qui ne devrait pas changer de toute éternité. Avant de regarder les moyens sur lesquels les intervenants communautaires peuvent compter pour se ressourcer, arrêtons-nous sur une deuxième source d'influence de la motivation au travail : la transformation de la société.

### ***b) Société, idéologie et motivation professionnelle***

L'organisation communautaire, telle que nous l'avons définie et expérimentée au Québec, implique un engagement social important. Ses artisans sont très influencés par les aléas des conjonctures socio-politiques. Les années soixante-dix ont vu la montée des mouvements sociaux et les organisateurs communautaires ont participé à ces mouvements ; ils s'y sentaient à l'aise et leur travail était en correspondance avec les idéaux portés par ces mouvements (Favreau, 1989). Les années quatre-vingt et le début de la présente décennie semblent être des années qui passeront à l'histoire pour leur critique de l'État-providence, la montée du néo-libéralisme et de l'individualisme et la faillite du modèle communiste. Bref, nous assistons à un changement de paradigme, à un questionnement sur les choix fondamentaux, dont toutes les organisations ont à tenir compte. L'impact de ces transformations sociétales fut énorme et on devine facilement que les organisateurs communautaires en ont subi les contrecoups. Le premier et le plus manifeste est la mise au rancart d'une forme de militantisme total qui accompagnait une certaine idéologie. Un coordonnateur du Saguenay – Lac-Saint-Jean, ancien militant, l'exprime ainsi :

C'est une perte de foi aussi. Comme tous les organisateurs communautaires qui ont une toile de fond idéologique très forte, tu pousse tes objectifs trop loin. Ça fait que c'est jamais valorisant. Tu n'as jamais le succès escompté. T'attrapes des burn-out c'est pas long.

Mais, dit-il, nous en sommes maintenant à une nouvelle étape :

Là, c'est comme l'étape d'avoir du fun à la job. Il y a quelques années c'était impensable : c'était le grand soir ou quelque chose comme ça.

Une jeune organisatrice communautaire du Saguenay — Lac-Saint-Jean a déjà adopté ce point de vue et fait des liens entre la satisfaction, le burn-out et les objectifs de travail :

En éprouvant de la satisfaction quelque part, on évite le burn-out. Il faudrait peut-être viser moins haut, mais faire des percées ; pas nécessairement la révolution.

Une autre cadre de la région de l'Estrie, cette fois, ajoute foi à cette idée que le travail communautaire est peu gratifiant ; pour elle, c'est une réalité de l'action communautaire :

Devenir cadre, c'est difficile, ce n'est pas gratifiant. La job du communautaire, elle non plus n'est pas gratifiante.

[...] Il faut se dire à soi : « Si je n'avais pas initié ça, il n'y aurait pas ça », même si je ne suis pas la seule à avoir travaillé là-dessus.

Nous disions plus haut, dans le chapitre sur l'évolution des problèmes sociaux, comment ceux-ci se sont amplifiés au cours de la décennie. Les intervenants communautaires sont influencés aussi par cet alourdissement de la pauvreté et des problèmes sociaux, et ils doivent trouver des moyens d'affronter cette nouvelle réalité :

Je me suis donné aussi une vision d'ensemble des problématiques que je travaille : D'où ça vient ? Où ça va ? Plus tu fouilles et plus c'est complexe. Mais c'est paralysant car à un moment donné, tu as une vision d'ensemble sur un problème et c'est tellement gros et vaste que tu en deviens démobilisé. La pauvreté, l'emploi, tu ne sais plus par quel bout « pogner » ça.

Le communautaire, j'ai trouvé ça très dur depuis trois ans. Je sens très clairement que j'ai des tournants à faire. Je suis comme en recul. J'ai appris à ne pas prendre ce qui se passe dans les groupes personnellement. (Un organisateur communautaire de l'Estrie)

Les intervenants sont aussi influencés par le climat plus général qui règne dans une société. Ainsi, les coupures dans l'assurance-chômage, dans l'aide sociale, dans les budgets de l'État en général ont des effets de démobilisation :

[...] ça te rentre dans le corps. La tentation est forte de dire : « Je vais faire comme tout le monde, je vais me trouver un chum, je vais élever mes petits et je vais essayer de m'en sortir ; je vais essayer moi aussi de vieillir pas trop pauvre. » Parce que quand on va arriver à la vieillesse, il n'y aura pas de pension de vieillesse, il n'y aura plus de régime des rentes, on va avoir été assez colon pour avoir fait du bénévolat toute notre vie.

(Une organisatrice communautaire de la région de Québec)

Tous ne sont pas aussi pessimistes ; ainsi cette organisatrice communautaire d'expérience de la région de Québec a changé aussi ; elle a diminué ses attentes :

Mais là où j'ai changé beaucoup, c'est que j'ai beaucoup moins d'attentes. J'ai toujours la même conviction, mais je n'ai pas la même attente qu'il va y avoir la réalisation que j'espérais au début. J'avance, comme je te disais toujours, quand j'ai des garanties.

Quand j'avance avec un groupe comme les femmes de cinquante ans et plus, je ne m'attends pas à ce qu'il fasse le groupe super qui va faire ceci et faire cela.

Cet organisateur communautaire d'expérience du Bas-du-Fleuve intègre cette nouvelle donnée dans son plan de travail :

C'est sûr que des fois c'est brûlant un peu parce qu'on ne voit pas les changements à court terme. Il faut toujours avoir la conviction et la croyance ultime qu'on contribue tranquillement à certains changements, et qu'il y a du monde qui, tranquillement, prend un petit peu plus de pouvoir pour influencer des choses.

Sinon, il ne faut pas se raccrocher tout le temps aux réalisations qu'on peut avoir. Mais c'est sûr que dans toute la planification de l'action du travail qu'on fait, il faut se donner des chances et être en mesure de voir aussi certains résultats et que ça avance ; qu'il y a comme des pas qui sont faits, même si des fois il faut se contenter de peu.

Enfin, l'ensemble de l'institution CLSC est affectée par cette baisse de motivation, qu'elle soit d'ordre personnel ou professionnel. Ce directeur général d'un CLSC de l'Outaouais l'exprime ainsi :

Il y a des moments où les gens sont démotivés. Lorsqu'on remet en question des choses à l'interne, les gens deviennent insécures. Ils ne savent pas trop où ils vont se ramasser... On sait tous que quand il y a des étapes de vie personnelle, professionnelle, des remises en question au plan de la vie de couple et de la carrière, l'établissement le vit.

Par ailleurs, les plus anciens intervenants du CLSC, non seulement ceux qui sont en « communautaire » mais tous ceux qui ont cru au projet CLSC, sont touchés par l'évolution des sociétés occidentales. Cette jeune

intervenante du Saguenay – Lac-Saint-Jean constate un essoufflement dont l'équipe communautaire aurait vécu les premiers malaises :

Mais ça, c'est une chose que j'ai remarquée, le monde dans la boîte entre 1986 et aujourd'hui, il y a une différence. Les anciens qui se sont engagés au CLSC, se sont engagés par rapport à la mission du CLSC. Je pense qu'il y a un essoufflement terrible au niveau de la boîte : beaucoup de congés de maladie à incidence psychologique comme ils disent. Le communautaire fut peut-être un précurseur en ce domaine. Et je dirais que cet essoufflement s'explique par des attentes qui n'ont pas été répondues, des règles du jeu changées, des idéaux inatteignables, une conjoncture défavorable qui n'est pas juste québécoise, mais occidentale... Dans la boîte, certains ne croient plus au CLSC comme avant.

Mais comment les intervenants communautaires peuvent-ils se ressourcer professionnellement, intellectuellement, physiquement ? Comment peuvent-ils tenir le coup devant autant de changements importants dans la société et dans leur profession ?

L'institution offre certaines possibilités de ressourcement : colloques réservés aux CLSC, colloques universitaires ou communautaires, perfectionnement ad hoc et académique<sup>6</sup>, rencontres régionales d'intervenants. Toutefois, deux problèmes importants demeurent. D'une part, la volonté de la direction des CLSC de valoriser la multidisciplinarité ne permet guère aux professions (et à l'organisation communautaire en particulier) d'approfondir leurs préoccupations spécifiques ; d'autre part, la supervision professionnelle est nettement déficiente, probablement à cause de la formation dans le secteur santé de la majorité des cadres et coordonnateurs (Hurtubise *et al.*, 1989 : 50). Des moyens comme l'échange ou le prêt de services seraient à la portée de l'institution, mais ne semblent pas servir. Le congé à traitement différé est parfois utilisé (nous n'avons pas pu en établir l'importance) ; il faut souligner qu'il est entièrement à la charge de l'employé.

Les intervenants communautaires ont senti le besoin de se donner eux aussi des moyens de ressourcement. C'est là une illustration d'une facette de leur nouveau projet professionnel. Portés par une volonté de travailler à une société plus juste et plus démocratique, les intervenants s'interrogent sur leur pratique et ses liens avec leur vie privée. Ils s'interrogent aussi sur les transformations sociales, notamment sur les

6. Notre enquête de 1987-1988 montrait que la moitié des répondants avait l'intention de poursuivre des études en vue d'un diplôme ; la moitié de ce groupe visait un diplôme de deuxième cycle (HURTUBISE *et al.*, 1989 : 67) ; voir l'annexe II pour d'autres données sur la formation et le perfectionnement des intervenants communautaires.

courants d'idées qui influencent leur pratique professionnelle et l'institution dans laquelle ils travaillent. Pour affronter les changements profonds survenus dans la dernière décennie, ils se sont regroupés dans une association (le RQIIAC) dont les premiers objectifs visaient l'échange sur les pratiques et la formation (Hurtubise *et al.*, 1989 : 87) ; ils publient une revue qui est un bulletin de liaison mais aussi un organe de circulation d'informations professionnelles ; ils tiennent des colloques bi-annuelles auxquels ils convient universitaires et membres de groupes communautaires ; ils se réunissent sur une base régionale pour se donner des occasions de perfectionnement professionnel (là où les administrations ne les empêchent pas de le faire, car les intervenants communautaires sont ici ou là encore suspects d'activisme syndical). Le document de présentation du colloque de 1992, à l'Université du Québec à Hull, témoigne de ces préoccupations :

L'expérience du Regroupement depuis ses débuts en 1988 nous permet d'entreprendre une clarification de l'action communautaire en CLSC capable de rallier les intervenantes et intervenants par-delà les inévitables débats idéologiques. Il nous faut explorer tout le champ de l'action communautaire, depuis l'entraide jusqu'à l'action sociale.

Comme on le voit, depuis 1988, c'est-à-dire depuis le premier colloque sur l'action communautaire en CLSC, les intervenants ont construit un réseau d'échange, de réflexion et de perfectionnement qui est bien structuré et qui tente de consolider le ralliement de tous ceux qui exercent cette profession. C'est un moyen de ressourcement professionnel qu'ils se sont donné.

#### **5.1.4. Une légitimité dans la communauté et des succès prometteurs**

C'est un leader communautaire de la région du Bas-Saint-Laurent qui résume le mieux le consensus de base autour duquel peut en quelque sorte se définir la légitimité de l'organisation communautaire en CLSC, ce que complètent bien deux autres leaders communautaires (de l'Estrie et des Bois-Francis). Tous les trois affirment le droit des communautés locales à disposer d'un service de ce type de la part de l'État, d'autant plus qu'on constate l'aggravation des problèmes sociaux et la nécessité de structures participatives pour améliorer les conditions de vie des gens :

Il ne faut pas négliger l'impact des organismes communautaires sur la santé des gens, organismes communautaires souvent démarrés ou soutenus par les intervenants communautaires de CLSC. Dire à une personne démunie qu'elle est citoyenne à part entière ou, encore mieux, lui donner la chance

d'actualiser son rôle de citoyen en lui permettant d'exprimer et de revendiquer ses droits, permet de lui redonner sa dignité, de l'intégrer à la société et, donc, de promouvoir sa santé. Le gouvernement doit permettre à la population de se donner des structures participatives dans lesquelles elle peut s'exprimer et revendiquer l'amélioration de ces conditions de vie.

L'organisation communautaire brise l'isolement des gens, leur donne le goût de l'implication collective. L'impact sanitaire de l'engagement communautaire déborde largement la « gang » qui y est impliquée, il s'étend à toute l'économie d'une région et à tout son aspect social. Un « communautaire » fort réussit à retenir les gens dynamiques dans une région.

(Un leader communautaire de la région du Bas-du-Fleuve)

L'organisation communautaire en CLSC constitue un enjeu, surtout dans un cadre où les problèmes sociaux deviennent de plus en plus aigus. Oui, il doit y avoir des ressources étatiques mises à la disposition du milieu. En même temps, il faut voir que l'État n'est pas neutre. Il veut que ses institutions appliquent les politiques qu'il défend. Mais, il n'en demeure pas moins que chaque CLSC possède une marge de manoeuvre dont il peut se prévaloir pour agir sur les causes des problèmes.

(Un leader communautaire de la région de l'Estrie)

L'intervention des organismes communautaires ne peut pas être soumise aux mêmes critères d'évaluation que l'action communautaire initiée par le réseau. L'action communautaire, telle qu'on la conçoit, plus qu'un complément à celle des CLSC, est une alternative. Cependant, spécifiquement sur l'action communautaire en CLSC, on a pris la position qu'elle devait être maintenue. On sait que ce n'est pas nécessairement partagé par tous les organismes communautaires dans d'autres régions. Mais, on est conscient que l'État a aussi des responsabilités et ne doit pas se désengager de celles-ci. (Un leader commr

Vue de façon globale, l'intervention communautaire a connu des succès par son action dans la communauté :

Ce qui saute le plus aux yeux, c'est la gamme des services mis sur pied. En 1975, il n'y en avait pas. On a aussi contribué à faire connaître le CLSC sous un angle différent : préventif, éducatif, son rôle dans la communauté.

(Un organisateur communautaire de CLSC  
de la région de Laurentides-Lanaudière)

Les organisateurs communautaires contribuent à deux niveaux : 1) ils aident les gens à régler des problèmes collectifs, par exemple la prévention du suicide ou l'organisation d'un service communautaire de repas à domicile pour des gens en perte d'autonomie ; 2) ils aident la communauté à se regarder par en dedans au niveau des affaires qui vont

On a été présent dans la mise sur pied d'un certain nombre de groupes d'entraide mais ce n'est pas uniquement là-dessus que nos énergies ont été axées. On a beaucoup travaillé à mettre sur pied des ressources communautaires et des regroupements de défense de droits sociaux, y compris lorsqu'ils ont une connotation politique.

(Une organisatrice communautaire d'un CLSC du Nord-Ouest de la ville de Montréal)

Trois types d'intervention nous permettent d'illustrer de l'intérieur, et de façon plus précise, des réussites en organisation communautaire : une action de-concertation de ressources locales, une autre visant la mise sur pied de nouvelles ressources avec des populations marginalisées, une troisième visant la pression sur les pouvoirs.

Il n'est pas étonnant qu'en ces temps de valorisation des organismes communautaires, les intervenants communautaires en CLSC soient appelés à jouer des rôles de coordination et d'animation. C'est en ces termes que l'un d'entre eux nous décrit deux expériences prometteuses pour l'avenir de la pratique ; il est le lien entre des organismes qui se rencontrent à des tables de concertation et le CLSC assure le support technique :

La table de concertation a permis à des organismes de travailler ensemble, à des policiers de s'asseoir avec les intervenantes de la maison d'hébergement, et a permis aussi au CSS de comprendre un peu mieux ce que vivaient les femmes en difficulté [...] On a aussi rédigé un bottin pour les femmes victimes de violence et cela a eu un certain succès dans le milieu au niveau de l'information, de la sensibilisation. Cela a permis aussi l'ouverture d'esprit des corps policiers, une meilleure visibilité des organismes et une reconnaissance plus grande dans le milieu, du côté professionnel des organismes communautaires impliqués.

Dans un contexte tout à fait différent, celui d'un quartier montréalais où l'appauvrissement est une donnée majeure, cette organisatrice communautaire a mobilisé une partie de la communauté pour transformer une association de locataires en coopérative d'habitation, dossier complexe et hautement politique, dit-elle.

C'est un dossier de pression et les gens ont besoin d'une personne ressource pour les stratégies. Ils avaient besoin d'être appuyés. Ce ne sont pas des gens qui s'accrochent aux professionnels à tour de bras ; il y a des personnes à la coopérative qui sont bourrées de talents. Sauf que, c'est un dossier de burn-out ; les gens s'épuisent.

Un autre service du CLSC a aussi participé à ce projet :

Les infirmières sont le seul groupe d'employés, dans tout le CLSC, qui a réagi en disant : « On va donner des cliniques de vaccination. » La coop prête ses locaux. Les infirmières vont à domicile et sont efficaces.

Mais plus encore, la diététiste s'y est engagée et travaille avec l'organisatrice communautaire à préparer un projet de cuisine collective.

La construction de douze logements pour personnes handicapées et familles à faibles revenus gérés par les résidents constitue un troisième exemple d'intervention réussie. L'organisateur communautaire des Bois-Francs présente ainsi le dossier qui représente l'aboutissement de plusieurs années de travail de pression sur des pouvoirs publics et d'organisation de services :

Les personnes handicapées avaient de la misère à obtenir un logement. Par exemple, il y en a un que ça faisait dix ans qu'il cherchait un logement. Il avait été à Trois-Rivières pour en avoir un, il s'était exilé de son milieu. Quand on a ouvert ici, il est revenu. Ç'a pris dix ans pour qu'il ait une ressource qui convienne à ses besoins.

On a eu trois refus de la Société d'habitation du Québec. Au troisième, ç'a été accepté. Il a fallu d'abord faire de la mobilisation des personnes intéressées, faire des contacts auprès de la ville. Ç'a été plusieurs contacts parce que la ville était fermée à ce dossier-là. Au départ, il y a des intervenants qui disaient : « Une construction de cette envergure-là, gérée par des bénévoles, des handicapés, des gens qui n'ont pas de formation, vont-ils être capables d'administrer ça ? »

Quels critères fondent la réussite d'un dossier ? Pour l'organisateur communautaire, cela se mesure par l'investissement personnel des gens, leur fierté et leur sentiment d'appartenance :

Il y a un critère : une certaine fierté, un sentiment d'appartenance. Les gens qui sont là ont voulu s'impliquer au niveau du conseil d'administration. Ils ont cru à cette réalisation. Il y en a une qui est gérante, un autre secrétaire.

Il y en a d'autres qui n'ont pas le goût de s'impliquer dans l'édifice. Ils n'ont pas le même sentiment de fierté. On le voit davantage du côté des familles. C'est plus difficile de développer un sentiment d'appartenance. C'est le but de l'intervention qu'on mène : renforcer le sentiment de fierté et d'appartenance.

Le directeur général de ce CLSC n'est pas peu fier des résultats et insiste sur l'autonomie et la prise en charge :

Globalement, je me dis : « Si on en arrive à faire en sorte qu'un groupe devienne bien constitué, c'est-à-dire qu'il ait une structure adéquate, des statuts et règlements clairs, des personnes engagées et relativement permanentes ; si on arrive aussi à ce qu'il ne travaille pas en vase clos, mais en collaboration avec les autres partenaires qui peuvent être tant municipaux, du secteur public ou du réseau communautaire... je me dis : bravo ! on a réussi. »

### 5.1.5. Des difficultés à surpasser

Deux types de difficultés ont attiré notre attention en cours d'enquête : les unes remettent en question la pratique professionnelle, les autres l'organisation du travail en CLSC.

#### a) *La distance sociale et culturelle*

Les interventions communautaires les plus difficiles restent celles qui visent à mobiliser des populations exclues, pour lesquelles la pratique sociale semble bien démunie. Par exemple, on n'est pas surpris que le travail auprès des itinérants doive passer par toute une série d'essais et erreurs avant de montrer des signes de réussite. Cela est normal et personne ne s'en étonne. Avec l'appauvrissement des communautés locales, la distance sociale et culturelle qui sépare les intervenants professionnels de la population, loin de se résorber, s'est probablement accentuée.

Mais, une fois admis le caractère structurel de la pauvreté – ce dont la plupart des chercheurs et des intervenants communautaires conviennent aisément –, une fois considéré qu'un certain nombre d'interventions peuvent s'attaquer aux phénomènes structurels liés à la pauvreté, tels le développement « localisé » de l'emploi, la qualification de la main-d'oeuvre, le rapatriement de pouvoirs et de moyens financiers dans la région, il convient également de faire face au caractère culturel de la pauvreté, dimension qu'on a eu tendance à occulter pour éviter de faire reposer sur les « pauvres » eux-mêmes la responsabilité de leur situation et celle de s'en sortir. Or, il est possible d'aborder ce problème de manière un peu moins idéologique en faisant appel à la réflexion de l'anthropologie sur la « culture du pauvre »<sup>7</sup>, plus justement nommée culture populaire (Paquet, 1989). Ces recherches anthropologiques peuvent en effet nous être utiles : 1) pour comprendre cette distance des « pauvres » à l'égard des institutions (Gaulejac, 1989 : 128-137), y compris celles qui sont les plus près d'eux et les moins susceptibles de les réprimer, comme les CLSC ; et 2) pour saisir la distance culturelle de nombreux intervenants professionnels issus des classes moyennes, notamment dans leur façon de se représenter la santé et la maladie (Paquet, 1989 : 77-106).

Deux pièges sont à éviter : 1) la sous-évaluation de la capacité des gens des milieux populaires pauvres qui est la pratique courante de l'intervention traditionnelle dans le secteur de la santé et des affaires sociales et qui tend à considérer la culture de ces milieux surtout comme le reflet de

7. Voir à ce sujet R. HOGGART (1970). *La culture du pauvre, étude sur le style de vie des classes populaires en Angleterre*, Paris, Minuit.

la misère et l'aliénation ; 2) la survalorisation de la culture populaire présentée comme la seule véritable culture avec son sens de la dignité, de l'entraide, de la solidarité... que la gauche populiste véhicule. Ni aliénation, ni Culture avec un grand C, la culture populaire dispose de certains ressorts de changement social lorsqu'on sait par où se manifestent la fierté, la dignité et la représentation que se font ces milieux de la santé, de l'éducation, des loisirs, de la société, etc. Pour ne pas tomber dans ces pièges, des chercheurs et un certain nombre d'intervenants et de directions générales de CLSC ont vu l'urgence de renouveler leurs pratiques et de faire de nouvelles expériences : 1) en menant un travail-terrain par des interventions d'équipes de quartier, en restructurant même une partie du CLSC en fonction de ce type d'intervention ; 2) en cherchant à approfondir l'approche communautaire (Gingras, 1991) ; 3) en favorisant l'innovation dans le travail auprès des enfants dans les écoles de milieux défavorisés (Bouchard, 1992 ; Fréchette, 1991) ; et 4) en mettant de l'avant un travail de mise sur pied de groupes d'entraide en collaboration avec des organisations communautaires et des groupes de femmes (Brault et Saint-Jean, 1990)

### **b) *L'organisation du travail***

D'autres difficultés sont liées à l'organisation du travail. Ainsi, on s'attend à ce qu'un jeune intervenant s'attaque à des dossiers de moindre ampleur que ceux d'un intervenant chevronné, et qu'un dossier ayant un certain coefficient de difficulté ne soit pas toujours une réussite. Par ailleurs, les conditions organisationnelles de travail ne sont pas toujours très favorables à l'intervention : la remise en question des structures du CLSC, des changements à sa direction ou un conflit de travail sont des moments qui affectent les interventions professionnelles. Ce sont des situations que tous les employés d'un CLSC rencontrent.

L'organisateur communautaire, quant à lui, fait face parfois à une situation un peu plus particulière, celle de se retrouver seul de sa profession dans une organisation qui comporte près d'une centaine d'employés en moyenne ; en outre, cette organisation attend beaucoup de lui puisqu'elle l'a engagé pour prendre un virage plus communautaire. On reconnaîtra ici la situation des intervenants communautaires travaillant dans un CLSC de la dernière génération qui veut élargir ses perspectives d'intervention en embauchant un spécialiste du communautaire. Les attentes à l'égard de cette personne et le relatif isolement professionnel qu'elle vit peuvent entraîner des conséquences fâcheuses. L'exemple suivant l'illustre. Il est tiré d'un CLSC de l'Abitibi-Témiscamingue et nous a été raconté par une jeune intervenante :

C'est en 1988, lorsqu'on a commencé à parler du projet de réforme de l'aide sociale. Je trouvais ça épouvantable. J'avais rencontré des gens de Montréal qui sont venus dans la région. Ils m'avaient beaucoup sensibilisée, vraiment enflammée à la cause. Je me suis donc formée pour informer les gens de ce qui se passait. J'ai fait une assemblée publique, il y a eu une personne. Ç'a été un échec pour moi. J'en connaissais des assistés sociaux, j'en rencontrais. Comment ça qu'ils n'étaient pas là ? C'est probablement typique à cette petite ville ; les gens disaient : « On ne veut pas s'identifier. » Dans une autre ville de la région, ils ont fait un regroupement. Ç'a été un échec. J'ai été plus vite que le milieu, je ne l'ai pas suivi. Peut-être qu'au niveau provincial c'était une problématique très criante mais pas chez nous. J'ai trouvé ça très difficile. J'avais investi beaucoup et j'avais un tas de projets que je voulais développer. Je me suis rendu compte que c'était peut-être mon projet et non celui de la population.

Au moment où nous l'avons rencontrée, elle reprenait ce dossier pour :

[...] le travailler de façon très différente si les gens ont le goût de faire quelque chose ; mais je n'essaierai pas de les embarquer je vais passer par des réseaux existants. Ce ne sera peut-être pas un regroupement pour la défense des droits sociaux, ce sera peut-être des cuisines collectives. A un moment donné, ils seront peut-être prêts à faire de la défense de droits.

Un organisateur communautaire expérimenté aurait tenu compte de la variable culturelle qui, dans ce cas, est centrale ; on ne peut importer un modèle urbain en milieu rural sans faire les transpositions nécessaires. Par ailleurs, le fait de se retrouver seule organisatrice communautaire dans son CLSC la laisse isolée pour discuter de ses dossiers, parler de ses intuitions, de ses questionnements. On peut penser que l'encadrement professionnel dont elle bénéficie doit être minimal étant donné ce qui est survenu. Déjà la commission Rochon notait la faiblesse de l'encadrement professionnel tout en soulignant sa nécessité (Rochon, 1988 : 292).

Cet exemple nous permet également de faire ressortir la question du rattachement administratif des intervenants communautaires. Il est reconnu (sans qu'on ait pu établir quantitativement la situation) qu'ils étaient regroupés en équipes communautaires dans les années soixante-dix ; puis, il semble qu'un changement se soit produit progressivement : notre première enquête indiquait que 60 % des répondants disaient appartenir à une équipe multidisciplinaire et 13 % seulement à un module communautaire (Hurtubise *et al.*, 1989 : 43). Notre enquête actuelle ne permet pas de comparaison quantitative ; cependant, nous avons noté que dans certains CLSC, la question du rattachement administratif revient sur la table à l'occasion de la réforme Côté et que l'hypothèse de la constitution d'équipes d'intervenants communautaires est à l'ordre du jour notamment dans des CLSC de la région de Québec.

## **5.2. Les jonctions professionnelles**

### **5.2.1. L'articulation entre organisation communautaire et administration sociale**

Relativement bien connues, les tensions dans les relations avec la direction générale sont un des problèmes quotidiens de l'organisation communautaire. Traditionnellement, au Québec, l'intervention communautaire a été plutôt portée à se définir quasi exclusivement par l'action directe, par le travail à la base, par un travail de soutien à des mouvements. Elle a délaissé ou laissé à d'autres les champs d'intervention tels que la planification et la coordination de services qui sont pourtant des facettes essentielles de l'intervention sociale de type collectif. On se rend mieux compte aujourd'hui qu'après avoir revendiqué et obtenu ce qu'on voulait, il faut bien que des institutions fassent marcher, organisent, gèrent de nouveaux services dans les communautés locales. C'est à ce carrefour que se rencontrent l'organisation communautaire et l'administration sociale.

En fait, les tensions ont eu tendance à se cristalliser autour de deux pratiques. D'abord, une pratique à l'interne qui consiste pour les organisateurs communautaires à organiser et à animer le syndicat des employés généraux du CLSC, syndicat dans lequel ils se sont retrouvés à exercer un certain leadership, quand ce n'est pas un leadership certain ! Ensuite, une pratique à l'externe qui voit à la mise sur pied ou à l'encadrement de groupes de la communauté, travail qui prend les seules couleurs de l'action sociale de défense de droits (logement, assistance sociale, protection des consommateurs, etc.). Ces tensions se sont doublement cristallisées lorsqu'à ces pratiques est venue se superposer une conception opposant de façon univoque les parties en présence : employés syndiqués versus patrons, dans le premier cas, et mouvement versus institution dans le second. La simplicité du conflit n'est qu'apparente : dans le premier cas, la fonction de profession sociale de l'employé syndiqué est mise sous le boisseau et celle d'administrateur social de la direction générale, complètement occultée ; dans le second cas, on confère une légitimité absolue à la notion de mouvement et l'on n'en reconnaît plus aucune à l'institution, celle-ci étant presque toujours perçue comme « récupératrice », voire « répressive ».

Il ne faut certes pas sous-estimer les différences entre l'organisation communautaire et l'administration sociale : la première doit, par exemple, utiliser plus souvent des « stratégies d'affrontement » et viser le changement social par le « redressement des iniquités » en organisant à la base

la communauté elle-même (Payette, 1991 : 209) ; tandis que la seconde travaille par l'intermédiaire de mandats publics, dans une structure qui vise à améliorer les services de l'État dans une communauté donnée par une approche où le conflit a bien peu de place ; aussi, l'administrateur social d'un CLSC, au plan institutionnel, introduira-t-il davantage le changement par la concertation et la coordination.

Au Québec, la syndicalisation des CLSC, le cadre de la législation du travail inspirée en droite ligne du syndicalisme masculin du secteur privé des mines et des manufactures du début du siècle et l'idéologie « ouvriériste » des centrales syndicales pendant les années soixante-dix ont largement fait en sorte qu'on arrive surtout à définir les zones de conflit et très mal les zones d'incertitude et les zones communes à l'organisation communautaire et à l'administration sociale. C'est la délimitation de ces zones communes d'intervention qui nous semble le plus avoir été occultée. Administration sociale et organisation communautaire sont pourtant deux formes d'intervention qui se recouvrent partiellement : pour l'administrateur d'un CLSC, une formation en travail social et une pratique en organisation communautaire constituent très souvent la meilleure base pour l'exercice de ses fonctions ; pour l'administrateur d'un CLSC, l'objectif clé du travail est d'assurer le maintien et le développement des services du CLSC sur le territoire qu'il dessert. C'est ce qui semble en tout cas se dégager chez les analystes de la pratique de l'administration sociale locale aux États-Unis :

[...] Decisions which concern people and their lives are the appropriate target for policy practice [...]

[...] Administration has, after some uncertainty, come to be recognized as a legitimate method of social work intervention in and of itself [...]

[...] Often, community organizers and administrators are one and the same person, and it is the role, not the person, which shifts.

(Rothman et Tropman, 1987 : 20)

Comment expliquer l'existence d'un terrain commun à ces deux acteurs dans les CLSC ? D'abord, par le fait que les CLSC disposent d'une structure d'intervention qui est branchée sur la communauté avant d'être conçue pour des raisons administratives. Dans la majorité des CLSC, le territoire desservi est formé d'une ou de plusieurs communautés locales qui, avant de former des entités administratives pour le réseau public de la santé et des services sociaux, constituent des unités de voisinage où existe un minimum de sentiment d'appartenance, c'est-à-dire une identité sociale liée à une entité géographique. Ce qui est loin d'être anodin, bien au contraire ! Les CLSC trouvent là leur lien organique avec le milieu. Ils sont ainsi plus sensibles à leur environnement immédiat. Cette organisation des CLSC par « territoires

communautaires » a des effets structurants auxquels participent l'organisation communautaire mais aussi la direction générale (incluant tout à la fois les permanents et les élus du conseil d'administration).

Ensuite, par le fait que, de tous les intervenants de CLSC, les intervenants communautaires et les directions générales sont presque les seuls à avoir comme centre de leurs préoccupations et surtout de leur intervention la **communauté dans son ensemble** et non pas des individus ou des groupes particuliers de la communauté. Seules ces deux composantes du CLSC exercent un leadership social dans et pour l'ensemble de cette communauté, tissant dès lors un réseau de contacts qui s'entrecroisent souvent. C'est ainsi, par exemple, que la direction tiendra des assemblées publiques annuelles et des rencontres de consultation avec les groupes de la communauté en vue de renouveler la programmation annuelle (ou triennale) ; ou qu'un organisateur communautaire organisera un colloque des principales forces vives du milieu pour contrer le déclin de la communauté (fermeture de villages, exode des jeunes, etc.). On peut dès lors affirmer que toute la différence viendra de ce que chacune des deux parties reconnaîtra ou non la validité du plan de son vis-à-vis : la direction générale donnera son aval au plan d'intervention conçu par l'équipe d'intervenants communautaires au même titre que cette dernière entérinera le plan de programmation du CLSC dans la communauté de la première. C'est lorsque cette réciprocité fait défaut que l'on risque la catastrophe : la crise à l'interne, la cassure... Les conduites individuelles et/ou collectives des uns ont donc beaucoup d'incidence sur celles des autres.

Nos observations sur le terrain et nos entrevues nous portent à croire qu'il n'est pas évident que cette dimension des choses soit encore saisie avec toute la portée qu'elle mérite. Il faut, en tout état de cause, minimalement sortir de la relation simpliste entre, d'un côté, un « organisateur communautaire, syndiqué, redevable aux seuls groupes avec lesquels il travaille et faisant de l'action sociale l'alpha et l'omega du changement » et, de l'autre, un « directeur général, patron, redevable au seul ministère et à sa fédération, courroie de transmission du ministère faisant du rapport Brunet et de tout ce qui vient du ministère le nec plus ultra des services sociaux et de santé dans son milieu ». Voilà un premier défi. Mais il en est un autre, tout aussi important sinon plus, celui de l'arrimage, de l'articulation donc, ou de la compétition entre l'approche communautaire et l'organisation communautaire.

### **5.2.2. La recherche d'un nouveau modèle de complémentarité : les liens entre l'approche communautaire et l'organisation communautaire**

En 1986, une équipe de recherche prétendait que le concept « approche communautaire » était le « pivot central de la singularité des CLSC » (Poupart, 1986 : 63) :

S'il ne fallait choisir qu'une place dans le carrousel des mots-synthèses qui caractérisent les CLSC, il faudrait sans doute s'agripper au siège de l'approche communautaire.

Cet engouement pour l'approche communautaire, nous dira une organisatrice communautaire d'expérience, vient de la Fédération des CLSC qui a toujours défendu que l'institution CLSC était différente des autres institutions québécoises, notamment des centres de services sociaux. Leur particularité résiderait justement dans la façon d'intervenir, c'est-à-dire dans l'approche communautaire :

Le discours de l'approche communautaire est venu au moment où ont été transférées dans les CLSC des responsabilités qui étaient autrefois dévolues au CSS. En 1984 ou 1985, la Fédération avait défendu l'idée que les CSS avaient moins d'efficacité et que les CLSC, étant donné leur approche communautaire, étaient mieux placés pour faire cela.

Deux courants de pensée majeurs sont à l'origine de ce concept (Gingras, 1988 ; Bourque, 1989). D'une part, la remise en question de l'État-providence, par la critique néo-libérale entre autres, a entraîné le développement de la réflexion sur les méthodes de travail dans les affaires sociales et conduit à développer un modèle de services qui compterait d'abord sur le secteur communautaire, laissant au secteur public la tâche de faire ce que le premier ne pourrait faire, notamment fournir des services spécialisés (Vaillant, 1984). D'autre part, la critique des pratiques professionnelles, en psychologie, médecine et psychiatrie par exemple, a fourni un terreau efficace pour que se développent des pratiques alternatives, dont un des aspects les plus importants est la transformation des rapports client-professionnel pour augmenter le pouvoir des premiers dans la conduite de leur vie.

D'un côté, l'approche communautaire est défendue par ceux qui veulent dégraisser l'appareil d'État pour résoudre sa crise financière, ce qui rejoint également les objectifs des tenants d'un État minimal. Dans cette perspective, les intervenants de CLSC transformeraient leurs pratiques pour développer les réseaux d'entraide et de voisinage qui prendraient des responsabilités nouvelles dans le traitement des problèmes sociaux. D'un autre côté, la critique des professions (qu'on pense au

courant de l'anti-psychiatrie, à la psychologie communautaire ou à la critique féministe de la médecine), de même que la critique de « l'étatisme » par le courant autogestionnaire ou la sociologie des pratiques émancipatoires<sup>8</sup>, a conduit de façon générale à une redéfinition de la relation service–client et, de façon plus particulière, du rapport entre les professionnels et leurs clientèles.

Dans les CLSC, les deux courants de pensée sont présents ; des efforts de clarification ont été tentés, qui montrent selon Gingras (1991 : 194), la difficulté d'implantation de cette approche :

Les deux courants précédents, l'un associé à la réduction des coûts et l'autre au renouvellement des pratiques, sont présents dans les CLSC du Québec. Un grand nombre d'entre eux ont d'ailleurs tenté d'opérationnaliser ces définitions et produit des textes [...] traduisant la difficulté de l'implantation d'une pratique communautaire dans le contexte du désengagement de l'État.

Lachapelle (1988) faisait un constat similaire après avoir inventorié une quarantaine de textes produits par des intervenants et des cadres de CLSC. L'analyse de contenu de ces textes l'amenait à ranger les uns autour d'un pôle bureaucratique (essentiellement utilitaire par rapport à une mission définie par l'État) et les autres autour d'un pôle démocratique (essentiellement en prise avec les dynamiques d'une communauté) ; ce type de constat se rapproche des deux courants initiateurs de l'approche communautaire définis par Gingras et Bourque.

En janvier 1988, la Fédération des CLSC organisait un colloque sur l'approche communautaire sous le titre : « L'approche communautaire : maintenant plus que jamais » (FCLSC, 1988). Une des conclusions les plus remarquables fut celle du besoin « d'une définition claire » du concept qui vienne des pratiques, de la base :

Maintenant on ne veut pas que ce soit une définition parachutée d'en haut, on veut que ça soit une définition qui soit élaborée à partir de la base, donc qui prenne ses racines dans chacun des CLSC [...] (FCLSC, 1988 : 102)

Le voeu de ce colloque allait être exaucé en partie par la publication d'une étude financée par la Fédération des CLSC : *L'approche communautaire : essai de conceptualisation* (Gingras, 1988). Cette étude constitue une excellente synthèse des ouvrages sur le sujet. Toutefois, si cette mise au point

8. Les sociologues BÉLANGER et LÉVESQUE (1990 : 232), de l'école de la régulation, critiquent aussi le providentialisme en affirmant : « Si l'ensemble des citoyens ont ainsi accédé à un service universel et gratuit, ils ont été en même temps insérés dans un rapport de consommation dépendante et passive, sans droit de regard sur la définition de leurs besoins, ni sur les modalités d'intervention ou de traitements. »

« conceptuelle » marquait un pas en avant dans la compréhension du concept, elle n'avait pas pour objet de l'opérationnaliser. Ce n'est que trois ans plus tard (Gingras, 1991) qu'un « guide de référence » sera publié par le ministère en collaboration avec la FCLSC.

Ce guide constitue la première opérationnalisation du concept d'approche communautaire à recevoir l'approbation d'une autorité et à avoir une audience aussi large. En effet, et il faut le souligner à deux traits pour ne pas se perdre en confusion, l'approche communautaire est distincte de l'organisation communautaire. Mais il vaut la peine qu'on s'arrête au contenu de ce guide parce qu'il représente un virage véritable dans la réponse aux demandes d'aide individuelles en CLSC (l'approche communautaire n'est opérationnalisée que pour les interventions en individuel) et surtout parce qu'il ouvre des pistes concrètes de collaboration avec l'organisation communautaire. Il a été produit à la suite d'une cueillette de données sur les pratiques d'approche communautaire dans les CLSC ; sa conception fut encadrée par un comité conseil formé presque exclusivement d'intervenants. La décision d'offrir une formation « réseau » en approche communautaire à partir de ce document confirme l'importance du changement que la FCLSC et le ministère tentent d'implanter dans la pratique professionnelle.

Le guide illustre par des cas réels comment la réponse aux demandes d'aide individuelles peut se faire par une approche communautaire ; il définit concrètement les connaissances, valeurs, attitudes, moyens et stratégies nécessaires à son implantation. La conception de l'approche communautaire qu'il soutient est à la fois précise et globalisante, et ne se réduit pas « aux réseaux d'aidantes et d'aidants naturels [...] dans une perspective de contrôle des dépenses publiques » (Doré, 1992 : 142), mais se définit plutôt comme une stratégie qui vise à « renforcer la capacité des communautés de maintenir et d'améliorer l'état de santé de leurs membres en travaillant à l'augmentation de la solidarité et de la coopération » (Gingras, 1991 : 29). Par cette conception, on vise également à « augmenter la capacité des personnes à se situer en interdépendance avec leur milieu et la communauté » (Gingras, 1991 : 30).

Dans une perspective de travail social individuel, l'opérationnalisation de l'approche communautaire exige des connaissances spécifiques dans quatre champs (Gingras, 1991 : 39) :

- des connaissances théoriques reliées à la nature même de l'approche communautaire ;
- des connaissances générales sur le contexte économique et politique ;

- des connaissances sur les caractéristiques socio-économiques des communautés desservies ;
- des connaissances sur les ressources du milieu.

Comme on le voit, ces connaissances sont directement liées aux buts poursuivis. On conviendra qu'elles n'ont pas fait partie du bagage habituel de connaissances des intervenants individuels et qu'à ce titre seulement, l'implantation de l'approche communautaire implique un virage important pour eux.

Plus significative encore est la volonté de faire place aux projets collectifs (Gingras, 1991 : 32) :

L'intervenante est amenée à faire plus que du « cas par cas ». Il lui faut trouver des caractéristiques communes entre les situations qui lui sont présentées et voir ce qui peut être fait en plus de la réponse individuelle. Cette dimension caractérise l'approche communautaire vécue en CLSC et donne naissance à des projets collectifs d'intervention liés aux besoins de personnes qui ne soupçonnaient souvent pas elles-mêmes cette dimension de leur vécu.

Ainsi, l'approche communautaire tend-elle une perche à l'organisation communautaire dans la mesure où cette dernière permet de la prolonger et de lui donner tout son sens. L'approche communautaire, telle qu'elle apparaît à Gingras à la suite de son enquête dans les CLSC, rend caduque une description qui la restreindrait à la constitution de groupes d'aidants naturels au bénéfice exclusif d'un État post-providentialiste. Ce texte dépasse le stade de la seule conceptualisation pour proposer, à partir d'expériences concrètes, un modèle de pratique accessible aux intervenants.

Avant d'aborder plus particulièrement les rapports entre « approche communautaire » et « organisation communautaire », il nous faut prendre le temps de rappeler l'importance que le style de gestion du CLSC soit congruent avec le projet d'implantation de l'approche communautaire. Poupart *et al.* ainsi que Guay et Godbout ont souligné cet enjeu majeur pour cette approche. Non seulement s'attend-on que l'ensemble de l'institution prenne une coloration qui ressemble plus à celle de la communauté, mais aussi que les changements profonds de pratique soient soutenus et accompagnés par des changements de même importance dans les modes de gestion. Une gestion participative, décentralisée et démocratique s'accommode bien d'une pratique qui n'emprunte rien au taylorisme (salarié ramené au rôle de simple exécutant) ou au fordisme (salarié qui échange sa soumission à l'entreprise contre des gains matériels). La pratique d'approche communautaire exige que les intervenants soient moins derrière leurs bureaux ; elle nécessite plus de présence sur le terrain et dans

les cuisines ; elle se comptabilise mal (comme l'organisation communautaire, d'ailleurs) parce que le client rencontré ne se limite pas à une seule personne, comme c'est le cas dans l'approche classique de résolution de problèmes individuels. Par ailleurs, comme cette approche appelle une conversion importante des mentalités et des façons de faire des intervenants, ceux qui remplissent la fonction de supervision professionnelle prennent plus d'importance et ont donc aussi besoin de formation car leur rôle change pour en devenir un d'accompagnement.

Le discours qui s'est développé sur l'approche communautaire n'a pas rallié l'ensemble des intervenants communautaires. Avant de considérer ce que deviendraient leurs rôles dans cette nouvelle approche, voyons d'où proviennent les réticences que manifestent certains à son endroit.

### *a) Des organisateurs communautaires réticents*

Plusieurs intervenants communautaires en CLSC ont une perception plutôt négative de l'approche communautaire. Ce que nous venons de présenter fait ressortir une première difficulté des débuts : une définition peu explicite d'une nouvelle approche de travail dont on dit qu'elle caractérise l'institution CLSC mais qui n'arrive pourtant pas à préciser clairement le rôle que les organisateurs communautaires ont à y jouer.

La FCLSC a reconnu le besoin de clarification et lui a répondu par le projet de préparer trois guides d'intervention en approche communautaire selon les trois méthodes du travail social : l'individuel, le groupe et le communautaire. Ce projet a démarré par la publication d'un premier guide conçu pour aider les intervenants à répondre aux demandes d'aide individuelles. Les deux autres guides n'ont toujours pas vu le jour, pour des raisons financières, semble-t-il. Quoi qu'il en soit de ce qui a empêché la production de ces textes, il faut faire le constat de l'inexistence de document officiel qui caractérise la place de l'action communautaire dans l'approche communautaire. Même en situation de formation, l'ambiguïté demeure ;

Comme organisatrices communautaires, on a eu beaucoup de difficultés à se situer dans cette formation-là. Ç'a été difficile parce que même le formateur ne savait plus où nous mettre comme organisatrices communautaires. (Une organisatrice communautaire de l'Outaouais)

Cette imprécision est source de malaise, sinon de tension ; elle n'est pas étrangère aux réticences des intervenants communautaires face à l'approche communautaire. Avant d'aborder celles-ci, il n'est pas inutile de rappeler que nous parlons ici de tendances et non de mouvement

d'ensemble chez les intervenants, car si le malaise est perceptible, il n'en reste pas moins que plusieurs intervenants communautaires ont accepté de tenter l'expérience de l'approche communautaire.

Les réticences semblent être de trois ordres. D'abord, au plan idéologique, l'approche communautaire apparaît à certains comme une invention qui vient contribuer à battre en brèche l'État-providence. Le fait que le rapport Barclay<sup>9</sup> ait fortement influencé la montée de l'approche communautaire n'est pas pour rien dans cette critique. Une organisatrice communautaire d'expérience, qui a accepté d'entrer dans un processus de formation à l'approche communautaire, explique les réticences de ses collègues :

Le discours de l'approche communautaire dit que l'État-providence, ça n'a... plus de bon sens. Un, parce qu'on n'a plus d'argent. Mais ceux qui tiennent le discours de l'approche communautaire font aussi la critique que l'État-providence [...] a déresponsabilisé les gens de leur propre vie.

Je pense qu'il y a une certaine fonction publique dans le social qui déresponsabilise les gens dans leur vie primaire. Moi, ce courant-là, j'étais d'accord avec. Je voyais des intervenants psychosociaux travailler ici, et ça me semblait tellement loin du monde.

J'étais sensible à cet élément-là. Sauf que je dirais que dans le discours de l'État et de la Fédération des CLSC sur l'approche communautaire, les deux étaient « pognés » ensemble. Les gens avaient peur qu'on re-responsabilise les gens, qu'on leur lance tous les problèmes pour ne plus développer de ressources publiques. C'est l'entraide naturelle qui va tout s'occuper de cela. Et il y a un danger là.

(Une organisatrice communautaire de la Beauce)

Les réticences proviennent ensuite de la crainte de perdre des postes en action communautaire, et même de voir l'action communautaire disparaître carrément ; la même organisatrice communautaire l'explique ainsi :

Parce qu'un moment donné je me suis longuement demandé qu'est-ce que les organisateurs communautaires craignaient tant, dans l'approche communautaire. Parce que pour moi, ça me semblait une opportunité extraordinaire.

9. Le rapport Barclay a été produit en 1982 pour le compte du gouvernement britannique au moment où madame Thatcher en était Première ministre. Bien qu'il soit le résultat d'un compromis entre diverses tendances, le fait qu'il ait été préparé à la demande du gouvernement conservateur semble l'avoir rendu suspect aux yeux de certains observateurs.

Ce que j'ai compris c'est qu'il y a des directeurs généraux de CLSC, au nom de l'approche communautaire, qui ont dit : « Maintenant tout le monde fait de l'approche communautaire, donc on n'a plus besoin d'organisateur communautaires. »

Une autre intervenante communautaire, également expérimentée, va même jusqu'à craindre que l'approche communautaire ne remplace l'organisation communautaire dans les CLSC :

Mais sous le couvert de ça, l'action communautaire est en péril. On met à contribution l'environnement de la personne pour la soutenir. Sauf que l'action communautaire visait davantage une approche en prévention, en action, en expression de voix, en défense collective, en mise sur pied de ressources ; on va dire que ça n'existe plus dans les CLSC.

(Une organisatrice communautaire de la région de Québec)

Le regroupement des intervenants communautaires de l'Est de Montréal avait déjà manifesté cette crainte (*Inter-action*, 1988 :1) :

L'organisation communautaire existe depuis longtemps en CLSC, mais avec l'engouement actuel pour « l'approche communautaire », un concept vague et mal défini, certains en ont vite conclu que l'organisation communautaire était désormais caduque – voire inutile – parce que tous les intervenants faisaient ou pouvaient faire de l'action communautaire avec leurs bénéficiaires.

Enfin, d'autres réticences se font jour quant au rôle que certaines directions de CLSC ont voulu faire jouer aux intervenants communautaires. Certes — et c'est là un aspect positif —, ils sont reconnus comme spécialistes de la communauté ; cependant, certains se plaignent qu'on veuille leur refiler le travail de constitution des groupes d'entraide :

Quand j'ai commencé, je donnais davantage de coups de main pour les groupes d'entraide. Maintenant, ça se fait de façon systématique et ça ne m'appartient pas. Les intervenants ont beaucoup de difficulté à faire du groupe ici. C'est toujours en prétextant qu'ils ont des « caseload » trop lourds, mais cela ne m'appartient pas nécessairement parce qu'eux n'ont pas le temps de le faire. C'est difficile, ça amène des tensions.

(Une organisatrice communautaire de l'Abitibi-Témiscamingue)

Ce coordonnateur d'un CLSC de la région Laurentides—Lanaudière indique que les organisateurs communautaires ne sont pas au service des autres équipes du CLSC :

Contrairement à ce qu'on peut lire dans les rapports annuels d'une certaine époque, l'organisation communautaire n'est pas au service des autres équipes du CLSC. Son travail, à 95 %, est dirigé vers les groupes du milieu.

Ajoutons ici une note particulière pour illustrer que les intervenants communautaires ne sont pas les seuls à manifester de la résistance à

l'endroit de l'approche communautaire. Une intervenante communautaire indique les difficultés qu'ont ses collègues à prendre le virage de l'approche communautaire, difficultés telles que l'implantation de cette approche pourrait demeurer marginale si rien n'était fait pour les résoudre :

Notre plus grande résistance à l'approche communautaire ici vient des travailleurs sociaux et des techniciens en assistance sociale. Eux autres, aller dans le milieu et être obligé d'aller au salon mortuaire, ça leur fait bien peur. Ils ne veulent pas d'engagement. Ils disent : « Oui oui, l'approche communautaire ce n'est pas bête, mais c'est un outil comme le behaviorisme, comme l'approche systémique et on n'en fait pas une approche de fond. »

On se servira de certaines techniques. [...] Mais, ils ne veulent pas faire de l'approche milieu. Ici, l'approche communautaire est dans deux villages et à mon avis, elle va plafonner là.

(Une organisatrice communautaire de Beauce)

Bref, ces changements dans la pratique professionnelle des intervenants communautaires sont importants et exigent un mode de gestion souple qui tienne compte des résistances et accompagne les professionnels dans leur démarche, plutôt que de les devancer pour leur indiquer la voie à suivre.

### **b) À la recherche d'un modèle**

Nous indiquions plus haut que la définition de l'approche communautaire était peu explicite jusqu'à la publication du guide de Gingras. Certes, il faudrait faire une démarche semblable pour l'intervention de groupe et l'organisation communautaire. En l'absence de tels outils, nous avons tenté de cerner dans les ouvrages existants les rapports que l'approche communautaire et l'organisation communautaire entretiennent ou devraient entretenir ainsi que les rôles qu'aurait à remplir l'intervenant communautaire pour favoriser l'implantation de l'approche communautaire dans un CLSC.

Lors du colloque fondateur du RQIIAC, en 1988, deux intervenants du CLSC des Etchemins présentaient à leurs collègues des réflexions sur une première expérience d'approche communautaire. Après avoir souligné le caractère préliminaire de leur analyse, ils poursuivaient en faisant état des différents changements qu'ils constataient dans leur pratique :

Du point de vue des intervenants, on constate que notre apprentissage et notre pratique conjointe amènent le développement d'un langage commun et de multiples échanges interdisciplinaires. Nous sommes moins isolés. Nous avons une connaissance plus approfondie et une vision plus globale de la petite communauté où nous intervenons. En outre, nous, les organisateurs communautaires, avons acquis une connaissance du quotidien et des

préoccupations d'ordre personnel et familial des gens. Nous sommes plus à l'aise pour composer avec les problèmes individuels : nous ne passons plus soigneusement à côté. Nous nous sentons enfin moins écrasés par la responsabilité de régler les problèmes du monde : nous la partageons avec lui [...]

Notre façon de travailler facilite la multiplication des interactions entre les personnes et entre les groupes communautaires, ce qui tend à diminuer l'isolement, à valoriser les compétences des gens et à renforcer le tissu communautaire. (Hurtubise *et al.*, 1988 : 120)

Ils soulignaient également les limites de leur action d'organiseurs communautaires, limites qui semblent inhérentes à tout effort d'interdisciplinarité :

Tel que développé jusqu'ici, on sent que le cadre d'analyse met l'emphase sur l'individuel plutôt que sur le collectif. C'est évident que c'est nous, comme organisateurs communautaires, qui portons cette préoccupation du collectif, les moyens de lire dans la réalité quotidienne et les outils pour y intervenir. Il faut être d'autant plus vigilant et actif qu'une certaine conception de la communauté peut occulter les conflits et les rapports de force qui s'y vivent.

(Hurtubise *et al.*, 1988 : 121)

Parlant de la même expérience, Gingras résume une action menée dans ce milieu :

Dans un milieu rural où travaille une équipe-milieu du CLSC des Etchemins, les habitants ont commencé à formuler des demandes individuelles, ils se sont ensuite retrouvés pour un déjeuner hebdomadaire où ils ont fait ressortir les aspects collectifs de leur situation et amorcé la recherche de solutions collectives.

(Doucet et Favreau, 1990 : 199)

Certaines pistes de travail semblent se dessiner quant au rôle de l'organisateur communautaire au moment où s'implante une approche communautaire. Bourque considère que l'organisation communautaire doit :

[...] occuper le terrain de l'approche communautaire et y affirmer sa contribution essentielle et sa spécificité. Cette spécificité est d'abord et avant tout d'offrir l'expertise et les moyens pour que l'approche communautaire s'avère l'antithèse d'une stratégie de gestion technocratique du communautaire et du social (Bourque, 1989 : 118)

Lors d'une entrevue, une organisatrice communautaire de l'Outaouais exprimait le même point de vue à l'effet que les intervenants communautaires doivent « occuper » le terrain au moment où s'amorce la mise en place de la réforme Côté :

On a une expertise là-dedans qui est trop importante pour qu'ils passent à côté. Je me dis : « Occupons le terrain. » Avec la réforme Côté, la seule

manière qu'on va pouvoir peut-être conserver le communautaire, c'est en jouant le discours de l'approche communautaire et en mettant la Fédération et le ministère dans leurs propres contradictions avec l'approche communautaire.

Pauline Gingras, quant à elle, considère que les organisateurs communautaires contribuent au renforcement du tissu social, dans la mesure où le travail sur des groupes cibles et la production de services ne peuvent à eux seuls susciter le dynamisme de la communauté (Gingras, 1991 : 62) :

Il nous semble que l'analyse des situations problèmes et l'approche globale conduisent à privilégier une action de prévention à laquelle les organisateurs communautaires peuvent contribuer. Les recherches présentées précédemment soulignent la nécessité de renforcer le tissu social ; sur ce point, l'action des organisateurs communautaires peut renforcer celle des autres intervenants.

Cependant, pour elle, l'action communautaire est :

[...] elle aussi questionnée par l'approche communautaire ; isolée qu'elle était auparavant, elle a maintenant une place au sein des équipes de programme et une partie de sa responsabilité est d'intervenir dans la mise sur pied de ressources. (Gingras, 1991 : 63)

Le rôle de l'intervenant communautaire se définit en outre par la fonction de consultant qu'il peut remplir auprès des autres intervenants du CLSC ; la répartition du temps de travail de cet organisateur communautaire de l'Outaouais illustre un modèle souventes fois observé :

Moi j'ai des dossiers de consultant avec les autres intervenants au CLSC. J'ai même fait ma proportion de temps : 11 % de mon temps sont des dossiers de services de consultation ; puis 38 % en support aux organismes ; 30 % en développement communautaire.

Certains sont devenus des agents de formation ou des modèles de référence pour d'autres intervenants du CLSC :

Ils veulent qu'on les sensibilise davantage et qu'on fasse de la formation. (Un organisateur communautaire de la région de Montréal)

Ce directeur général du Bas-du-Fleuve voit aussi l'organisateur communautaire comme un conseiller :

Pour moi, les organisateurs communautaires, on devrait les prendre plus comme des spécialistes des stratégies de changement. Dans ce sens-là, il est bon que le monde les utilise comme conseillers.

Ce rôle comporte l'avantage d'être mieux connu et reconnu par les autres collègues. Gingras parlait de la fin de l'isolement des intervenants communautaires dans les CLSC par leur insertion dans les équipes de programme. Le même directeur général va plus loin :

L'aspect positif, dans les dernières années, c'est que les employés commencent à comprendre pourquoi il y a des organisateurs communautaires. Parce que c'était vu un peu comme ceux qui avaient moins de contraintes, qui ont la vie douce, qui font des breaks plus longs.

Enfin, il faut insister sur le rôle de pivot que l'intervenant communautaire peut jouer entre le CLSC et les groupes communautaires. La directrice générale d'un CLSC de Montréal reconnaît cet aspect de la fonction mais le nuance cependant en précisant que l'organisateur communautaire n'a pas le monopole de ces liens ; ce point de vue est constant chez les gestionnaires et ne va pas sans soulever des inquiétudes quant au partage entre les intervenants de la responsabilité des liens avec la communauté.

Les organisateurs communautaires au CLSC n'ont pas le monopole des liens avec la communauté. Je pense qu'il faut qu'il y ait d'autres intervenants professionnels qui soient très près [...] Mais par ailleurs, je vois leur rôle comme un rôle pivot auprès de la communauté, mais aussi auprès de leurs collègues membres de l'équipe multidisciplinaire, pour apporter toujours la préoccupation communautaire et apporter l'éclairage qui vient finalement de leur travail avec les groupes du milieu.

### ***c) Compétition ou complémentarité des approches***

La mise en oeuvre de l'approche communautaire nécessite, surtout pour des intervenants habitués à travailler au cas par cas, une certaine « révolution des mentalités ». L'insertion dans un tel processus amène aussi à travailler plus directement avec les usagers dans leur milieu de vie. Ensuite, à travailler de plus en plus en collectifs d'intervention, en équipes multidisciplinaires dans le cadre d'interventions de quartier et d'une approche par milieu plutôt que par clientèles<sup>10</sup>. Mais penser que tous les intervenants peuvent et doivent faire du « communautaire » est idéaliste ; les obstacles sont en effet nombreux. On ne s'improvise pas plus dans ce mode d'intervention que dans un autre. Se constituer en collectif d'intervention dans un quartier, favoriser la naissance de groupes d'entraide ou d'action sociale, passer des divers problèmes individuels à une collectivisation des problèmes nécessitent une expertise que les organisateurs communautaires sont presque les seuls à posséder.

Notre enquête nous a permis de mettre en relief des difficultés de pénétration de l'approche communautaire en CLSC, difficultés relativement indépendantes des résistances premières des organisateurs

10. Voir René LACHAPELLE (1994). « Une approche par clientèles ou une approche par milieu ? », Actes du Colloque UQAH/RQIIAC, Hull.

communautaires. Certaines personnes — et non seulement des intervenants communautaires — nous ont mentionné que quand l'approche communautaire fonctionne bien, c'est très souvent parce que les organisateurs communautaires y ont mis du leur. Ce n'est pas le fruit du hasard.

Que permet, à première vue du moins, l'approche communautaire ? D'abord, de respecter les usagers en travaillant avec eux là où ils sont, dans leurs milieux de vie. Ensuite, de différencier les CLSC des autres établissements du réseau public de la santé et des affaires sociales, ce qui n'est pas banal. Deux chercheurs américains<sup>11</sup> venus explorer ici les innovations en matière de santé et de services sociaux disent que :

CLSCs must be considered to be, in some respects, the true heirs of settlement house movement and the War on Poverty. CLSCs are the laboratories in which some of the more exciting and innovative developments in community practice and social medicine in North America are taking place.

En outre, l'approche communautaire permet de sensibiliser les intervenants sociaux et socio-sanitaires à la dimension communautaire des problèmes sociaux vécus, à la prévention à entreprendre, au rapprochement nécessaire entre les professionnels et les usagers, entre les CLSC et les organisations communautaires, et, somme toute, avec l'ensemble de la communauté locale.

Comment alors expliquer qu'une telle démarche ait de la difficulté à percer ? Pour beaucoup, parce que les intervenants qui ont été transférés des CSS vers les CLSC au milieu des années quatre-vingt avaient une culture organisationnelle fort différente. Qui dit transfert d'effectifs d'une institution à l'autre dit transfert d'habitudes, résistances et, dans le cas qui nous occupe, pratiques d'intervention sociale centrées sur les situations de crise. Comme on le sait, la mission sociale des CSS ne visait pas un travail de type communautaire mais plutôt la résolution de problèmes urgents, ce qui laissait peu de place sinon aucune à la prévention sociale. Les transferts de personnel qui font suite à la réforme Côté risquent de produire le même effet.

11. P. GULATI et G. GUEST (1990). « The Community-Centered Model : a Garden Variety Approach or a Radical Transformation of Community Practice ? », *Social Work*, p. 63.

Dans les CLSC, au contraire, l'approche communautaire et l'action communautaire participent d'abord d'un travail de réforme sociale<sup>12</sup> plutôt que d'aide sociale, tiennent plus du travail de cantonnier que d'ambulancier, c'est-à-dire de celui qui conçoit que :

Il ne suffit pas de multiplier les ambulances pour diminuer les accidents de la route, sans jamais s'interroger sur l'état de la chaussée, la formation des conducteurs, la fiabilité des véhicules ou la visibilité de la signalisation [...] (Condamines, cité par Boucher, J.-D., 1986 : 148)

Et l'on y agit donc en conséquence, c'est-à-dire en intervenant sur l'état de la chaussée, la formation des conducteurs, la fiabilité des véhicules ou la visibilité de la signalisation. Approche communautaire et organisation communautaire ont donc un tronc commun et peuvent très bien se compléter. Il y a présentement tout un travail en cours dans les CLSC pour distinguer les genres. Notre analyse à ce propos nous amène à caractériser trois types principaux de pratique sociale qui ont cours en CLSC : l'intervention psychosociale, l'approche communautaire et l'organisation communautaire.

Le tableau présenté aux pages 120 et 121 illustre bien ce qui distingue chaque pratique, ce qui la particularise. En théorie, ces trois types peuvent très bien vivre ensemble, s'harmoniser. En pratique, l'approche communautaire a remis profondément en question la pratique des services courants et sollicite l'expertise de l'organisation communautaire pour la formation de collectifs d'intervention de quartier, pour la création de groupes d'entraide ou d'action, pour l'analyse de la dynamique d'une communauté... A un point tel que certains organisateurs communautaires se demandent si leur travail est d'abord et surtout d'aider les autres intervenants de CLSC ou d'offrir un soutien direct à la communauté. On commence à peine d'ailleurs à comprendre que si les intervenants s'inscrivent seuls dans des quartiers plutôt qu'en collectifs d'intervention, ils ne pourront faire que du travail communautaire ponctuel :

12. L'analyse des pratiques sociales doit se faire à partir des deux grands courants qui traversent l'histoire de l'intervention sociale : a) la tradition de l'aide sociale, celle des organismes de charité de type Centraide en passant par tous les groupes traditionnels d'entraide généralement liés aux paroisses et toutes les sortes d'agences sociales et « établissements ». Tradition de réponse à l'urgence sociale ; b) **la tradition de la réforme sociale**, des « settlement houses », sorte de centres communautaires dans les quartiers pauvres des grandes villes, en passant par les groupes d'entraide dits *d'empowerment*, puis les comités de citoyens, groupes populaires (utilisant surtout la stratégie dite d'action sociale) et groupes communautaires de production de biens et de services (généralement de proximité, utilisant la stratégie du développement local de type communautaire).

Cela peut arriver qu'au plan de son intervention en santé communautaire, une infirmière fasse de l'action communautaire. Mais ce sera ponctuel, occasionnel, jamais sur des dossiers à long terme. Il faut donc qu'il y ait une équipe permanente pour s'assurer d'un travail de longue haleine, c'est la seule façon d'y arriver [...] Et puis il faut bien réaliser qu'il y a des dossiers qui appartiennent en propre aux organisateurs communautaires parce que la réponse à certains problèmes ne se trouve que dans l'organisation communautaire. (Entrevu

Analysant l'approche communautaire comme nous l'avons fait pour l'organisation communautaire nous permet d'avancer que pour faire de l'approche communautaire une pratique satisfaisante, il faut d'abord et avant tout reconnaître les trois dimensions qu'elle comporte et arriver à les additionner sans pour autant réduire leur importance réciproque.

- 1) La dimension « étatique » : l'approche communautaire participe de la démarche de renouvellement des politiques publiques que l'État a entreprise pour faire face aux déficits, donc de la recherche de services publics plus efficaces à moindre coût, avec une utilisation maximale du secteur communautaire.
- 2) La dimension « communautaire » : l'approche communautaire participe de la démarche de communautés et de groupes des communautés qui veulent sortir de l'appauvrissement et de la dépendance tous azimuts à l'égard de l'État : « Dans la tradition communautaire bien établie au Québec de ne pas attendre après personne [...] <sup>13</sup> ». D'où, non seulement des groupes de revendication, des groupes d'éducation populaire... mais aussi des groupes de développement local et des groupes d'entraide.
- 3) La dimension professionnelle : certains intervenants sont à la recherche d'un renouvellement de leur pratique. Cela s'observe, par exemple, dans le fait que des intervenants sociaux et de la santé se regroupent en équipes pour intervenir dans un quartier ou un village, ou que des nutritionnistes et des infirmières se joignent aux chrétiens progressistes des paroisses de l'Est de Montréal, du centre-ville de Hull ou d'ailleurs pour entreprendre une démarche avec des femmes mères de famille, ce qui a donné naissance à des cuisines collectives, inspirées de celles qui existent depuis vingt ans au Pérou <sup>14</sup>.

13. Nancy Neamtan de Pointe Saint-Charles, dans FAVREAU (1989), p. 42.

14. Tout ce phénomène des cuisines qui, au départ, était une démarche de simple groupe d'entraide, mériterait en lui-même une étude.

<b>Type de pratiques</b> <b>Dimensions de la pratique</b>	<b>Intervention psychosociale<sup>a</sup> (services sociaux et santé courants)</b>
<b>1) Population</b>	Bénéficiaires de services/clients
<b>2) Communauté locale</b>	Lieu d'intervention en tant qu'organisme social
<b>3) Situation sociale (diagnostic)</b>	Désorganisation sociale, anomie
<b>4) Objectifs opérationnels de l'intervention sociale</b>	Solutionner à court terme des problèmes immédiats et urgents
<b>5) Stratégies d'intervention sociale</b>	Aide situationnelle court terme (informer, référer, offrir un support) ; relation d'aide (contexte de détresse)
<b>6) Rôle de l'intervenant</b>	Professionnel de la relation d'aide
<b>7) Buts de l'intervention</b>	Fournir des services adéquats d'intervention en situation de crise
<b>8) Professionnels engagés dans l'intervention</b>	Travailleurs sociaux, psychologues, agents de relations humaines, techniciens en travail social, infirmières

- a. Pour une présentation de l'intervention psychosociale en CLSC, nous référons le lecteur à l'article de Claude LARIVIÈRE (1989). « Les intervenants sociaux de CLSC », *Intervention*, n° 83, août 89, p. 32-40.
- b. Pour une présentation de l'approche communautaire en tant que réponse à des demandes d'aide individuelle, nous référons le lecteur à Pauline GINGRAS (1991).
- c. Pour une présentation de l'organisation communautaire, voir DOUCET et FAVREAU

<b>Approche communautaire (intervention psychosociale et socio-sanitaire de type communautaire)<sup>b</sup></b>	<b>Organisation communautaire ou action communautaire<sup>c</sup></b>
<p>Partenaires, usagers et membres de la communauté</p> <p>Lieu de résidence, de voisinage et d'entraide communautaire</p> <p>Faiblesse du tissu communautaire, interdépendance des problèmes individuels et collectifs</p> <p>Mobiliser l'entourage, animer/réanimer des réseaux de soutien et de référence, trouver les caractéristiques communes</p> <p>Animation de groupes d'entraide<sup>d</sup> ; développement de programmes préventifs ; interventions de quartier ; intervention par milieu</p> <p>Professionnel de l'aide et de l'entraide</p> <p>Augmenter les capacités individuelles et renforcer le tissu communautaire</p> <p>Équipe multidisciplinaire (avec organisateur communautaire en amont ou en aval)</p>	<p>Citoyens et membres d'une communauté d'appartenance</p> <p>Lieu d'appartenance (sociale et culturelle) ; lieu d'organisation de nouveaux pouvoirs</p> <p>Absence d'organisation et dépendance économique et politique de la communauté</p> <p>Développer la solidarité ; éduquer, regrouper et mobiliser pour l'organisation de nouveaux pouvoirs et services</p> <p>Action sociale, développement local (communautaire), planning social</p> <p>Professionnel de l'organisation et de l'action collective</p> <p>Développer de nouveaux pouvoirs et services dans la communauté et la solidarité</p> <p>Intervenants communautaires (oc, tc, tq) et autres intervenants sociaux ou de la santé en amont ou en aval</p>

d. Ici il faut faire la différence entre deux types de groupes d'entraide : ceux centrés sur l'aide aux personnes (tradition du travail social personnel à l'américaine) et ceux centrés sur l'engagement des personnes dans une démarche collective pour s'en sortir (tradition du travail social latino-américain). C'est toute la différence, par exemple, entre une « soupe populaire » et une « cuisine collective ». On comprendra par là le peu d'empressement d'organisateur communautaires à soutenir un travail qui prend la première forme.

L'approche communautaire procède donc de ces trois dynamiques : elle vient à la fois d'une préoccupation d'en haut (l'État, le MSSSQ, la FCLSCQ, etc.), d'une préoccupation d'en bas (les communautés locales aux prises avec l'appauvrissement et la dépendance étatique) et du désir de renouvellement des pratiques dont font preuve un certain nombre d'intervenants. Elle se situe, et c'est là qu'intervient la typologie des pratiques proposée précédemment, au confluent du renouvellement de la pratique psychosociale traditionnelle, du développement de réseaux sociaux dans les communautés locales et du support d'expertise que l'organisation communautaire peut offrir pour favoriser sa percée chez un nombre plus substantiel d'intervenants en CLSC. L'approche communautaire en CLSC, à certaines conditions, peut être un atout à moyen terme pour tout le monde.

### **5.3. Défis actuels de la pratique d'organisation communautaire en CLSC**

#### **5.3.1. L'autonomie et la marge de manœuvre professionnelles<sup>15</sup>**

##### *a) Évolution de la question*

Poser cette question témoigne de la nouveauté du projet professionnel en organisation communautaire en CLSC. En effet, dans les années soixante-dix, cette question apparaissait appartenir à celles et ceux qui définissaient leur appartenance professionnelle à travers une corporation professionnelle ; pour les autres, et surtout pour les intervenants communautaires, la question n'avait aucune pertinence puisque :

L'organisateur communautaire qui identifie sa pratique au mandat institutionnel dans lequel on cherche à l'enfermer sera, ou bien récupéré, ou bien complètement dépassé par les contradictions qui marquent sa pratique. La première et la plus fondamentale de ces contradictions est celle d'être placés par notre travail très près des effets du capitalisme monopoliste d'État, tels qu'ils sont vécus par les travailleurs, en même temps que d'avoir pour mission officielle, en tant qu'agents des appareils d'État, d'atténuer ou de

15. Les idées exprimées au point 5.3.1 ont été présentées par Yves Hurtubise au colloque du RQIIAC de juin 1992 à Hull ; le texte complet sera publié dans les actes de ce colloque sous le titre : « Autonomie professionnelle, marge de manoeuvre et organisation communautaire ». Voir également le débat lancé par Yves Vaillancourt sur la pratique sociale dans le secteur public (*Nouvelles pratiques sociales*, vol. 6, n° 1, p. 1-14).

déguiser ces effets en mobilisant les populations dans des actions qui, si elles sont prises pour des fins en soi, ne peuvent avoir pour résultats que des pseudo-solutions ou, au mieux, des réformettes partielles et éphémères et, ce qui est plus grave, contribuer à distraire le peuple des causes réelles de son exploitation. (Hamel, 1982 : 326)

Constater la position « délicate » de l'intervenant entre le pouvoir étatique et la population relevait d'une analyse réelle mais un peu courte ; cette analyse, fondée sur une certaine conception du marxisme, ne pouvait que conduire à culpabiliser les intervenants travaillant en « institutions » et à conclure qu'il fallait travailler « à la marge », sinon « dans la marge ». L'analyse révélait ainsi ses insuffisances, son incapacité à traiter une question pour ce qu'elle est vraiment, c'est-à-dire à définir les conditions d'une pratique professionnelle communautaire dans une institution publique.

À l'occasion de notre première recherche avec des intervenants communautaires, nous avons constaté que ce schéma était dépassé et qu'il y avait une réelle volonté de poser la question de l'autonomie de la pratique professionnelle *dans* l'institution. Que cette enquête de 1987-1988 ait pu aborder des questions sur la perception de la réalité professionnelle indiquait déjà que ce sujet n'était plus tabou. Deux résultats plus significatifs de cette enquête doivent être rappelés :

- Deux répondants sur trois se disaient d'accord avec l'affirmation suivante : « j'ai suffisamment de marge de manoeuvre dans mon travail et on respecte ma compétence. »
- L'ouverture de nouveaux dossiers de travail et la fermeture de certains dossiers étaient décidées dans la très grande majorité des cas par les intervenants eux-mêmes.

Au terme de notre enquête nous pouvons aujourd'hui avancer les trois affirmations suivantes.

- 1) Alors que les relations avec la direction, les cadres et parfois le conseil d'administration semblaient, dans les années soixante-dix, prendre les allures d'un combat acharné autour de l'objectif de définir une marge de manoeuvre totale pour les intervenants, on se rend compte qu'en acceptant de se situer dans l'institution CLSC, l'intervenant conserve une marge qui le rend apte à répondre à certains besoins du milieu qui ne sont pas définis a priori par les orientations du rapport Brunet ou par les priorités ministérielles.
- 2) Le dynamisme de la communauté l'amène à jouer un rôle dans et auprès du CLSC et ainsi à influencer les rapports des intervenants communautaires avec leur employeur. La dynamique des petites

communautés est très différente de celle des agglomérations urbaines au sens où les réseaux sont plus petits et interconnectés, donc plus capables d'influencer les directions. Une communauté au leadership vigoureux – qu'elle soit urbaine ou rurale – qui accepte d'être présente au conseil d'administration du CLSC influence les rapports entre la direction et les intervenants communautaires.

- 3) Les relations dans le CLSC jouent pour beaucoup dans la position stratégique de l'organisateur communautaire. Les relations sont conflictuelles lorsque la direction et les intervenants ne bougent pas des positions théoriques qu'ils ont prises dans la dernière décennie ; c'est le schéma observé dans les CLSC de type socio-institutionnel. Par ailleurs, la direction et les intervenants partagent une zone d'influence commune : les forces vives de la communauté. Par eux deux (direction et intervenants), à divers niveaux, le CLSC assure sa présence communautaire. Lorsqu'ils collaborent ensemble, ils contribuent à définir un CLSC de type socio-communautaire.

#### **b) Des légitimités à négocier**

La commission Rochon a consacré un chapitre de son rapport à la question professionnelle ; elle rappelle que dans le domaine social (contrairement au domaine médical) ce sont les établissements qui déterminent les problèmes à traiter (Rochon, 1988 : 292) :

Dans le domaine social, ce sont les établissements qui définissent les clientèles à desservir et les services à offrir. Ceux-ci décident de l'équilibre à maintenir entre leur mission, les demandes de services, les ressources et les moyens à utiliser. Aux orientations des établissements, s'ajoutent les priorités gouvernementales et l'application des différentes lois, telles que la *Loi sur la protection de la jeunesse*, qui réduisent la marge de manoeuvre des praticiens sociaux.

La commission reconnaît que le développement de la pratique sociale passe par une autonomie accrue des intervenants (Rochon, 1988 : 293) :

Cependant, dans certains cas, des conditions particulières ont permis le développement et la reconnaissance de la pratique sociale. Ces conditions sont le contrôle de la charge de travail, l'autonomie professionnelle, la possibilité d'expérimenter de nouvelles approches par différents moyens, l'encadrement soutenu au plan professionnel, et surtout, la volonté des établissements de développer des programmes particuliers : à titre d'exemple, mentionnons le soutien aux groupes d'entraide, le développement des ressources intermédiaires, la mise sur pied de programmes spéciaux comme

celui portant sur l'inceste. Ces initiatives sont le plus souvent le fait des intervenants qui, grâce à leur compétence et à leur jugement professionnel, ont réussi à s'imposer dans leur milieu et à influencer le développement de la pratique.

Dans un autre contexte culturel, celui de la France, la question de l'autonomie professionnelle est posée un peu dans les mêmes termes qu'ici. Un sociologue, proche des milieux de formation au travail social communautaire, pose la question en ces termes (Goudet, 1989 : 26) :

Que le travailleur social ne puisse agir sans engager ses convictions est un fait, qu'il soit en position maîtresse pour dire les finalités d'une fonction collective qui le dépasse de beaucoup est bien moins sûr. Le développement de l'État-providence a conduit les social-démocraties comme les démocraties bourgeoises à définir une fonction d'action sociale, s'exerçant sous le contrôle et avec le financement de l'État. Les interventions des travailleurs sociaux s'inscrivent à l'intérieur de cette fonction collective. Ils n'en détiennent ni le monopole ni les orientations, mais sont à leur service. Les travailleurs sociaux ne peuvent donc obéir uniquement à leur éthique de conviction ; il leur faut articuler celle-ci aux finalités définies par les acteurs qui ont autorité pour donner à l'action sociale ses orientations. L'exercice du travail social prend ainsi sens dans un rapport dialectique entre le référentiel proposé par les pouvoirs publics et les idéologies et valeurs des professionnels.

Cette réflexion rejoint celle de la commission Rochon qui affirmait que ce sont les établissements qui décident des services à offrir et des populations à rejoindre.

L'organisateur communautaire, selon Goudet, est au carrefour de quatre légitimités : celle des élus, celle des militants ou leaders du milieu, celle des cadres administratifs et enfin la sienne à titre de professionnel des sciences humaines (Goudet, 1989 : 34). Le travail communautaire se situe presque toujours au confluent de ces quatre légitimités, ce qui rend la profession bien périlleuse. Mais, nous dit Goudet, aussi bien en prendre note car ce sera toujours la situation dans les services sociaux (Goudet, 1989 : 38) :

Les services sociaux seront toujours des « organisations normatives », productrices, consommatrices et manipulatrices de « normes ». L'action sociale est impossible en dehors d'un travail constant sur les « valeurs » et les « normes » sociales. Autant en prendre acte et bien voir la particularité et la relativité des nécessaires « normes » de référence de toute approche collective. Plus elles seront clairement énoncées, plus les négociations entre les divers partenaires de l'action pourront porter sur elles. Ce qui est une garantie importante pour la légitimité de l'action.

À cette réflexion, ajoutons que les syndicats ont une légitimité également dans ce processus de négociation de l'action sociale. La CSN, pour une, a

organisé un colloque sur la question de l'autonomie professionnelle en 1992 et poursuit sa réflexion sur les liens à établir avec le contenu des conventions collectives.

La question de la marge de manoeuvre doit être considérée dans toute son ampleur, c'est-à-dire en essayant de répondre à l'ensemble des contradictions que l'intervenant communautaire rencontre sur le terrain concret de son action. La contrainte la plus difficile pour lui consiste à négocier sa marge de manoeuvre avec les autres détenteurs de légitimité. Pour ce faire, des alliances sont possibles dans la mesure où les autres acteurs acceptent de poser la question de l'autonomie professionnelle, notamment les syndicats et les organisations communautaires. Trois lieux apparaissent appropriés pour procéder à cette négociation : la table de négociation du contrat de travail, la table du conseil d'administration du CLSC et la table de concertation locale ou régionale sur différents problèmes sociaux. Chacune de ces tables possède la particularité de regrouper plusieurs des acteurs qui ont une légitimité sur la question de l'autonomie professionnelle. Il n'y manque que la volonté ou le sentiment d'urgence de devoir discuter de la question.

### **5.3.2. Le renouvellement de l'organisation communautaire**

#### ***a) La fin du pessimisme et la volonté de renouvellement***

La première question qui vient spontanément à l'esprit est celle que nous avons héritée des difficiles années quatre-vingt : Y a-t-il régression ou transformation de l'action communautaire en CLSC ? En premier lieu, et ce n'est pas banal, notre enquête fait ressortir la fin du malaise chronique, du pessimisme et de la morosité issus de cette période. Puis, avec autant de netteté, se profile la recherche de nouvelles avenues, la place laissée à de nouvelles interrogations, à la remise en question... et au besoin d'une formation plus poussée pour reprendre le collier ; d'où la perception, non pas d'un déclin, mais d'une évolution en dents de scie, avec ses hauts et ses bas. Et, avec l'arrivée des années quatre-vingt-dix, le sentiment d'un moment de vérité, d'une sorte de retour à l'essentiel :

Je ne pense pas que l'action communautaire en CLSC soit en régression. Au contraire, je pense qu'elle prend une forme plus intéressante. Dans ce sens, chez nous, il commence à y avoir des demandes pour travailler sur des causes sociales, pas seulement se donner des services pour se donner des services. Après cinq ans ici, j'ai le sentiment que cela avance.

(Une organisatrice communautaire d'un CLSC de l'Abitibi)

Je pense que l'approche communautaire a été, pour plusieurs organisateurs communautaires, le début d'une nouvelle réflexion. On commence à se rendre compte qu'il y a au moins deux genres d'organismes communautaires, ceux des années soixante-dix et ceux des années quatre-vingt. Et ces derniers avec un bagage de nouvelles pratiques. Pour être impliquée dans le développement du RQIIAC, je l'ai beaucoup senti au niveau du regroupement et au niveau des régions. Je sens que les gens ont le goût de se raccrocher à quelque chose. C'est comme si on revenait un peu à l'essentiel de notre « job », les problèmes de pauvreté et d'intégration sociale, le droit des femmes... Tout ça fait partie de ce que j'appelle l'essentiel de notre « job ».

(Une autre organisatrice communautaire d'un CLSC de la même région)

Mais, à cette perception réaliste et lucide, se juxtapose une inquiétude récurrente : Comment l'action communautaire inscrite dans des programmes-cadres, en maintien à domicile par exemple, peut-elle composer avec la fonction de tête chercheuse dans la communauté locale ? Comment conserver un rôle généraliste tout en travaillant dans des champs d'expertise précis comme la santé mentale par exemple ? Non pas qu'on veuille revenir à l'expérimentation sociale tous azimuts, car, règle générale, on est plutôt porté à constater le changement d'époque, presque tout le monde prenant acte de la tendance à la spécialisation des dernières années.

En fait, la remise en question porte davantage sur l'une des formes qu'avait prise l'action communautaire à une certaine époque, soit l'« action sociale », confondue aussi avec l'« action politique », celle à laquelle un certain nombre d'organismes communautaires, surtout de la première génération, s'étaient identifiés, parfois de façon très exclusive. Ceux-ci ont senti que le tapis leur glissait sous les pieds. Plus aguerris et plus expérimentés, les intervenants communautaires considèrent aujourd'hui qu'ils disposent de plus d'un « modèle » d'intervention dans leur bagage. Certaines équipes d'organisation communautaire se négocieront même le temps et l'espace de chacune de leurs stratégies.

Il fut un temps où c'était comme si on se disait : « On va gagner ou on va périr, mais dans l'honneur. »

(Un cadre de CLSC dans la région du Saguenay – Lac-Saint-Jean)

Les effectifs de notre équipe se sont divisés de la façon suivante : le tiers de notre équipe se consacre à la défense de droits, le tiers au développement de services et le tiers aux dossiers socio-économiques. Il y a même eu à cet effet une résolution présentée au conseil d'administration. C'est désormais reconnu, accepté, partagé par les gens. On ne régresse donc pas. Au contraire, c'est venu définir le cadre, baliser ce qu'on faisait déjà. C'est venu renforcer notre action. Tout ce que ça change, c'est la répartition de notre temps qui devient plus précise et le conseil d'administration peut s'y référer.

(Un organisateur communautaire d'un CLSC de la région Laurentides-Lanaudière)

### **b) *La vision contrastée des principaux acteurs***

Les futurs contours de l'action communautaire en CLSC se profilent mieux encore si l'on présente séparément les propos des directions générales et ceux des organisateurs communautaires, et si l'on distingue les points de vue à partir des trois types de CLSC que nous avons définis en cours d'enquête. En premier lieu, dégageons le point de vue de la direction au sein de CLSC de type « socio-communautaire » :

L'avenir de l'action communautaire ? Je dirais que c'est une de mes motivations majeures et de celles du conseil aussi. Je pense qu'elle est en progression. Parce qu'on vient de vivre une année de transition, je ne peux pas dire que présentement elle est en progression rapide. Est-ce que cela pourrait se traduire par une augmentation d'effectifs ? Si on a la chance d'avoir des nouveaux budgets, je pense que ce serait assez facile que l'organisation communautaire devienne notre personnel prioritaire.

(Un directeur général de CLSC de la région de Laurentides-Lanaudière)

Je pense qu'il faut arrêter d'avoir peur que la prévention et l'organisation communautaire perdent leur place, il faut être confiants dans notre enracinement communautaire. Ce qui ne nous empêche pas de travailler à avoir de bons services courants.

(Une directrice générale de CLSC de la région Est de la ville de Montréal)

La pratique communautaire de notre CLSC est celle qui donne le plus de résultats tangibles. En plus, elle est nécessaire comme « thermomètre » des besoins de la population. Allez voir dans le quartier et demandez aux gens ce qu'ils pensent du « communautaire » et du CLSC, vous verrez !

(Un directeur de CLSC de la région Nord-Est de la ville de Montréal)

On veut s'en aller plus clairement encore aujourd'hui du côté de ce qu'on appelle le développement populaire. Il y a, bien sûr, le développement de groupes de services. Mais on veut se diriger vers le renforcement du pouvoir des gens pour qu'ils puissent vraiment agir sur l'évolution de leur communauté. Et agir, ça veut dire changer un certain nombre de choses à l'intérieur de la communauté, changer des éléments structureaux.

(Un directeur général de CLSC dans le Bas-Saint-Laurent)

Mais il y a aussi la version opposée, la version plus « socio-institutionnelle », plus technocratique aussi de l'avenir de l'organisation communautaire, version qui n'annonce pas une volonté de s'en défaire mais plutôt de la définir autour de projets plus circonscrits et en soutien à des équipes multidisciplinaires :

Personnellement, je ne pense pas que l'action en alliance étroite avec la communauté soit sans avenir. Que les CLSC puissent s'en sortir en boudant leur dimension communautaire ne m'apparaît guère possible. Que le CLSC spécialise l'organisation communautaire au sens « tayloriste » du terme ne va pas non plus. À la FCLSCQ, on s'intéresse d'abord au « cahier des

directions », car on pense que c'est par cette autorité structurante que l'on va pouvoir asseoir cette dimension communautaire et tout le reste. On ne pourra passer à côté du fait qu'il faut favoriser que tous les intervenants soient branchés sur leur communauté. Mais il va falloir se mettre à d'autres méthodes que celles que l'on connaît. Il va falloir prendre des méthodes d'analyse de marché, prendre des méthodes de sondage, mesurer la satisfaction, la désirabilité des services. Promotion par la publicité, communication, relations publiques. Cela élargit un peu la perspective de l'action communautaire. Pour que ça marche, il va falloir qu'on associe « business » et « social », avec des outils en provenance de la « business » et du « social » tout à la fois.

(Un directeur de CLSC de la région du Saguenay - Lac-Saint-Jean)

Je pense qu'il faut renforcer la dimension communautaire dans les CLSC, mais toujours à l'intérieur de la mission des CLSC. S'attaquer aux causes à l'intérieur de cette mission-là. Supporter l'intervention de type socio-sanitaire. Par exemple, si le médecin, après l'analyse des clientèles qui viennent tous les jours, nous informe, par l'intermédiaire de notre système informatique, qu'il y a beaucoup de violence, d'abus sexuels... dans tel quartier.

(Un directeur de CLSC de l'Estrie)

Certains vont encore plus loin dans leur vision « institutionnelle » de l'intervention en abandonnant la « prévention primaire » aux organisations communautaires, lui préférant la « prévention secondaire » :

Après quinze ans d'existence, les CLSC ont changé et ont pu tirer des leçons de certaines interventions. Par exemple, les dossiers à caractère plus socio-sanitaire ou psychosocial me semble avoir débouché plus que ceux à caractère socio-économique, parce que nous ne sommes pas des spécialistes de l'intervention socio-économique. De plus, les organisateurs communautaires travaillent davantage en multidisciplinarité avec d'autres, avec des infirmières, des nutritionnistes... Les intervenants communautaires seront peut-être plus encadrés dans des programmes ou dans des projets plus définis. En outre, les grands dossiers comme le logement doivent relever davantage des ressources communautaires. D'ailleurs, elles sont peut-être mieux équipées que nous pour intervenir là-dessus.

Les CLSC vont être appelés à développer des interventions planifiées, coordonnées qui vont viser à apporter de l'aide à certaines clientèles plus vulnérables. Donc, première caractéristique : des clientèles vulnérables ou spécifiques ; deuxième caractéristique : dans le cadre d'une approche programme ; et, troisième caractéristique : dans un contexte de prévention secondaire. Cela est une évolution marquante par rapport au CLSC des années soixante-dix qui travaillaient beaucoup au niveau de la prévention primaire, de la grande prévention, c'est-à-dire essayer d'intervenir sur les causes premières des problèmes sociaux [...] Les CLSC vont intervenir davantage au niveau de la prévention secondaire, celle qui cherche à limiter les dégâts et permettre à la personne de prévenir dans un avenir proche que

cela ne se répète pas. Quand on parle de la prévention secondaire, on netouche pas directement aux conditions socio-économiques. Le programme OLO est un très bel exemple de prévention secondaire parce que ce projet vise à modifier les habitudes alimentaires des mères enceintes à risques [...]

(Un directeur de CLSC de la région de l'Outaouais)

Dans la région de l'Outaouais, cette tendance avait reçu, il y a quelques années, l'aval d'au moins un autre directeur général de CLSC qui affirmait avec une franchise et surtout un sans-gêne qui en étonnerait plus d'un aujourd'hui<sup>16</sup> :

Finie le 9 à 5 père, finie la prévention primaire, finie la clientèle petite-bourgeoise des cours prénatals... L'avenir est aux services accessibles 24 heures sur 24, à la prévention secondaire et tertiaire, aux programmes qui rejoignent vraiment les clientèles à risques, au maintien à domicile lourd, etc. Finie la création de postes syndicaux permanents pour chaque nouveau mandat, chaque nouvelle tâche. L'avenir pointe vers une combinaison optimale et efficace de ressources publiques et de ressources privées. Finie aussi la belle assurance de l'établissement sûr de ses mandats et sûr de ses budgets. Dans l'Outaouais, il a fallu vendre nos services au CRSSS et au réseau pour que ces services soient financés dans un contexte de concurrence avec le conseil régional, d'autres établissements et les organismes communautaires.

Le CLSC de type mixte, socio-communautaire et socio-institutionnel, tente pour sa part de concilier les aspects provenant de son appartenance à un réseau étatique et ceux liés à son appartenance à des communautés locales :

Je pense que pour s'adapter aux années quatre-vingt-dix, il faut avoir une vision où l'on ne perd pas de vue les idéaux, ni les valeurs fondamentales de l'organisation communautaire, c'est-à-dire appuyer l'autonomie des gens, développer le milieu, permettre aux gens d'être conscients des enjeux dans lesquels s'inscrit leur communauté, les aider à faire valoir leurs droits. Mais il faut aussi avoir une vision et des stratégies qui tiennent compte de la réalité socio-économique actuelle et du rôle que l'État entend jouer dans cette nouvelle conjoncture. On doit amener l'État à reconnaître davantage l'existence, les réalisations et le bien-fondé du « communautaire » et des « groupes » communautaires, mais il faut développer des stratégies d'influence sur le plan politique, des stratégies réalistes et fines. Sur le plan politique, ce n'est pas toujours en heurtant qu'on gagne des choses.

(Un directeur de CLSC de la région de la Montérégie)

Face aux changements en cours depuis un certain nombre d'années, comment réagit-on chez les organisateurs communautaires ? Trois points

16. Voir S. BOUCHER (1988). « Portrait de l'Outaouais : le berceau des CLSC », *CLSC Express*, vol. 2, n° 1, oct.-nov. 1988, p. 22-23. Serge Boucher est directeur général du CLSC de la Rivière Désert (Maniwaki).

de vue se dessinent. D'abord, l'attitude défensive, c'est-à-dire la crainte du recul de l'organisation communautaire que peut provoquer la nouvelle politique d'État, plus précisément l'anticipation de la montée irréversible du « modèle socio-institutionnel » de CLSC :

Je crois que les transformations se font subtilement, graduellement. On s'acclimata. Les besoins ne viennent pas d'en bas, c'est l'État qui décide des besoins à combler. De telle sorte que l'enjeu de l'organisation communautaire aujourd'hui consiste à se maintenir, à garder nos effectifs. Et le défi : ne pas sombrer dans l'exclusive organisation communautaire de services. Je pense que les mêmes défis se posent au niveaux régional et national. Il ne faut pas se faire d'illusions, c'est déjà bien abîmé.

(Un organisateur communautaire de la région de l'Outaouais)

Ça s'enligne carrément vers la dissolution du « communautaire ». Au sens du rapport Brunet, le « communautaire » en CLSC ne doit servir qu'à mettre sur pied des services de support pour les clientèles cibles, ce qui veut dire concrètement des groupes d'entraide pour des personnes âgées, pour des adolescents, pour des personnes ayant un problème de santé mentale... Dans la mesure où les CLSC se voient uniquement comme des distributeurs de soins de santé et de services sociaux, l'organisation communautaire devient au service des services et au service des clientèles cibles. La clientèle cible, ce n'est plus la communauté, ce sont les clientèles cibles au sens que lui confère le ministère. (Une organisatrice communautaire de la région de Québec)

Puis il y a l'attitude de transition-incertitude, supportée par l'idée que tout n'est pas joué :

Un personnel vieillissant, des énergies qui baissent... Cela peut dépendre de la couleur de la relève et de ce qu'on sera capable de maintenir comme dynamisme par rapport à des réalignements. Mais je sens qu'on va le faire. Je sens depuis quelques années qu'il y a de « maudites » bonnes questions...

(Un organisateur communautaire de la région de l'Estrie)

Notre action communautaire se transforme. Dans quelle direction ? Je ne saurais le dire encore. Reste que même si des gens de la communauté ici nous ont déjà considérés comme des « shit disturbers », ils ont au moins appris à nous respecter parce que la plupart des dossiers dans lesquels nous avons été engagés ont fonctionné. Évidemment, si on a une position rigide, on va « manquer le bateau », on va se faire scier des projets qu'on considère importants. Les dossiers à dominante d'action sociale, il faut être capable de les doser.

(Une organisatrice communautaire  
dans le nord-ouest de la ville de Montréal)

Enfin, une troisième attitude se dessine, guidée par l'anticipation d'un changement potentiellement fécond ; cette attitude est plus active dans le questionnement et le renouvellement, elle propose des avenues et des chemins

D'abord, il y a une « game politique » inévitable qui se joue au niveau du ministère et de la Fédération. Dernièrement, des membres de la direction du RQIIAC ont eu l'occasion de parler à l'actuel président de la Fédération, Maurice Payette. Je pense qu'on a avantage à faire un bout de chemin ensemble. Si on en arrive à quelques positions communes sur le plan de l'action communautaire, une place intéressante pour l'action communautaire en CLSC peut se dessiner. De ce côté-là, le Regroupement (RQIIAC) est bien placé pour jouer un rôle. Deuxièmement, il y a la formation en « communautaire ». Je pense que l'action communautaire doit évoluer en même temps qu'évolue la société, qu'il y a différents besoins, des nouvelles problématiques... C'est important de développer un peu plus certaines expertises et compétences. De nouvelles approches peuvent être à développer, pas seulement en termes d'organisation de services. Troisièmement, dans presque tous les champs d'intervention, on a peut-être à se réajuster et à essayer de trouver de nouvelles avenues. Et situer plus spécifiquement les rôles qu'on peut y jouer. Au niveau du développement socio-économique par exemple, qu'est-ce qui distingue notre rôle de celui des agents de développement économique d'une corporation de promotion industrielle ou de ceux d'un comité d'aide au développement des collectivités (CADC)<sup>17</sup>. Enfin, dernier point, les programmes-cadres : il faut pouvoir y travailler dans une optique d'action communautaire, pas seulement boucher des trous et jouer un rôle purement technique. Donc, comment dès lors se définir de façon spécifique au sein des équipes multidisciplinaires ?

(Un organisateur communautaire de la région du Bas-Saint-Laurent)

L'atout principal : un regroupement d'intervenants communautaires à l'échelle du Québec. C'est aussi l'ouverture de la Fédération à une collaboration.(Un organisateur communautaire de la région des Bois-Francs)

Bref, c'est à partir de la définition des principaux enjeux d'aujourd'hui que l'action communautaire en CLSC se fera une véritable place dans les années quatre-vingt-dix :

- 1) en tant qu'enjeu de restructuration du secteur public et du secteur communautaire de la santé et des affaires sociales, la régionalisation s'impose comme le premier à définir (quelle régionalisation et pour qui ?) :

L'urgent, c'est de doter le mouvement communautaire de regroupements de nature intersectorielle. C'est là un des défis majeurs par rapport à la réforme Côté. Il faut arriver à développer une structure de concertation par région pour faire contrepoids aux gros établissements

17. Les CADC sont des comités mis sur pied dans les milieux ruraux défavorisés par le ministère fédéral de l'Emploi et de l'Immigration pour les aider à relancer leur économie locale.

du secteur public. Sinon le « communautaire » va se faire bouffer. Et ce, même si le MSSS prévoit des enveloppes budgétaires dites protégées au sein des régies régionales.

(Un leader communautaire de la région des Bois-Francis)

Notre défi va être de rester proches des nouvelles problématiques qui émergent comme l'itinérance, de trouver des nouvelles façons de travailler avec la communauté à améliorer ses conditions de vie. Cela va aussi être de maintenir l'autonomie des organismes communautaires parce que les régies régionales auront plus de pouvoir qu'auparavant au niveau des subventions.

(Un organisateur communautaire de CLSC  
dans la région de Laurentides-Lanaudières)

2) la lutte contre la pauvreté en tant qu'enjeu majeur de société :

Il y a deux ans, je t'aurais dit que je ne savais pas où l'action communautaire de mon CLSC s'en allait. Il fut un temps au CLSC où on disait qu'on ne s'occuperait plus jamais de l'économie, des chômeurs... Mais avec l'appauvrissement des gens, on y revient. Je suis encore capable de rester au CLSC, après plus de dix ans, parce que je continue de croire qu'on a un rôle à jouer et qu'il y a place pour le changement social. Mais, c'est possible qu'il soit plus long à venir...

(Une organisatrice communautaire de la région de l'Outaouais)

L'avenir en noir pour le communautaire ? Non. Non. Si je regarde par exemple à Montréal avec les regroupements socio-économiques comme les CDEC dans lesquels l'action communautaire des CLSC est impliquée. On dirait que la « guerre à la pauvreté » reprend sa dimension collective.  
(Une organisatrice communautaire de la région de la Montérégie)

3) enfin, l'enjeu de la vocation unique des CLSC et de la place de l'organisation communautaire dans cette vocation :

Je ne suis ni optimiste ni pessimiste. Je constate seulement que le CLSC est le seul établissement du « réseau » où l'on permet ce genre d'interventions qu'est l'action communautaire. Je le prends comme une opportunité.

(Un organisateur communautaire de CLSC  
dans la région du Saguenay – Lac-Saint-Jean)

J'ai déjà dit qu'il fallait au minimum trois organisateurs communautaires par CLSC. Il faut une masse critique. Il faut qu'il y ait une équipe. Je disais l'autre jour au directeur général : « Je vous assure qu'avec trois organisateurs communautaires très ordinaires, vous allez être en contact avec tout ce qui se passe au niveau social et politique dans votre milieu, tout ce qui se passe au niveau entraide, tout ce qui se passe au niveau économique. Et cela va aider le CLSC à faire ses choix. Le CLSC va être plus connu. Eux autres, vont vendre le CLSC. »

(Un cadre de CLSC de la région de Québec)

## Conclusion

Notre enquête a révélé que les directions générales et les leaders communautaires interviewés reconnaissaient une place stratégique aux organisateurs communautaires dans le développement de la dimension « communautaire » des CLSC. Notre enquête a également permis de confirmer la fin d'une conception unique de l'intervenant perçu comme un militant engagé socialement et conscientisateur, redevable qu'à sa communauté. Cependant, cela ne laisse pas un vide, mais fait place peu à peu à un projet professionnel, à une conception de l'organisation communautaire qui est une pratique professionnelle avec son autonomie, c'est-à-dire sa marge de manoeuvre, son domaine propre d'intervention, ses méthodes de travail, son « know how », son savoir-faire particulier et ses stratégies ou « modèles » d'intervention. Une éthique est aussi en train de se construire qui en est une à la fois de solidarité et de responsabilité à l'égard des citoyens d'une communauté desservie par le CLSC et à l'endroit de l'institution d'appartenance, le CLSC. Les organisateurs communautaires mettent fin pour la plupart à un tabou, celui d'une certaine vision syndicale rejetant, amalgamant et confondant le projet professionnel avec le « corporatisme », avec la défense de privilèges.

## Repères bibliographiques

- BEAUCHAMP, Gilles (1992). « La concertation : une méthode de planification ou un processus collectif ? », *Inter-action communautaire*, avril, vol. VI, n° 1, # 21, p. 23.
- BÉLANGER, Paul-R. et Benoît LÉVESQUE (1990). « Le système de santé et de services sociaux au Québec : crise des relations de travail et du mode de consommation », *Sociologie du travail*, n° 2, p. 231-244.
- BOISCLAIR, Suzanne (1990). « En Abitibi-Témiscamingue. La passivité, c'est terminé ! », *Inter-action communautaire*, octobre, vol. IV, n° 3, # 15, p. 1-4.
- BOUCHARD, Camil (1992). *Un Québec fou de ses enfants*, Rapport du groupe de travail pour les jeunes, Québec, Gouvernement du Québec.
- BOUCHER, Jean-Dominique (1986). *Volontaire pour le Tiers-Monde*, Paris, Karthala.
- BOURQUE, Denis (1989). *Conceptions et orientations de « l'approche communautaire » dans les CLSC*, Mémoire de maîtrise en service social, Montréal, Université de Montréal, 126 p.
- BRAULT, Marie-Marthe T. et Lise SAINT-JEAN (1990). *Entraide et associations*, Québec, IQRC, 280 p.
- COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES SERVICES DE SANTÉ ET LES SERVICES SOCIAUX (commission Rochon) (1988). Rapport, Québec, Gouvernement du Québec.

COURCHESNE, Fernand (1992). « Les journaux communautaires en milieu rural », *Inter-action communautaire*, décembre, vol. VI, n° 4, # 24, p. 1-3.

COUTURE, Bernard (1992). « Le feu sacré... », *Inter-action communautaire*, avril, vol. VI, n° 1, # 21, p. 12.

DORÉ, Gérald (1992). « L'organisation communautaire et les mutations dans les services sociaux au Québec, 1961-1991 », *Service social*, vol. 41, n° 2, p. 131-162.

DORÉ, Gérald et Claude LAROSE (1979). « L'organisation communautaire : pratique salariée d'animation des collectivités au Québec », *Service social*, vol. 28, n°s 2-3, p. 69-96.

DOUET, Laval (1991). « L'action communautaire environnementale en CLSC », dans DOUCET et FAVREAU. *Théorie et pratiques en organisation communautaire*, Sainte-Foy, PUQ, p. 213-231.

FAVREAU, Louis (1989). « L'action communautaire 1972-1988 : enjeux, tendances et perspectives », dans HURTUBISE et PARÉ. *Pratiques d'action communautaire en CLSC*, Québec, Centre de recherche sur les services communautaires, Université Laval, p. 24 -44.

FÉDÉRATION DES CLSC (1991). *Un premier bilan environnemental des CLSC et des Centres de santé du Québec*, Montréal.

CLSC HOCHELAGA-MAISONNEUVE (1990). *Programmation de l'équipe d'organisation communautaire 1989-1992 et plan d'action 1989-1990*, Montréal, 79 p.

FORTIN, Johanne (1992). « La Concertation : « Une » ou « Un » mode d'intervention », *Inter-action communautaire*, juillet, vol. VI, n° 2, # 22, p. 22-23.

FRÉCHETTE, Lucie (1991). « Du schéma corporel à l'organisation communautaire : contrer les effets de la pauvreté à l'école », *Apprentissage et socialisation*, vol. 14, n° 1, p. 31-40.

GAULEJAC, Vincent de (1989). « Honte et pauvreté », *Santé mentale au Québec*, vol. XIV, n° 2, p. 128-137.

GENDREAU, France (1990). *Documentation pour qui veut travailler en environnementsanté en CLSC ou ailleurs sur la planète Terre*, Saint-Jean-Port-Joli, CLSC des Trois-Saumons.

GINGRAS, Pauline (1991). *Le traitement en première ligne des demandes individuelles d'aide en CLSC (selon une approche communautaire)*, Guide de référence, Québec, FCLSCQ/Gouvernement du Québec, 69 p.

GINGRAS, Pauline (1988). *L'approche communautaire : essai de conceptualisation*, sous la direction de Lionel ROBERT et Hector OUELLET, Québec, Centre de recherche sur les services communautaires, Université Laval, 69 p.

GOUDET, Bernard (1989). « La fonction d'agent de médiation des travailleurs sociaux engagés dans des actions collectives et ses légitimités », dans Bernadette BLANC *et al.* *Actions collectives et travail social*, Tome 2 : *Processus d'action et d'évaluation*, Paris, Les Éditions ESF.

GOUDREAU, Michel (1990). « Pour un virage vert des CLSC au Québec », dans *L'avenir est au communautaire*, Actes du colloque du RQIIAC, Montréal, mai p. 36-40.

- HOGGART, R. (1970). *La culture du pauvre, étude sur le style de vie des classes populaires en Angleterre*, Paris, Minuit.
- HURTUBISE, Yves (1987). « Individualité et vécu solidaire », dans BÉLANGER, LÉVESQUE, MATHIEU et MIDY. *Animation et culture en mouvement*, Sainte-Foy, PUQ, p. 67-70.
- LACHAPELLE, René (1988). *L'approche communautaire en CLSC : points de vue de l'intérieur*, Québec, École de service social, Université Laval, Québec, 18 p.
- MALENFANT, Gaétan (1989). « L'approche écologique », dans HURTUBISE et PARÉ. *Pratiques d'action communautaire en CLSC*, Actes du colloque du RQIIAC, Québec, Centre de recherche sur les services communautaires, Université Laval, p. 103-107.
- PAQUET, Gisèle (1990). *Santé et inégalités sociales. Un problème de distance culturelle*, Québec, IQRC, 132 p.
- PAQUET, Gisèle (1990). « Les différences culturelles entre les professionnels de CLSC et les milieux défavorisés », dans *L'avenir est au communautaire*, Actes du colloque du RQIIAC, Montréal, p. 19-25.
- PIOTTE, Jean-Marc (1987). *La communauté perdue. Petite histoire des militantismes*, Montréal, VLB, 140 p.
- POUPART, Robert, Jean-Jacques SIMARD et Jean-Paul OUELLET (1986). *La création d'une culture organisationnelle : le cas des CLSC*, Montréal, Université du Québec à Montréal, Fédération des CLSC, 93 p.
- PROVOST, Pierre (1992). « Une nouvelle Gaspésie en train de naître », *Interaction communautaire*, janvier, vol. V, n° 4, # 20, p. 3-4.
- REGROUPEMENT DES ORGANISATEURS COMMUNAUTAIRES DU QUÉBEC (1982). « Manifeste », dans HAMEL, Pierre, Jean-François LÉONARD et Robert MAYER. *Les mobilisations populaires urbaines*, Montréal, Nouvelle Optique, p. 319-341.
- SAINDON, Violette (1990). « L'urgence rurale dans le Bas St-Laurent », *Interaction communautaire*, septembre, vol IV, n° 3, # 15, p. 4.
- VERMETTE, Marcel (1992). « Reste-t-il un avenir pour le monde rural ? », *Inter-action communautaire*, janvier, vol. V, n° 4, # 20, p. 1-3.

## CHAPITRE

# 6

---

### RECONNAISSANCE DES CLSC ET DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE

Un enjeu social et politique

---

Le CLSC est une institution publique dont l'évolution, depuis vingt ans, est marquée par des rapports difficiles avec l'État. Comment expliquer ces difficultés ? En quoi ont-elles eu des répercussions sur la pratique d'action communautaire ? Comment cette pratique a-t-elle à son tour influencé l'institution et ses rapports à l'État ? Le mouvement d'organisation des intervenants communautaires dans un regroupement provincial marque-t-il une étape significative dans leurs rapports avec l'institution ? La pratique d'organisation communautaire a-t-elle été et est-elle menacée de disparition ?

Dans la première partie de ce chapitre, nous rappelons que le développement du CLSC comme institution publique et communautaire a été parsemé d'embûches et que l'action communautaire fait partie intégrante de cette histoire, avec ses hauts et ses bas. Nous retenons, comme trame de fond de notre analyse, que tant l'institution CLSC que la pratique d'organisation communautaire ont fait l'objet de critiques, de pressions et de contraintes de la part des pouvoirs politiques.

Dans la deuxième partie, nous nous attardons au *Rapport du comité de réflexion et d'analyse des services dispensés par les CLSC* (rapport Brunet)

publié en 1987. Ce rapport marquera l'histoire des CLSC comme point de repère d'un virage dans leurs orientations. Pour certains (Robert, 1989), il fournit la première définition opérationnelle de cette institution. Pour d'autres, dont un grand nombre d'intervenants communautaires, il symbolise le resserrement des mandats du CLSC et de l'action communautaire, au sujet de laquelle il pose un jugement extrêmement sévère et sommaire. Les propositions qu'on y trouve risquaient de la confiner dans un corridor tel, que certains praticiens ont pu craindre pour l'avenir de la profession. Dans le cours de notre recherche, ce rapport a servi de révélateur (« d'analyseur »), c'est-à-dire qu'autour de la discussion de ce rapport, tant les membres de directions de CLSC que les organisateurs communautaires nous ont expliqué leurs points de vue sur l'évolution de l'action communautaire et ont ainsi fait apparaître les points de divergence et les consensus. En ce sens, cette partie n'est pas qu'histoire, elle est surtout la mise en perspective des difficultés d'une institution avec une de ses composantes.

Enfin, dans la troisième partie, nous montrons comment le renouvellement de la réflexion chez les intervenants communautaires, l'évolution récente à la FCLSCQ et la réforme Côté ont créé une conjoncture favorable au redéploiement de l'action communautaire.

## **6.1. Une histoire parsemée d'embûches**

### **6.1.1. Les rapports contradictoires des CLSC à l'État**

Le CLSC est une institution publique ; c'est sa caractéristique première et fondamentale. À ce titre, il est en interrelation avec l'appareil gouvernemental et l'ensemble du réseau public de santé et de services sociaux. Retenons cependant que la loi adoptée en 1971 en a fait une institution distincte qu'on a voulue proche des communautés, ouverte à la participation des usagers et de son personnel :

En confiant l'administration des établissements à des conseils d'administration, l'Assemblée nationale voulait que l'administration soit décentralisée et qu'elle soit proche de la population. L'Assemblée nationale voulait également que la population, les membres du personnel et les autres catégories d'établissements du réseau participent directement à l'administration du CLSC. (Roy, 1987a : 78)

Roy souligne également qu'on a cherché à y définir de nouvelles pratiques marquées au coin de la prévention et de la multidisciplinarité. Il n'est

pas étonnant que le CLSC ait suscité la controverse tant les changements apportés étaient considérables :

Ils [les CLSC] sont donc nés de la remise en question du système de santé et de services sociaux. Présentés un peu comme une « panacée », ils ont tôt fait l'objet d'une surveillance étroite de la part de toutes les instances déjà existantes et auxquelles ces mêmes CLSC devaient apporter une alternative quasi impeccable de services accessibles, adéquats et de qualité. Dans ce contexte, le moindre écart de fonctionnement et de conduite, la moindre dérogation aux pratiques traditionnelles, la moindre innovation, en apparence farfelue, devenait susceptible de dénonciation et de critique, et subséquemment susceptible de représailles ou de moratoire en matière de développement. (Parenteau, 1986 : 16)

La commission Rochon, pour sa part, parlait d'une « histoire [...] fertile en rebondissements » (Rochon, 1988 : 209).

Ce n'est que tout récemment que l'État a confirmé de façon définitive le statut de cette institution, avec la réforme Côté. C'est donc dire que pendant les vingt premières années de son existence, le CLSC a marché sur la corde raide, ne sachant trop si les gouvernements en place allaient ou non confirmer son existence. Le tableau suivant indique des dates et des

1971	Création des premiers CLSC
1974-1975	Opération-Bilan : évaluation des 72 premiers CLSC
1977	Moratoire sur la création de nouveaux CLSC et gel des budgets des CLSC existants
1981	Décision de parachever le réseau CLSC par transfert de postes d'autres établissements (DSC, CSS)
1984	Décision sur le partage des responsabilités entre CSS et CLSC
1987	Comité de réflexion et d'analyse des services dispensés par les CLSC (Comité Brunet)
1988	Rapport de la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux (Rochon)
1990-1992	Orientations Lavoie-Roux et réforme Côté.

Sans entrer dans le détail de chacune de ces étapes, ce qui relèverait d'une histoire des CLSC qui est encore à écrire, retenons quelques éléments qui aident à comprendre les difficultés que les CLSC ont connues.

### *a) Une expérience novatrice qui comporte ses difficultés*

La création des CLSC fait suite au rapport de la commission Castonguay-Nepveu. Toutefois, le lien entre les services de santé et les services sociaux dans un centre local n'était pas recommandé par cette commission. Ce n'est qu'au stade du projet de loi que la notion de services sociaux a été juxtaposée à la notion de services de santé.

Ce rappel permet de faire ressortir le caractère expérimental du CLSC. S'il est le fruit d'une démarche planifiée et l'aboutissement d'une réflexion en profondeur sur la « meilleure organisation » que le Québec puisse se payer au tournant des années soixante-dix en matière socio-sanitaire, il est aussi tributaire d'une certaine improvisation. On peut attribuer au caractère expérimental du CLSC un certain nombre des difficultés qui lui seront reprochées par des politiciens, fonctionnaires, comités et institutions de toutes sortes<sup>1</sup>. Ces difficultés tiennent à des facteurs politiques mais aussi à des facteurs professionnels et organisationnels.

Les principaux fadeurs politiques ont trait autant à l'incapacité du pouvoir gouvernemental de donner une orientation claire à l'institution qu'à la difficulté de ce même pouvoir de redéfinir ses rapports avec une instance locale (Godbout et Martin, 1974 ; Boivin, 1988). Il faut aussi placer dans cette catégorie le combat des médecins contre « l'étatisation » de leur pratique (combat des années soixante-dix qui reprendra dans les années quatre-vingt-dix) ainsi que les luttes internes au réseau de la santé et des services sociaux (Parenteau, 1986 ; Renaud, 1977).

Les difficultés professionnelles ont trait à la définition opérationnelle du concept de prévention et de multidisciplinarité ou interdisciplinarité. Vinet (1978) indique à cet égard que la multidisciplinarité a été difficile à vivre, particulièrement dans les liaisons entre le secteur santé et le secteur social, la définition de tâches communes et d'un terrain commun n'allant pas de soi.

En associant les professions de la santé et les services sociaux dans une réforme qui s'attachait aussi bien à l'organisation communautaire qu'aux soins individualisés, on multipliait involontairement les difficultés d'adaptation des personnes en cause et on sous-estimait sans doute la capacité de résistance au changement des modèles professionnels et l'influence toujours actuelle de ceux-ci sur le comportement du personnel soignant. (Vinet, 1978 : 77)

1. Pour un examen des conditions d'implantation des CLSC, voir notamment Roy (1987a) et LESEMANN (1981).

Plus récemment, l'introduction de l'approche communautaire soulevait, comme on l'a vu, des questions professionnelles importantes (Mathieu, 1987 ; Bourque, 1985 ; Gingras, 1988 et 1991). L'organisation communautaire, quant à elle, n'est pas en reste avec ses questionnements professionnels fondamentaux, notamment à l'occasion de ses colloques (Hurtubise et Paré, 1989 ; RQIIAC, 1991 ; Favreau et Lachapelle, 1994).

Les difficultés organisationnelles ont été nombreuses également : formation de gestionnaires, expérimentation de modes de gestion participative, respect des normes et procédures ministérielles en même temps que de la culture communautaire, conseil d'administration composé d'usagers, de membres du personnel et de représentants d'institution (Bélanger et Lévesque, 1988 ; Lazure, 1977 ; Poupart, Simard et Ouellet, 1986 ; Gendron, 1989).

L'énumération de l'ensemble de ces difficultés fait ressortir la multiplicité des types de problèmes à résoudre et des champs où il fallait innover, ce qui a valu aux CLSC d'être des prototypes des organisations modernes en matière de santé et de services sociaux qu'on est venu examiner de partout à travers le monde.

### **b) Des difficultés récentes liées aussi à un contexte politique**

C'est peu après l'élection des Conservateurs à Ottawa en 1984 et des Libéraux à Québec en 1985 que les grandes idées néo-libérales prenaient de l'ampleur. La publication des rapports Scowen, Gobeil et Fortier<sup>2</sup> à Québec indiquait bien les intentions du gouvernement libéral de donner un coup de barre dans la gestion de l'État, mais aussi dans la conception même du rôle de l'État. Les CLSC, comme tant d'autres institutions filles de l'État-providence, étaient visés nommément par le rapport Gobeil (1986). L'hypothèse de leur municipalisation était lancée. Certains dirigeants de CLSC diront sous le sceau de la confiance qu'ils craignaient vraiment alors que les CLSC soient démantelés. En 1987, la publication du rapport du comité Brunet allait donc faire des vagues dans les CLSC. Un directeur général d'un CLSC de la région de Québec nous tenait ces propos :

2. GROUPE DE TRAVAIL SUR LA RÉVISION DES FONCTIONS ET DES ORGANISATIONS GOUVERNEMENTALES (1986). Rapport (rapport Gobeil), Québec, Gouvernement du Québec, 47 p.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA DÉRÉGLEMENTATION (1986). « *Réglementer moins et mieux : rapport final* » (rapport Scowen), Québec, Conseil exécutif, 2 volumes. *Privatisation des sociétés d'État : orientations et perspectives* (rapport Fortier), Québec, Direction des communications, ministère des Finances, 1986, 71 p.

Le rapport Brunet a eu un impact énorme. Premièrement les CLSC étaient dans une époque où ils étaient discrédités, 1986-1987-1988. Rappelle-toi que madame Lavoix-Roux a dit : « Qu'est-ce que ça donne les CLSC ? »

Ce contexte de tourmente explique en grande partie l'acceptation du rapport Brunet par la Fédération des CLSC, dans la mesure où celui-ci assurait la pérennité de l'institution, fût-ce au prix d'un encadrement plus serré de ses champs d'intervention. Le comité Brunet a été formé à l'initiative de la ministre de la Santé et des Services sociaux (madame Lavoie-Roux) en 1986, qui lui donna pour mandat de présenter des options concrètes quant à l'avenir des CLSC. Formés de représentants du ministère, de la Fédération des CLSC et d'un député, le comité n'a pas procédé à de longues enquêtes. Quelques mois lui suffirent pour établir un consensus sur un texte de moins de cent pages qui cerne quatre types de clientèles pour les CLSC : les enfants et familles à risques, les jeunes en difficulté, les adultes ayant des problèmes de santé mentale, le groupe à risques « prioritaire localement » (Brunet, 1987 : 61).

La commission Rochon, quant à elle, proposait une lecture du développement du réseau CLSC en trois étapes : une phase d'expérimentation (1972-1976), une phase de consolidation (1977-1981) et une phase d'expansion dans la pénurie (1981-1987) (Rochon, 1988 : 212 et sq.). Cette lecture, plutôt sympathique aux CLSC d'ailleurs, met l'accent sur les relations entre l'institution et l'État et néglige les rapports conflictuels avec les décideurs politiques (ministres et députés). La commission entérinait le rapport Brunet en recommandant toutefois une autonomie plus grande pour les CLSC par la création d'un deuxième programme local (Rochon, 1988 : 522). Un directeur général fait le lien entre le rapport Brunet et la réforme de la santé et des services sociaux :

La réforme Côté va se situer dans cette continuité-là ; on pense que le ministre va faire confiance au réseau des CLSC, en partie parce que le réseau des CLSC avait fait ce virage vers 1987 et s'était établi comme un réseau crédible au Québec. Je dois dire qu'il n'était pas crédible avant, il y avait des projets un peu échevelés, il y en avait de toutes les sortes et c'est bien normal. C'est un réseau qui est neuf, qui est jeune, et qui a tenté toutes sortes d'expériences. Il s'est comme resserré avec le temps.

La réforme de la santé et des services sociaux finalement adoptée par le gouvernement assure non seulement l'existence des CLSC, mais en fait la porte d'entrée du système, c'est-à-dire l'endroit où devront s'adresser les citoyennes et citoyens pour obtenir des services sociaux et de santé. Le ministre Côté confirmait publiquement la place stratégique des CLSC dans la réforme et surtout leur retour en grâce :

Les CLSC [...] sont venus faire la démonstration que ce n'était plus les CLSC d'antan, que pas mal de ménage avait été fait<sup>3</sup>.

Une première conclusion s'impose à ce stade-ci : la phase d'implantation des CLSC fut longue et marquée de difficultés énormes qui ne pouvaient faire autrement que d'avoir des conséquences sur les praticiens. La phase de consolidation présente les mêmes caractéristiques, elle marque la fin de l'expérimentation tous azimuts et restreint la marge de manoeuvre locale au profit de programmes nationaux. Les organisateurs communautaires ont participé, parfois bien malgré eux, aux rapports contradictoires du CLSC avec l'État.

### **6.1.2. La pratique d'action communautaire fait partie de ces rapports contradictoires.**

L'action communautaire est une composante du CLSC depuis ses origines. La première équipe de travail constituée pour préparer le terrain à la formation des premiers CLSC était composée de trois ou quatre personnes, dont un organisateur communautaire. Cela ne surprendra personne si l'on considère que le mandat du CLSC, à l'origine, comprenait une part importante d'animation du milieu (de la communauté, dirait-on aujourd'hui) ; ce n'était là que la reconnaissance d'un nouveau type de pratique sociale qui avait cours au Québec depuis le milieu des années soixante et qui s'appelait alors l'animation sociale. Cette pratique, qui consiste à mobiliser des communautés sur des enjeux relatifs aux problèmes sociaux (et qui était justifiée, à l'époque, par la nécessité de faire entendre la voix des pauvres et des déclassés du système), allait créer des remous dans l'univers « techno-bureaucratique » des affaires sociales :

Pour les centres locaux de services communautaires, l'organisation communautaire a été le fer de lance des premières années de leur existence même si ce mode d'intervention était très dérangeant.

(Roy, 1987a : 55)

Lesemann affirme que, pour la Fédération des CLSC, l'action communautaire, la participation et la multidisciplinarité caractérisent les pratiques et les services, distinguant ainsi les CLSC des cliniques de santé et des centres de services sociaux (Lesemann, 1981 : 218). Quant à Parenteau, dans le mémoire dont nous parlions plus haut, il indique que la première demande d'évaluation des CLSC faite par le ministère des Affaires sociales « sous l'influence de pressions externes plus qu'internes » :

3. *Le Devoir*, 20 novembre 1990, p. B-1.

[...] avait été déclenchée particulièrement par la portée problématique que paraissait avoir l'action communautaire dans les CLSC de même que par des services directs que l'on disait insuffisamment accessibles [...]  
(Parenteau, 1986 : 18)

Cette enquête avait débuté en 1974, soit trois ans à peine après le démarrage de cette nouvelle institution. Un directeur général du Bas-du-Fleuve, qui possède plusieurs années d'expérience en CLSC, nous confiait ces propos lors d'une entrevue :

Les organisateurs communautaires étaient dérangeants ; régulièrement, je recevais des téléphones du maire, des conseillers ou d'autres leaders. Ils me disaient : « Ton organisateur communautaire, il fait de la m... chez nous ; garde-le, on ne veut plus le voir. »... Par exemple, le député a appelé et m'a dit : « Écoute, ça n'a pas de bon sens, vous allez bien trop loin là-dedans. » Je lui ai dit : « C'est pas nous autres qui va loin, ce sont les gens. »... Parce que pour plusieurs personnes, les organisateurs communautaires étaient des activistes. Dans les faits, ils faisaient du trouble, parce qu'ils essayaient avec des gens de changer l'ordre social, de faire en sorte que des gens sans pouvoir prennent une partie de pouvoir qui leur revenait.

Maurice Roy indique bien, lui aussi, les difficultés que certaines directions de CLSC ont eues à cause du travail d'organisation communautaire. Mais il souligne que certaines d'entre elles partageaient les approches des organisateurs communautaires :

Les organisateurs communautaires des CLSC, appuyés en cela par de nombreux directeurs généraux et conseils d'administration, avaient une conception très large des services de santé et des services sociaux. Plusieurs des interventions communautaires de l'époque avaient un caractère nettement politique [...] Les CLSC n'étaient pas très populaires auprès de plusieurs municipalités et de plusieurs députés.  
(Roy, 1987a : 56)

La commission Rochon indiquait, elle aussi – sans la désigner nommément, que l'action communautaire posait des problèmes dans les CLSC :

Les services socio-sanitaires sont sans doute ceux qui ont provoqué le plus de réactions, tant positives que négatives, dans les milieux desservis par les CLSC, en raison des objectifs de changement social qu'ils poursuivaient. Ces services ont pris différentes formes : information communautaire, animation sociale, aide à la création de groupes d'entraide, mise sur pied de groupes de pression, organisation de cours.  
(Rochon, 1988 : 216)

4. Nous ajoutons le deuxième membre de la phrase pour bien marquer que l'évaluation demandée n'était pas due uniquement à l'action communautaire.

Parlant de la pratique sociale dans la période d'expérimentation des CLSC (1972-1976), la commission fait cette analyse :

Toute cette activité devait cependant soulever des remous. Dans certains cas, ils étaient occasionnés par une trop grande activité visible. La dynamique participative qu'on privilégiait dans les CLSC avait souvent pour conséquence de regrouper les personnes qui vivaient un même problème et de les amener à exercer des pressions sur les élus ou les preneurs de décision. (Rochon, 1988 : 213)

Même lors d'une commission parlementaire sur la réforme de la santé et des services sociaux, le président de la Fédération des CLSC, M. Maurice Payette, doit répondre aux préoccupations du ministre Côté sur la place de l'intervention communautaire. La discussion se termine par ces paroles du ministre :

Nous sommes satisfaits parce que c'est [...] mieux balisé... et moins ouvert sur le monde, l'immensité<sup>5</sup>.

Tous ces propos illustrent bien que l'organisation communautaire comme pratique professionnelle dans un CLSC a été pour beaucoup dans les rapports contradictoires que l'institution a établis avec les autorités politiques et gouvernementales. Les propos rapportés ici montrent comment elle a été sujet de l'histoire, c'est-à-dire au centre de conflits et de difficultés entre l'institution et les appareils politiques et étatiques. Mais elle ne fut pas le seul agent des difficiles relations du CLSC avec ces appareils ; l'ensemble du réseau CLSC a été visé à diverses périodes pour différents motifs que nous n'avons qu'évoqués dans la première partie de ce chapitre. À titre de membres du personnel du CLSC, les organisateurs communautaires ont eu comme les autres membres du personnel à subir les conséquences de ces relations contradictoires entre cette institution locale et communautaire et l'État, représenté plus particulièrement par son ministère des Affaires sociales. Nous verrons que ce rapport contradictoire a eu des impacts sur la pratique et le développement de l'organisation communautaire.

La deuxième conclusion provisoire que nous tirons est à l'effet que le développement de l'action communautaire en CLSC ne peut être véritablement compris que si cette pratique est reconnue comme partie intégrante de l'institution, vivant et influençant les tensions que l'institution a connues et connaît encore.

5. *Journal des débats*, Assemblée nationale du Québec, 21 mars 1991, Commission permanente des Affaires sociales, p. 3734.

## **6.2. Un premier moment charnière de cette histoire : le rapport Brunet**

Le rapport du comité Brunet a marqué une étape importante dans la réflexion et le cheminement des individus et des institutions intéressés par les CLSC. D'une part, il était le résultat d'un compromis entre le ministère et la Fédération des CLSC, compromis qui permettait de penser que la mission de l'institution était assurée. D'autre part, ce rapport envoyait un signal très clair aux différentes catégories d'acteurs : on assiste à la fin de l'État-providence et les praticiens – comme l'action communautaire – devront désormais cerner leurs rôles de beaucoup plus près et accepter de travailler dans des corridors beaucoup plus précis que ceux qu'ils ont connus jusque-là. En ce sens, le rapport Brunet représentait un virage qui garde toute son actualité au début des années quatre-vingt-dix.

### **6.2.1. Consolidation de l'institution et restriction de ses mandats**

Ce rapport recommande aux CLSC, rappelons-le, de centrer leur travail sur les services courants (médicaux et psychosociaux), sur le programme de maintien à domicile et sur quatre clientèles prioritaires mentionnées plus haut. Ce rapport n'a jamais eu de suite formelle comme un projet de loi ou une directive ministérielle. Cependant, comme on le verra dans cette section, il a déclenché tout un processus de réflexion qui a conduit les uns à dire qu'il s'agissait de la dernière chance des CLSC de faire leur place dans le réseau, les autres que c'en était fini de l'autonomie locale et qu'on n'avait plus qu'à constater l'effet de succursalisation.

Les entrevues que nous avons menées nous permettent de mieux cerner certaines retombées du rapport Brunet, notamment la question de la normalisation des CLSC et celle de son impact sur la qualité du travail professionnel.

#### **a) *La tentative de normalisation des CLSC***

Le rapport Brunet a eu des effets très directs sur l'institution CLSC. Les témoignages que nous rassemblons ici permettent de mesurer le chemin parcouru depuis le temps des premiers CLSC, où les initiatives locales régnaient en maîtres, jusqu'à la réforme Côté où l'État fait davantage sentir sa présence et ses orientations. Ce directeur général de la région de Québec utilise cette image :

Tu sais, au début, dans les années soixante-dix, on donnait un million de dollars à un établissement et on disait : « Bien bon ! Pars quelque chose. » Il n'y avait pas de contrôle...

Lorsqu'on lui demande s'il a une marge de manœuvre, cet autre directeur de la région de Montréal présente une image semblable de la période :

Il ne faut pas se leurrer, on n'est plus au temps où tout était à définir et où chaque CLSC choisissait tout par lui-même. [...] Pour les gens qui sont ici depuis le début, c'était probablement les bonnes années où tout était à inventer ; mais en même temps il y a eu un certain nombre d'essais et d'erreurs. On a construit à partir de ça.

Les programmes nationaux et les recommandations du rapport Brunet ont eu un effet d'uniformisation. Ce cadre de la Beauce l'explique ainsi :

On ressent l'influence de plus en plus, tandis qu'avant très peu. Depuis le rapport Brunet, il y a un effort d'harmonisation, de rendre pareil. C'est une préoccupation des directeurs généraux et des gens de la Fédération.

Lorsqu'ils ont des dossiers nationaux à défendre auprès d'un ministère quelconque, ils n'ont pas de normes comparables. Comme en maintien à domicile, quand tu vas chercher un budget de 200 millions, et bien ils demandent des chiffres, mais il n'y en a pas un qui a les mêmes. Il y en a qui n'en ont pas, d'autres en ont trop. Ce n'est pas les mêmes descripteurs. Dans les hôpitaux, ce sont tous les mêmes descripteurs.

Un des effets les plus importants du rapport Brunet fut néanmoins de provoquer la réflexion et de susciter des décisions sur les clientèles à risques et la priorisation des clientèles :

Je te dirais que Brunet, en termes d'enlignement, oui, cela a eu de l'influence. Entre autres, il a dit : « Arrêtez donc de tout faire, de vous éparpillez, et centrez-vous en termes d'énergie sur les clientèles à risques, les clientèles cibles. » (Un directeur général de la Beauce)

Mais cette tentative d'harmonisation, sinon d'uniformisation, a fait craindre pour la marge de manœuvre locale. Le CLSC deviendra-t-il aussi peu local qu'une concession d'une chaîne de restaurants ? L'effet de succursalisation est craint et, si certains s'en défendent (Roy, 1988), les missions nationales accaparent quand même beaucoup de temps et d'argent :

Quand il y a des budgets de développement, c'est pour des missions très très précises : soit en déficience intellectuelle, en santé mentale ou auprès des handicapés. Donc notre marge, effectivement, se rétrécit.

[...] Le réseau a été complété, tu as un paquet d'indices qui contribuent effectivement à succursaliser, jusqu'à un certain point, les CLSC.

Mais seulement, ça va se faire à longue haleine ; on a encore une marge actuellement... Ici, on fait [un certain type d'intervention]. Je ne connais aucun autre CLSC qui fait ça. Et il n'est aucunement question, en ce qui me concerne, d'abandonner cela. Personne ne va nous dire d'abandonner cela. C'est nécessaire pour nous. (Un directeur général de la région de Québec)

On accorde une très grande importance à cette marge de manœuvre locale. Par exemple deux directeurs généraux ont insisté, tout en se disant d'accord avec le rapport Brunet, sur la dimension locale de leur CLSC :

Je suis d'accord avec le rapport Brunet, on a trop dilué, on n'a pas toujours les expertises nécessaires. Sauf que nous, on croit que les choses doivent se faire sur un plan local, ici, pour les gens d'ici et avec les gens d'ici.

On a une marge de manoeuvre locale. On pourrait virer des choses de bord. Et ce deuxième directeur général d'ajouter :

Nos enlignements ne sont pas servilement ceux du ministère de la Santé et des Services sociaux. La préoccupation est plus de coller aux besoins des gens de la région, tels que définis par les gens de la région.

Ni serviles ni attachés, voilà bien la position que défendent certaines directions de CLSC. Cela indique que s'il y a bel et bien des CLSC socio-institutionnels, dont les directions sont davantage préoccupées de réaliser le mandat défini par l'État, il y a aussi des CLSC socio-communautaires ou mixtes dont les directions sont soucieuses d'adapter leurs mandats aux réalités locales, notamment à la dynamique de leur communauté. Les enjeux sociaux des années quatre-vingt-dix risquent, comme nous le verrons plus loin, de renforcer cette dernière tendance.

### **b) Impact sur le travail professionnel**

Le rapport Brunet a également eu un impact sur le travail professionnel. Les témoignages recueillis montrent que la pratique professionnelle s'est transformée : des priorités ont été établies, des populations ciblées, une approche multidisciplinaire et communautaire favorisée. Par contre, les dossiers socio-économiques ont été remis en cause. Tout cela au moment où les effets de la crise économique se sont fait sentir par l'augmentation de la clientèle et l'alourdissement des dossiers.

Certains directeurs généraux ont eu tendance à appuyer le rapport Brunet, mais toujours en nuancant : l'un considère que son CLSC avait déjà commencé à donner la priorité à certains dossiers, l'autre qu'il attendait qu'on lui dise où couper, compte tenu qu'il offrait des services inaccessibles ailleurs dans sa région, donc essentiels. Pour eux, toutefois, une constante revient, la nécessité de resserrer les mandats :

On ne fait plus tout, on fait les choses en termes de priorités et on tente de les faire bien. L'année dernière, on a donné un coup de barre là-dessus. On a fait une démarche de planification stratégique pour donner des enseignements très clairs sur les clientèles à desservir.

Cela a amené beaucoup de changement au niveau de la boîte, entre autres, en termes de réallocation de ressources.

(Un directeur général de la Beauce)

Le ciblage des populations que préconisait le rapport Brunet se faisait déjà, selon cet organisateur communautaire du Bas-du-Fleuve :

Oui, peut-être que le rapport Brunet a des aspects positifs [rires]. Il a amené la préoccupation au niveau de l'ensemble des intervenants des CLSC, de rejoindre et de trouver la façon de rejoindre une population qui est un peu plus à risques. Ça se faisait déjà dans les CLSC ; il me semble qu'il y avait déjà des populations cibles, il y avait des priorités d'intervention qui étaient identifiées, mais je dirais que maintenant, ça se fait d'une façon un peu plus systématique.

Ce directeur explique le double impact du rapport Brunet : favoriser certaines clientèles mais aussi augmenter l'achalandage, ce qui conduit alors à établir des priorités.

Maintenant, on essaie de rejoindre les personnes les plus défavorisées uniquement. Il y a des services qu'on rendait autrefois qu'on ne rendra plus. Il y a aussi un prix à payer à être bien connu. Plus on est connu, plus on est sollicité, et en même temps qu'on est sollicité, il faut retrancher certaines demandes auxquelles on ne peut plus répondre.

(Un directeur général de la région Laurentides—Lanaudière)

Selon lui, le CLSC n'a pas le choix de répondre à ce qu'il y a de plus criant, ce qui comporte aussi l'obligation de changer les pratiques :

Je pense aussi qu'il y a toujours moyen de maintenir un équilibre entre le préventif et le curatif, d'autant plus que la collectivité est capable d'assumer une partie de certains services à caractère plus curatif, en utilisant une approche communautaire, une approche réseau. Les gens n'ont pas le choix de changer leurs pratiques parce qu'ils vont être débordés.

Ce cadre de la Beauce considère d'ailleurs que les CLSC vont avoir tellement à faire dans le socio-sanitaire qu'ils n'auront plus le temps de faire autre chose :

Avec le rapport Brunet, on va avoir tellement de mandats comme CLSC dans le socio-sanitaire qu'il va falloir qu'on concentre nos effectifs là-dedans avant de travailler sur quoi que ce soit d'autre.

Ciblage des populations à risques, « priorisation » des clientèles, développement des services socio-sanitaires, nouveau partage des responsabilités avec la communauté, voilà autant de signes de la transformation

des pratiques en CLSC. Mais tous ces changements ne sont pas sans répercussions sur le personnel : « Cela a augmenté une certaine anxiété sur l'ensemble du personnel », nous confie en effet un directeur général.

### **6.2.2. Consolidation et restriction des champs de l'action communautaire**

En ce qui concerne l'action communautaire, le rapport Brunet est très direct. En une page, il en trace le portrait et classe les activités selon qu'elles « visent des problèmes socio-sanitaires » ou qu'elles « dépassent les problématiques reconnues spécifiquement comme étant socio-sanitaires » (Brunet, 1987 : 31). Trois recommandations visent l'action communautaire : la première lie l'action communautaire aux groupes à risques retenus par le CLSC ; la seconde demande qu'elle ne se substitue pas aux agents de développement socio-économiques ; la troisième recommande au ministère de faire pression « s'il y a lieu » sur différents ministères pour qu'ils décentralisent leurs services.

Le comité a tenté d'encadrer l'action communautaire en l'excluant du champ socio-économique et en lui donnant un rôle de support à l'action des autres praticiens du CLSC. Le raisonnement qui sous-tend cette position s'appuie sur une double nécessité : celle de baliser les champs d'intervention du CLSC et celle de ne pas dédoubler le travail d'autres institutions. Si l'on peut comprendre une approche qui veut éviter les dédoublements de services, on s'étonne que le comité ait cru, par exemple, que la Régie du logement et l'action communautaire du CLSC puissent faire double emploi. Cette Régie n'a pas le mandat de défendre les locataires, elle doit favoriser des relations « harmonieuses » entre locataires et propriétaires. Le comité a appliqué le même raisonnement à l'égard du réseau routier, affirmant que c'était l'affaire du ministère des Transports et donc que les organisateurs communautaires n'avaient pas à dédoubler ce ministère. La même logique aurait dû aussi, selon lui, s'étendre aux HLM et aux loisirs. Ce genre de raisonnement amène à faire l'hypothèse navrante que l'intention du comité Brunet était de restreindre la portée de l'action communautaire de la même façon qu'il restreignait la portée du travail des CLSC en général en établissant des clientèles prioritaires.

Le rapport Brunet marque une étape importante dans l'histoire de l'action communautaire en CLSC. Les acteurs interrogés ne s'y sont pas trompés ; si l'ensemble de l'organisation CLSC a été visée, les intervenants communautaires ont senti leur profession particulièrement mise en cause à cette période. Les réactions recueillies nous permettent d'approfondir

les motifs qui ont poussé certaines directions à vouloir restreindre les champs de l'action communautaire et les intervenants à s'y opposer. D'un côté, cadres et directeurs généraux sont globalement d'accord avec le rapport Brunet et la nécessité de baliser l'action communautaire ; de l'autre, les intervenants communautaires sont globalement d'accord pour refuser une vision trop restrictive de leur travail, pour craindre que cette approche n'entraîne une perte qualitative des attributs de l'institution au profit d'un État en mal de comprimer ses dépenses.

## **A. LE RAPPORT BRUNET VU PAR LES DIRECTIONS DE CLSC**

Les commentaires venant des directions se regroupent en quatre catégories suivant leur objet : 1) le rôle des organisateurs communautaires ; 2) leur mandat ; 3) leur encadrement ; et 4) leur sentiment d'appartenance à l'institution.

### **a) *Remise en cause de l'organisateur communautaire comme leader et militant***

Des directeurs s'interrogent plus particulièrement sur la pertinence aujourd'hui de deux dimensions jadis reconnues au rôle des organisateurs communautaires : d'abord, sur la place de l'intervenant par rapport aux groupes avec lesquels il travaille, puis sur l'aspect politique de ses interventions. Selon ce directeur général de la région de Québec, le rapport Brunet a clairement établi la distinction entre un rôle de leader, de tête d'affiche et celui de support à l'intervention :

Dans l'habitation, on ne sera plus le pivot du changement. On devient plus stratégique. Par le passé, l'organisateur communautaire du CLSC se présentait à la mairie et disait : « Nous, les gens du peuple, avons besoin de [...] » C'est pas vrai ça. Il prenait le rôle du citoyen.

Le message aux organisateurs communautaires, c'est : « Ne soyez plus têtes d'affiche, ce n'est pas votre job. » C'est ce que Brunet dit : vous êtes support à...

Un autre directeur général de l'Abitibi-Témiscamingue pose clairement la question en termes politiques, reprenant ainsi des propos maintes fois entendus mais rarement rapportés par écrit :

La population nous a demandé d'être moins des agitateurs politiques dans le bon sens du terme. Cela nous demande, au communautaire, de nous ajuster. Ça ne veut pas dire de nous fermer les yeux, parce que le rapport Brunet allait aussi loin que de dire : « Ne vous occupez plus du travail, de l'éducation, du socio-économique. » Un certain nombre de CLSC n'étaient

pas d'accord avec ça, dont nous autres. Sauf qu'on est d'accord pour dire qu'on n'a pas à faire les choses à la place des autres. Donc, peut-être que notre rôle est moins avec le drapeau ; on va aller voir ceux qui devraient porter le drapeau et ne le portent pas. Je pense qu'on aura une efficacité de résultats et on ne sera pas autant sur la place publique.

Pour lui : « C'est un manque de stratégie du communautaire en CLSC qui a amené Brunet à dire ça. »

### **b) Redéfinition du mandat de l'organisateur communautaire**

Aux pressions politiques exercées par le rapport Brunet, s'ajoutent celles de l'accroissement de la demande de services suscité par la transformation du CLSC en l'unique porte d'entrée dans le système. Certains gestionnaires ont en effet dû réaffecter leur personnel, notamment des intervenants qui travaillaient en action communautaire, pour répondre aux nouvelles urgences. Ce cadre qui travaille en Beauce l'illustre à sa manière :

Les cas suicidaires, la violence. Il y a cinq ans, on n'avait pas un cas de violence par année. Il y en avait dans le milieu, mais ils ne venaient pas ici. Depuis que l'on a commencé à intervenir là-dedans, on a beaucoup de demandes. La pression de la clientèle a fait qu'il a fallu qu'on « réaménage » des gens qui faisaient peut-être davantage de prévention ou même de l'action communautaire. [...] On les a tranquillement rapatriés à faire des tâches plus curatives.

Ce directeur général de la région de Québec explique comment il procède pour réaffecter des postes jusque-là réservés au communautaire afin de répondre aux nouvelles exigences :

Au fur et à mesure qu'il y a un poste qui se libère, par exemple, on le requestionne. Dans le sens qu'on ne peut pas mettre cinq personnes à pied, prendre l'argent et recommencer dans d'autres choses. Donc c'est vraiment comme tu dis : « Notre marge de manoeuvre est là. » C'est vraiment s'assurer au fur et à mesure que c'est là qu'on a le mieux placé nos intérêts.

Cette orientation pourrait-elle signifier la disparition de l'action communautaire ? Deux autres facteurs sont à considérer, selon les membres des directions que nous avons rencontrés : la multidisciplinarité et la marge de manoeuvre locale. S'il y a eu transformation de postes en communautaire vers des services cliniques, il y eut aussi transformation de l'organisation du travail sous la pression des programmes nationaux. Ainsi, des équipes d'action communautaire ont été démembrées et leurs effectifs affectés dans des équipes multidisciplinaires. Pour ce cadre, cela favorise des liens plus étroits entre les intervenants et brise un certain isolement des organisateurs communautaires.

L'action communautaire ici, il y a quelques années, était très séparée des autres secteurs. Il y avait un module d'action communautaire. C'était uniquement des dossiers d'action communautaire. Cela n'avait aucun rapport avec les programmes sociaux. Mais depuis quelques années, la moitié des effectifs est dans des programmes. Le maintien à domicile, la santé mentale, on donne un coup de main là-dessus. Ça, c'est issu de cette pression-là.

La multidisciplinarité est un vieux rêve que le rapport Brunet a favorisé. Selon ce directeur général de Montréal, l'équipe en organisation communautaire est maintenant répartie dans l'ensemble des équipes du CLSC :

Le conseil d'administration, ici, s'est prononcé pour qu'on applique dans notre milieu les recommandations du rapport Brunet. Donc, on s'en est beaucoup inspirés pour établir notre nouveau plan d'organisation. C'est-à-dire que toute l'organisation est fonction de groupes d'âge : par exemple enfance-famille c'est 0-12 ans, ensuite jeunesse 12-18, ensuite 18-59 ans, etc. Alors je pense que ce qu'on fait, c'est qu'on s'assure d'avoir la multidisciplinarité dans chacune des équipes.

Pour cet autre directeur général de Montréal, le rapport Brunet encourageait certaines tendances qui s'observaient déjà dans les CLSC, en laissant cependant suffisamment de marge de manœuvre pour que le CLSC local maintienne des organisateurs communautaires à son emploi :

Le rapport Brunet justifiait, à mon avis, certaines tendances qui existaient déjà dans les CLSC. Pour ceux qui ont trouvé le travail communautaire important, ils continuent à le faire. Nous, on a quatre ou cinq organisateurs et on les garde. Ça n'a pas diminué ni évolué, c'est toujours stable... On a changé notre organisation interne afin de mieux permettre à toute l'équipe de s'occuper d'autres choses, parce que là on devenait un peu enfargé dans les vieux projets [...]

Pour lui, le rapport Brunet accordait encore une grande marge de manœuvre qui autorisait toujours les CLSC à maintenir les pratiques d'action communautaire. Plus encore, le rapport Brunet consacrait l'existence des pratiques de travail communautaire :

[...] parmi les quatre objectifs majeurs définis dans le rapport Brunet pour les CLSC, il y a toujours ce quatrième qui laisse une grande marge pour s'adapter aux conditions locales ; c'est à mon avis une licence pour continuer de faire le travail communautaire... Écoute, théoriquement c'est peut-être une menace parce que les autres trois quarts de fonctionnement sont peut-être mieux définis, ça c'est vrai ; donc en termes de poids relatif, on donne un rôle en maintien, un rôle en services courants, etc. Mais le travail communautaire qui était si important dans la conception au départ du fonctionnement des CLSC est maintenant consacré.

**c) *Mieux encadrer le communautaire***

Si l'action communautaire est confirmée comme pratique dans les CLSC et si certains postes ont été modifiés pour répondre à de nouvelles priorités, il n'en demeure pas moins qu'elle est transformée comme pratique professionnelle car elle sera dorénavant mieux encadrée. Ce directeur général de l'Abitibi-Témiscamingue témoigne beaucoup de sympathie pour l'action communautaire et il explique qu'elle doit être mieux encadrée parce qu'il la juge politiquement menaçante :

Si je me mets à la place du gouvernement, c'est menaçant, le communautaire, dans les deux sens, positivement et négativement. Donc, je pense que le gouvernement a voulu mieux encadrer le communautaire parce qu'il ne l'était pas assez. Malgré toutes les bonnes causes, des fois, on a pris la place des citoyens dans nos revendications. On ne peut pas faire avancer la société plus qu'elle ne le veut elle-même. Il ne faut pas prendre nos intérêts personnels pour les faire endosser par la population.

Aussi plaide-t-il pour une attitude stratégique des organisateurs communautaires à l'intérieur du CLSC :

C'est un peu le message qu'on donne : il faut avoir la sagesse pour pouvoir vivre, survivre en CLSC en organisation communautaire, et il faut s'assurer de répondre à ce que la population attend de nous, même si on n'est pas toujours d'accord avec elle. Si on a une bonne crédibilité, si on réussit à lui donner quelque chose dont elle n'est plus capable de se passer, on va rester là.

**d) *Le sentiment d'appartenance au CLSC***

Le dernier thème récurrent dans les réactions des membres des directions au rapport Brunet touche à l'appartenance des organisateurs communautaires à l'institution. Ce directeur général de la région montréalaise perçoit la peur de la perte d'autonomie professionnelle chez les intervenants. Son propos représente un point de vue souvent entendu chez des membres de la direction de CLSC :

Il y a un discours que moi je qualifie parfois d'alarmiste : « Mon Dieu ! C'est dangereux, on n'a plus de marge de manœuvre, l'État nous serre, l'État nous dit quoi faire. » [...] Sur certains points Brunet a peut-être parlé à travers son chapeau. Il a dit : « C'est ça le communautaire, il faut qu'il soit en lien. » Moi, je suis d'accord avec ça. Il faut que le communautaire soit en lien avec les priorités du CLSC, avec les clientèles cibles que le CLSC décide de « privilégier ».

Cette cadre, ex-organisatrice communautaire, pose crûment la question de l'appartenance à l'institution et à un réseau :

Avant ça, c'était clair que l'on était engagé par le gouvernement, mais dans le fond, on travaillait contre les politiques du gouvernement. Et c'était comme correct. Là, ça l'est moins. Vous êtes dans le réseau, donc vous ne pouvez pas être contre le réseau. Ça devient inconfortable pour les organisateurs communautaires. Les politiques du ministère, le rapport Brunet et tout ça, font en sorte que l'on demande davantage d'entrer dans une norme. Il faut travailler sur des sujets qui touchent le réseau des affaires sociales.

## **B. LE RAPPORT BRUNET VU PAR LES INTERVENANTS COMMUNAUTAIRES**

Le rapport Brunet a été vertement critiqué par les intervenants communautaires au nom d'enjeux professionnels, mais aussi au nom d'une compréhension de l'institution CLSC, redevable d'abord à son milieu.

### *a) Une analyse globale qui appelle un travail de prévention*

À un premier niveau, la cohérence interne du rapport est attaquée. Ainsi, cet organisateur communautaire d'expérience confronte les prémisses du rapport sur les causes des inégalités aux conclusions sur l'action communautaire :

J'ai bien de la difficulté à y voir des choses positives. Le rapport Brunet, dans son introduction, fait référence à l'existence d'inégalités sociales et à leurs répercussions sur la santé. Mais c'est comme si après avoir fait ce constat-là, on se disait : « On fait rien contre ça. Nous autres on va essayer de "patcher" et d'intervenir sur des inégalités au niveau de la santé et des services sociaux, mais on ne touche pas aux inégalités socio-économiques et à certaines inégalités de base qui sont déterminantes pour les aspects de santé. »

Il constate par ailleurs une diminution de l'importance de la prévention dans le rapport Brunet :

Le rapport Brunet, au niveau des services sociaux courants, laisse moins de place à la prévention. Et la prévention, pour moi, c'est toute l'importance d'un travail d'information qui doit être fait et de sensibilisation sur différentes problématiques ou différents besoins. Avant que les problèmes n'arrivent, on essaie d'équiper et d'outiller un peu plus le monde à faire face à différentes situations.

Le RQIAC affirmait également que le travail communautaire en CLSC « doit surtout en être un de prévention » et qu'il faut travailler sur les causes des problèmes (RQIAC, 1989 :11).

### **b) Une action communautaire trop restreinte**

Certains organisateurs communautaires craignent en outre que leur champ d'action soit considérablement réduit, même s'ils comprennent qu'on veuille centrer l'action sur des populations vulnérables :

Par rapport à des clientèles cibles ou à risques, c'est pas mauvais de vouloir centrer une action. Mais nous, l'incidence qu'on trouvait négative par rapport au communautaire, c'est de vouloir trop restreindre notre champ d'action. Parce qu'à ce moment, d'une région à l'autre, tu as des problématiques sociales qui peuvent être diverses selon les situations de chômage, les conditions socio-économiques. Si on ferme trop nos possibilités d'action, on peut pénaliser nos communautés.

(Un organisateur communautaire des Bois-Francis)

Cette intervenante de la région de Québec constate que la direction de son CLSC restreint le champ d'action de l'action communautaire par une application trop stricte du rapport Brunet :

Le directeur général considère que ça ne nous regarde pas les questions environnementales. L'économique, l'environnement, les loisirs, ce n'est pas notre mandat. Il applique le rapport Brunet au sens rigide du terme. Par exemple, par rapport à l'Association des assistés sociaux, il y avait une intervenante sur ce dossier. Après que l'on eut assisté à une commission parlementaire et qu'on eut déposé un mémoire au nom du CLSC, la direction a considéré que l'objectif était atteint et que ce dossier était clos.

La direction du RQIIAC soulève les mêmes inquiétudes dans un document sur la réforme de la santé et des services sociaux. Par ailleurs, et plus globalement, elle a vu dans le rapport Brunet une façon de « restreindre l'organisation communautaire presque exclusivement à la formation de groupes d'entraide » (RQIIAC, 1989 : 10). Après avoir consulté ses membres, la direction du Regroupement affirme que les « CLSC et particulièrement l'organisation communautaire doivent continuer d'appartenir aux communautés locales » et qu'à une diversité de milieux doit correspondre une diversité de pratiques d'organisation communautaire (RQIIAC, 1989 : 11).

## **C. DES CRITIQUES DE FOND**

Comme on le voit, le rapport Brunet a été l'occasion de procéder à une remise en question fondamentale de l'organisation communautaire et de sa pratique. Du côté des directions, nous avons constaté que l'adhésion au rapport était loin d'être unanime. Les conséquences les plus visibles en sont les débats au sein de la Fédération des CLSC, notamment à ses

assemblées générales, et surtout l'interprétation que chaque direction locale lui a donnée. Pour certains, le rapport n'est venu que confirmer des tendances qui s'étaient manifestées bien avant (priorité à certaines clientèles, corridor plus serré dans les dossiers d'action communautaire), alors que d'autres considèrent que le rapport a servi de justification à des décisions qui allaient dans le même sens. D'autres enfin, et ils nous apparaissent assez nombreux, estiment que le rapport Brunet a été une occasion de réfléchir sur la mission du CLSC, y compris sur l'action communautaire, et d'ajuster prudemment les mandats en fonction d'une réforme plus importante qui pointait à l'horizon : celle qu'allait préconiser la commission Rochon.

Les organisateurs communautaires ne sont pas restés insensibles à l'analyse et aux recommandations du rapport Brunet. Non seulement, comme nous venons de le montrer, ils récusent ses conclusions eu égard à l'importance à accorder à la prévention, mais ils considèrent qu'il trace un corridor trop étroit à leurs pratiques.

Sommes-nous en présence d'un dialogue de sourds ? Non pas, car des événements importants vont modifier les rapports entre les organisateurs communautaires et les CLSC. La réforme Côté confirmera l'existence des CLSC, et la crise économique, par l'ampleur de l'appauvrissement des communautés locales, provoquera une nouvelle remise en question de la place des CLSC en relançant le débat sur la lutte contre la pauvreté.

### **6.3. Un nouveau moment charnière : la réforme Côté**

#### **6.3.1. Les organisateurs communautaires s'organisent comme professionnels de l'intervention sociale.**

Victoriaville 1986 marque le départ d'un mouvement rassembleur de celles et ceux qui voulaient réagir à l'érosion du champ de l'action communautaire en CLSC. Cette année-là, la Corporation de développement communautaire des Bois-Francis invitait les groupes populaires et communautaires à une réflexion sur le changement social et la conjoncture socio-politique néo-libérale<sup>6</sup>.

6. Sur cette période, voir Yves HURTUBISE (1992 : 201-211). Certains extraits sont repris dans cette section.

Les organisateurs communautaires de CLSC présents à ce colloque ont donné mandat à quelques-uns d'entre eux de faire les démarches nécessaires à la préparation d'un colloque semblable, qui rassemblerait les intervenants communautaires des CLSC. La préparation de cette activité a donné lieu à une démarche de recherche à laquelle des professeurs d'université ont été associés. Cette recherche visait la cueillette systématique d'informations sur le travail des organisateurs communautaires en CLSC et leurs caractéristiques propres, et cela à la grandeur du réseau des CLSC. Cette démarche, ainsi que le colloque qui allait suivre au printemps 1988 à l'Université Laval, donnait le coup d'envoi au travail de réflexion des organisateurs communautaires sur leurs pratiques. Depuis lors, un colloque se tient aux deux ans.

C'est à l'occasion de ce premier colloque de 1988 que le Regroupement québécois des intervenants et intervenantes en action communautaire en CLSC (RQIIAC) fut créé, ce qui allait faciliter la constitution d'une identité propre à ces professionnels et leur donner un moyen formel de représentation auprès de la Fédération des CLSC du Québec.

Le bulletin de liaison *Inter-action communautaire* provient de cette dynamique. Publié pour la première fois en février 1987 pour établir un lien entre les intervenants et « faire connaître l'idée d'un colloque », ce bulletin a pris de l'ampleur. Il sert de moyen de communication entre les intervenants sur des questions qui touchent leur statut dans les CLSC et sur celles qui sont davantage d'ordre professionnel : récits d'expériences prometteuses, écueils à éviter, ressources intéressantes, réflexions sur l'évolution de la pratique et de ses conditions particulières en CLSC, etc.

Une autre activité témoigne des changements survenus : les rencontres régionales de formation entre intervenants communautaires. Elles répondent à des besoins précis auxquels le réseau des CLSC n'a pu donner suite. Certes, les CLSC organisent des sessions de formation et des colloques à l'échelle locale, régionale ou nationale, mais qui ont rarement pour objet principal le travail en action communautaire. De plus, les intervenants de ce secteur sont toujours minoritaires dans ces rencontres.

Ces efforts (colloques, publication, formation) pour structurer une réflexion collective illustrent donc à l'envi la profonde mutation à l'œuvre dans le secteur d'action communautaire. Toutes ces activités se caractérisent en effet par le refus de positions défensives corporatistes, par une ouverture aux diverses écoles de pensée qui traversent le milieu des intervenants, et enfin par une volonté clairement affirmée de prendre en compte autant les problèmes politiques (place du CLSC dans le réseau, place de l'action communautaire dans le CLSC) que les problèmes spécifiquement professionnels (relations avec les organismes communautaires,

rapports entre action et approche communautaires, développement des méthodes d'intervention).

La nouvelle vitalité qui s'installe ainsi chez les intervenants communautaires est arrivée à un moment important de l'histoire des CLSC. Elle nous semble contourner deux pièges qui auraient pu lui être fatals : une perspective uniquement défensive fondée sur la protection des postes en action communautaire, et un discours, également défensif, qui n'aurait pas tenu compte de l'institution dans laquelle s'inscrit l'intervenant. Comme nous l'indiquions au chapitre précédent, cette dynamique engagée par les intervenants communautaires se situe dans le courant de redéfinition d'un projet professionnel. Elle interpelle de façon immédiate l'ensemble de ceux qui travaillent dans ce secteur en CLSC, mais aussi les directions et la Fédération des CLSC.

### **6.3.2. Changement d'attitude institutionnelle et politique à l'égard de l'organisation communautaire**

Si, au moment de la publication du rapport Brunet et alors que les organisateurs communautaires s'organisaient professionnellement, la direction de la FCLSCQ a pu adopter une attitude ambiguë à l'égard de l'action communautaire, elle prendra néanmoins un virage important en 1990. À l'occasion du deuxième colloque du RQIIAC, en mai 1990, le président de la FCLSCQ, monsieur Maurice Payette, défendait l'action communautaire comme forme d'intervention professionnelle dans les CLSC ; il concluait son exposé en invitant le Regroupement « à participer à un groupe de travail dont le mandat serait de mieux définir ce qu'est l'action communautaire en CLSC et les balises qui doivent la guider » (Payette, 1990 : 8).

Ce groupe de travail produira, en avril 1991, le rapport Vigeoz, du nom de sa présidente. Entériné par le conseil d'administration et l'assemblée générale de la FCLSCQ, il concluait en premier lieu par une recommandation à l'effet que « l'assemblée générale [...] réaffirme l'importance de l'action communautaire comme mode d'intervention privilégié en CLSC pour l'atteinte des objectifs qu'ils poursuivent » (Vigeoz, 1991 : 34). Le comité a recommandé également que l'on retienne les six sphères d'activités de l'action communautaire dont nous avons parlé au chapitre précédent.

Linda Vallée, membre du comité et devenue présidente du RQIIAC en 1992, disait de ce rapport :

Voilà qui nous réhabilite un peu et nous permet d'affirmer concrètement notre spécificité. [...] Le défi réside dans l'interprétation que les personnes concernées en feront, tant les organisateurs communautaires, les travailleurs communautaires, que les conseils d'administration, les directeurs généraux et les coordonnateurs.

(Vallée, 991 : 3)

Le rapport, envoyé pour consultation dans le réseau CLSC, fit partie d'une série de textes sur la réforme Côté discutés lors de deux colloques. Au printemps 1992, l'assemblée générale de la FCLSCQ procéda à l'adoption définitive du contenu du rapport et créa un comité chargé d'opérationnaliser l'action communautaire, comité sur lequel le RQIAC désigna des représentants.

Comment expliquer alors ce changement d'attitude institutionnelle et politique à l'égard de l'organisation communautaire de la part de directions générales et de la FCLSCQ ? Dans les années quatre-vingt, l'État avait adopté une politique homogène, pour ne pas dire uniforme, à l'endroit des CLSC, politique qu'était venu consacrer le rapport Brunet. Avec ce rapport, tous avaient compris la volonté de l'État de mettre fin à l'expérimentation sociale tous azimuts des CLSC. Plusieurs caractériseront alors le développement des CLSC comme un mouvement vers la « succursalisation » ou la « normalisation ». Le rapport Brunet marque une volonté d'arrêter la dispersion, de développer une certaine expertise et de procéder à une rationalisation des services. Cette nouvelle politique aura entraîné un effet inattendu : la prise de conscience définitive des intervenants communautaires à l'effet que l'action communautaire en CLSC fait partie intégrante d'un réseau public de santé et de services sociaux. En revanche, elle n'aura pas campé celle-ci dans le corridor étroit qu'elle entendait promouvoir.

Il faut rappeler que de 1986 à 1988 les CLSC étaient en danger d'asphyxie. Leur survie était liée pour beaucoup aux discussions et aux coups de barre entourant le rapport Brunet et ses recommandations. La FCLSCQ jugeait ainsi de la conjoncture : accréditer le rapport Brunet permettrait aux CLSC de s'assurer par la suite auprès du MSSS la possibilité non plus de survivre, mais d'être enfin reconnus comme services de santé et de services sociaux de première ligne... par tous les autres établissements et par la profession la plus récalcitrante à cette reconnaissance, nommément les médecins.

Avec l'arrivée des années quatre-vingt-dix et la mise en place progressive de la réforme Côté, les CLSC se voient confirmés dans leur mission. Dès lors, on assiste peu à peu à un déplacement des enjeux : le développement continu d'un travail répondant aux programmes nationaux et axé sur des clientèles cibles ne sera certes pas remis en cause. Mais la mise au pas du

« communautaire » n'est plus à l'ordre du jour, et cela d'autant plus que les intervenants sont eux-mêmes à revoir leur pratique, c'est-à-dire leur conception, leurs stratégies et leurs méthodes de travail. C'est la fin de la période Brunet où l'on entendait ramener l'action communautaire dans le strict corridor socio-sanitaire. En outre, pour relever l'immense défi que représentent les enjeux sociaux qui se manifestent au plan local, les principaux intéressés, directions et intervenants de CLSC, doivent faire preuve de plus de solidarité et de cohésion. Ils sont donc appelés à mieux répondre :

- 1) aux demandes sociales des communautés desservies dans un contexte où l'appauvrissement de nombre de ces communautés progresse ;
- 2) aux communautés locales dans un contexte où les médecins, et non les organisateurs communautaires, menacent l'existence des CLSC ; dans un contexte où les autres établissements, et non les mouvements sociaux, manifestent peu « d'enthousiasme » pour le renforcement des CLSC (les CSS devenus les CPEJ, en particulier) ;
- 3) aux impératifs liés à cet élargissement de la notion de santé à l'ensemble de l'environnement économique et social qu'a proposé l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et qu'on cherche à appliquer dans des projets comme le projet international *Villes et villages en santé*<sup>7</sup>, projet auquel nombre de CLSC participent. Cette fois-ci, c'est du côté du secteur santé des CLSC que se développe un début d'articulation avec l'organisation communautaire.

Cette nouvelle conjoncture où le MSSS, par la réforme Côté, donne son aval aux CLSC et à leur Fédération va fournir une plus grande assurance aux directions de CLSC. Les CLSC ne sont plus sur la brèche comme au temps du rapport Brunet. Simultanément, les forces vives de la société québécoise sollicitent les CLSC pour qu'ils s'inscrivent dans une dynamique de développement local et régional (ici, on peut penser, entre autres, aux initiatives comme le Forum pour l'emploi, les États généraux du

7. Révélatrice à cet égard est la publication dans le bulletin de la FCLSCQ d'un article de A. SAINTE-MARIE : *Villes et villages en santé*, où il est dit que : « Le renforcement de l'action communautaire et de l'entraide permet donc la création d'un milieu physique favorable à la santé. Aussi, la prévention, la promotion de la santé et la réduction des inégalités sont-elles toutes intégrées dans le cheminement des villes en santé, mouvement séduisant pour les CLSC [...] réduction du chômage, rareté des garderies, salubrité des logements, qualité de l'eau potable et de l'environnement [...] questions que se pose la clientèle (et les intervenants parfois) des CLSC », *CLSC Express*, vol. 1, n° 4, juin-juillet 1988, p. 17.

monde rural, les États généraux du mouvement coopératif, etc.), d'où la nécessité diffuse de miser, dans le présent et l'avenir, sur l'organisation communautaire plutôt que de la mettre au pas ou la faire décliner (dans ses effectifs, par exemple). Les organisateurs communautaires demeurent forcément dérangeants dans certaines de leurs pratiques, mais ils sont redevenus aussi, et peut-être surtout, de précieux alliés des directions pour favoriser l'inscription des CLSC dans une nouvelle dynamique sociale.

De Brunet à Côté, on assiste donc à **un certain déplacement des enjeux** : 1) le défi en provenance des organisateurs communautaires fait place à celui que posent les médecins ; 2) la tentation de « succursaliser » à l'échelle nationale fait place à la redéfinition des CLSC au sein des régies régionales ; et 3) la tendance à travailler ponctuellement et sur une base volontaire avec des organismes communautaires parties prenantes d'un mouvement fait place progressivement à des rapports négociés avec des partenaires désormais reconnus par l'institution.

## Conclusion

La tourmente qu'ont vécue les CLSC est caractérisée par leurs rapports contradictoires avec l'État. L'action communautaire a elle aussi connu ses rapports contradictoires avec les élus et les directions de CLSC.

- 1) Utilisée pendant une décennie pour favoriser l'implantation de la première génération de CLSC, repoussée ou boudée parce que trop militante et politisée, l'action communautaire en CLSC, tout comme celle des organismes communautaires, est à nouveau sollicitée au moment de la réforme de la santé et des services sociaux.
- 2) L'action communautaire est au cœur de la relation CLSC–communauté ; elle vit en première ligne les difficiles relations d'un milieu moins revendicateur qu'il ne l'a été et d'une institution moins autonome. Une nouvelle dynamique sociale fait son apparition.
- 3) Le rapport Brunet a favorisé la normalisation des CLSC et a servi de phare aux directions locales. Certains CLSC lui ont cependant opposé un mouvement de résistance, notamment en milieu rural, où il est apparu difficile d'arrêter d'agir dans certains dossiers, souvent socio-économiques, sans risquer de perdre de la crédibilité auprès de la communauté.

4) Avec l'application de la réforme Côté, l'actuelle période semble favorable aux CLSC. C'est maintenant avec la profession médicale que les rapports sont le plus difficiles. En outre les négociations se font entre établissements au plan régional. La Régie régionale devient par ailleurs le lieu où les organismes communautaires et les CLSC pourront peut-être développer de nouveaux liens de collaboration. Si les organisateurs communautaires ont peu à voir avec les médecins et les autres établissements, ils sont à nouveau au cœur du rapport CLSC-groupes communautaires.

Aussi bien l'institution CLSC que les intervenants en action communautaire ont eu des problèmes de légitimité et de visibilité. L'action communautaire en CLSC doit certes se faire à l'intérieur d'un cadre de travail dont elle ne peut s'échapper ; mais comme elle s'exerce au plan local, sa marge de manœuvre, ses priorités d'action, ses rapports multidisciplinaires et ses relations avec les organismes communautaires lui confèrent une coloration particulière.

### Repères bibliographiques

- BÉLANGER, Paul-R. et Benoît LÉVESQUE (1988). « Une forme mouvementée de gestion du social : les CLSC », *Revue internationale d'action communautaire*, 19/59, p. 49-64.
- BÉLANGER, Jean-Pierre et Hector OUELLET (1982). « Les CLSC : quelques éléments d'histoire », dans ÉMOND, Marie, Jocelyn LYNDSEY et Chantal PERRAULT. *Le travail social et la santé au Québec*, Montréal, Behaviora, p. 61-67.
- BOIVIN, Robert (1988). *Histoire de la clinique des citoyens de Saint-Jacques (1968-1988). Des comités de citoyens au CLSC du plateau Mont-Royal*, Montréal, VLB, 258 p.
- BOURQUE, Denis (1985). « L'approche communautaire en centre local de services communautaires : les enjeux en cause et les conditions requises », *Service social*, vol. 34, n<sup>os</sup> 2 et 3, p. 328-339.
- BOZZINI, Luciano (1989). « Les CLSC : évaluation et perspectives », *Intervention*, n<sup>o</sup> 83, p. 4-16.
- BRUNET (1987). Voir COMITÉ BRUNET (1987) dans Rapports gouvernementaux.
- FAVREAU, Louis et René LACHAPPELLE (dir.). *Pratiques d'organisation communautaire en CLSC : des acquis, des défis*, Actes du colloque RQIIAC/UQAH, Hull (à paraître en 1994).
- FÉDÉRATION DES AFFAIRES SOCIALES (CSN) (1987). *Le rapport Brunet et les CLSC*, 7 p.
- GENDRON, Jean-Louis (1989). « CLSC 1979-1989 : définition d'objectifs et structures de pouvoir », *Intervention*, n<sup>o</sup> 83, p. 41-50.
- GODBOUT, Jacques et Nicole V. MARTIN (1974). *Participation et innovation*, Montréal, INRS-Urbanisation.

- HURTUBISE, Yves et P. PARÉ (1989). *Pratiques d'action communautaire en CLSC*, Actes du colloque sur l'action communautaire en CLSC, Québec, Centre de recherche sur les services communautaires, Université Laval.
- HURTUBISE, Yves (1992). « L'organisation communautaire en CLSC », dans DOUCET et FAVREAU. *Théorie et pratiques en organisation communautaire*, Sainte-Foy, PUQ, p. 201-211.
- JOBIN, Marie (1986). *L'action communautaire dans les CLSC, état de la question*, Fédération des CLSC, 18 p.
- LACHAPPELLE, René (1988). *L'approche communautaire dans les CLSC : points de vue de l'intérieur*, Québec, École de service social, Université Laval, 24 p.
- LAZURE, Denis (1977). « Des services à la population dans une perspective de complémentarité », *Administration hospitalière et sociale*, vol. XXIII, n° 6, p. 34-36.
- LESEMANN, Frédéric (1981). *Du pain et des services. La réforme de la santé et des services sociaux au Québec*, Montréal, Saint-Martin, 232 p.
- MATHIEU, Réjean (1987). « Approche communautaire ou intervention communautaire ? », *Revue canadienne de politique sociale*, n° 18, mai, p. 112-113.
- PARENTEAU, Fernand (1986). *Historique, actualité et avenir des CLSC*, Mémoire présenté à la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux (commission Rochon), Québec, Direction des services communautaires du ministère de la Santé et des services sociaux, 111 p. + annexe.
- PAYETTE, Maurice (1990). « L'action communautaire en CLSC : la baliser pour la renforcer », dans *L'avenir est au communautaire*, Actes du colloque, RQIIAC, Montréal, p. 7-8.
- POUPART, Robert, Jean-Jacques SIMARD et Jean-Paul OUELLET (1986). *La création d'une culture organisationnelle : le cas des CLSC*, Montréal, Université du Québec à Montréal, Fédération des CLSC, 93 p.
- RENAUD, Marc (1977). « Réforme ou illusion ? Une analyse des interventions de l'État québécois dans le domaine de la santé », *Sociologie et sociétés*, vol. 9, n° 1.
- ROBERT, Lionel (1989). « Le rapport Brunet : la première définition opérationnelle des CLCS », *Intervention*, n° 83, p. 17-24.
- ROY, Maurice (1987a). *Les CLSC : ce qu'il faut savoir*, Montréal, Saint-Martin.
- ROY, Maurice (1987b). *Le rapport Brunet : un plan de travail qui convient aux CLSC ?* Communication au Congrès de la FCLSCQ, Montréal, 7 p.
- ROY, Maurice (1988). « L'action communautaire, une composante essentielle en CLSC », dans HURTUBISE et PARÉ. *Pratiques d'action communautaire en CLSC*, Québec, Université Laval, p. 17-23.
- RQIIAC (1991). *L'avenir est au communautaire*, Actes du colloque de mai 1990, Montréal, p. 92.
- VALLÉE, Linda (1991) « Le document de réflexion de la Fédération des CLSC du Québec. L'action communautaire enfin reconnue ! », *Inter-action communautaire*, juin, vol. V, n° 2, # 18, p. 1-3.

VINET, Alain (1978). « La participation dans le réseau des Affaires sociales : l'expérience des CLSC », *Le médecin du Québec*, vol. 13, n° 9, p. 67-81.

VIGEOZ (1991). *Rapport du groupe de travail sur l'action communautaire en CLSC*, Montréal, FCLSCQ, 38 p.

### **Rapports gouvernementaux :**

COMITÉ BRUNET (1987). *Rapport du comité de réflexion et d'analyse des services dispensés par les CLSC*, Québec, Gouvernement du Québec, 91 p.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES SERVICES DE SANTÉ ET LES SERVICES SOCIAUX (1988). *Rapport (commission Rochon)*, Québec, Gouvernement du Québec, p. 209-217.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA RÉVISION DES FONCTIONS ET DES ORGANISATIONS GOUVERNEMENTALES (1986). *Rapport (rapport Gobeil)*, Québec, Gouvernement du Québec, 47 p.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA DÉRÉGLEMENTATION (1986). *Réglementer moins et mieux : rapport final (rapport Scowen)*, Québec, Conseil exécutif, 2 v.

*Privatisation des sociétés d'État : orientations et perspectives* (1986) (rapport Fortier), Québec, Direction des communications, ministère des Finances, 71 p.



---

## CONCLUSION

### L'action communautaire en CLSC à la croisée des chemins ?

---

Comment l'action communautaire en CLSC a-t-elle évolué dans le paysage des années quatre-vingt et du début des années quatre-vingt-dix ? Quelle est la portée de cette évolution ? Quels sont les principaux signes de transformation et de renouvellement de ce type d'intervention dans le contexte de la réforme initiée par le ministère de la Santé et des Services sociaux ? Telles sont les questions à l'origine de cette recherche. Par quoi, au terme de celle-ci, pouvons-nous en synthèse et en perspective, répondre à ces questions ?

« Les CLSC sont à la croisée des chemins », titrait la revue *Nouvelles pratiques sociales* dans un numéro thématique de 1988. Au sein de ces CLSC, l'action communautaire se trouvait elle aussi à un carrefour, et elle l'est encore aujourd'hui, dans une certaine mesure. Mais les CLSC et leur action communautaire sont beaucoup plus armés aujourd'hui qu'il y a cinq ou six ans. L'action communautaire en CLSC a connu des transformations importantes depuis près de vingt ans : son corridor de travail est désormais différent de celui d'hier, il faut compter qu'avec l'arrivée de nouvelles générations, la motivation au travail a changé... Simultanément, les communautés locales elles-mêmes ont vécu des changements significatifs à maints égards : leur appauvrissement, la poursuite du déclin des

villages et des quartiers populaires des villes, l'exode des forces vives des milieux, etc. Le rôle de l'État s'est également modifié le désengagement dans certains secteurs, des difficultés de la part des CLSC à obtenir des budgets pour répondre à des besoins nouveaux, la politique dite de « complémentarité » du secteur communautaire.

Après avoir synthétisé l'essentiel de nos conclusions de recherche, nous esquisserons des scénarios de développement pour la mission communautaire des CLSC et particulièrement pour l'action communautaire. Quel avenir dans quelle société ?

### 1. Les nouvelles tendances de l'action communautaire en CLSC

Ces nouvelles tendances se présentent comme des conclusions de notre recherche.

1. Il ressort qu'une politique étatique a, règle générale, cherché à homogénéiser les CLSC. Le coup d'envoi principal aura été le rapport Brunet (1987). Les CLSC étant menacés dans leur survie, à beaucoup d'endroits, des directions générales ont tenté de s'« enligner » sur le rapport Brunet, d'autres affirmant plutôt qu'elles avaient précédé ce mouvement. La volonté du MSSS n'avait laissé que peu de doute sur l'obligation pour les CLSC de sortir de l'expérimentation tous azimuts. Mais...
2. Il faut parler de l'inexistence du modèle unique, standardisé, « normalisé » de CLSC. Nous en avons plutôt observé trois sortes : le CLSC dont l'axe principal est socio-institutionnel (celui qui est le proche parent du CLSC « succursale »), le CLSC dont l'axe principal est socio-communautaire et le CLSC mixte, c'est-à-dire celui qui occupe une position intermédiaire, à la fois socio-institutionnelle et socio-communautaire.
3. La majorité des acteurs locaux liés aux CLSC font de plus en plus le constat d'un certain déplacement des enjeux du national vers le local et le régional par l'intermédiaire de la réforme Côté et des régies régionales.
4. On observe, sur vingt ans, une évolution similaire de l'action communautaire des CLSC et du mouvement populaire et communautaire : professionnalisation de l'intervention, spécificité et spécialisation, diminution de l'intensité des formes d'action communautaire de type action sociale, stabilisation du travail de

*type planning social* (clientèle cible, etc.), revalorisation de la stratégie de développement local et du partenariat public-communautaire, voire public-privé-communautaire, conscience vive de la pauvreté et de ses nouvelles formes.

5. On note une importante diversité régionale dans l'évolution du mouvement populaire et communautaire comme dans l'avancée des pratiques d'organisation communautaire des CLSC. D'une façon plus générale, il semblerait que nous assistions là aussi à un déplacement progressif du lieu des enjeux : les référents étatiques et les espaces nationaux semblent en perte de vitesse au bénéfice de l'espace local comme cadre de vie et de l'espace régional comme cadre de vie politique, comme cadre de référence (Gagnon et Klein, 1991). La société fragmentée par la crise se reconstruit aujourd'hui plus qu'hier par le bas, par les communautés locales, par les régions.
6. La place stratégique des organisateurs communautaires dans la mission **communautaire** des CLSC se confirme nettement. Selon l'avis d'une majorité, le leadership communautaire des CLSC passe indéniablement par les organisateurs communautaires et les directions générales, tous deux engagés dans des dossiers qui touchent **l'ensemble** de la communauté.
7. Les CLSC connaissent un problème sérieux dans leurs relations avec les organismes communautaires, c'est-à-dire de difficiles partenariats « public-communautaire ». La transformation des CLSC en institutions publiques offrant des services professionnels sociaux, communautaires et de santé de première ligne n'allait pas de soi. Dans certains cas, elle a signifié une « déchirure historique » avec les organisations populaires et communautaires.
8. On voit se confirmer la fin d'une certaine conception de l'organisateur communautaire militant engagé socialement, conscientisateur, redevable qu'à la communauté. Cependant, la fin de cette conception ne laisse pas de vide. Elle cède plutôt la place à un nouveau projet professionnel qu'expriment assez bien les réflexions et avancées du Regroupement des intervenants et intervenantes communautaires en CLSC par ses colloques et sa revue *Inter-action communautaire*.
9. On remarque une pratique d'organisation communautaire qui intervient désormais dans des domaines nouveaux avec des stratégies différentes, mais avec la même vitalité à travailler à la mise en place d'une société nouvelle. Toutefois, l'engagement est mieux évalué et tient davantage compte de la vie privée.

10. **L'approche communautaire** pénètre néanmoins avec difficulté et de façon très inégale, et ne réussit que là où les organisateurs communautaires y mettent du leur.
11. L'existence d'un terrain commun surtout avec les directeurs généraux se confirme. Les tensions souvent observées entre organisateurs communautaires et directions générales au sein des CLSC sont relativement bien connues. Traditionnellement, au Québec, l'intervention communautaire a plutôt été portée vers l'action directe. Elle a délaissé ou laissé à d'autres les champs d'intervention tels que la planification et l'administration de services. Pourtant, on se rend mieux compte aujourd'hui qu'après avoir revendiqué et obtenu ce qu'on voulait, il faut faire marcher, organiser, gérer. L'organisation communautaire et l'administration sociale se retrouvent au **carrefour** de la revendication et de la réforme à laquelle elle conduit.
12. C'est désormais la fin du pessimisme généralisé (si tant est qu'il ait existé) chez les intervenants de cette profession sociale qu'est l'organisation communautaire, intervenants qui manifestent au contraire le goût de s'inscrire dans du nouveau. Les résultats du premier volet de notre recherche (Hurtubise *et al.*, 1989) nous l'avaient d'ailleurs déjà annoncé.

Bref, les CLSC ont connu une évolution en dents de scie, et leur réseau se caractérise aujourd'hui par la diversité plutôt que par ce recul maintes et maintes fois annoncé par ceux qui prétendent que le seul « vrai » CLSC est celui de la phase initiale ; plutôt par la diversité que par l'uniformisation généralisée. On peut donc prévoir plusieurs scénarios pour leur avenir, et non pas un seul, avenir qui dépend pour beaucoup des choix que feront, ensemble ou séparément, les organismes communautaires, les intervenants communautaires et les directions de CLSC, notamment à l'intérieur des nouvelles régions régionales.

## **2. L'avenir de l'action communautaire en CLSC : éléments de prospective**

On n'y échappe pas, par l'intermédiaire de l'organisation communautaire principalement, le CLSC demeure un des leviers importants du « communautaire » dans des communautés locales qui cherchent à s'organiser. Mieux, la conclusion d'une recherche précédente à l'effet qu'il est un levier permanent de nombreux groupes populaires et communautaires (Favreau,

1989 : 51-97) s'est trouvée confirmée par la présente étude. Avec un minimum de lucidité, on peut considérer que la plupart des organisations communautaires jugeraient comme une perte significative l'absence des CLSC dans la mise en place d'infrastructures communautaires qui auraient pour mandat de répondre aux nouveaux problèmes sociaux qui surgissent.

Ceci étant dit, plusieurs types de CLSC existent, comme nous l'avons proposé précédemment : au sein de la société québécoise et de la FCLSCQ se côtoient des CLSC « socio-communautaires », des CLSC « socio-institutionnels–socio-communautaires » et des CLSC « socio-institutionnels ». Y a-t-il un modèle dominant ? Cela dépend de la période considérée. Durant les années quatre-vingt, une prédominance du modèle « socio-institutionnel » a semblé vouloir se dessiner. C'est ce qui a fait conclure à l'éclatement du compromis de départ des CLSC, l'alliance de leur direction avec les salariés et les usagers : 1) parce que les organisations populaires et communautaires étaient affaiblies par leurs divisions et leur sous-financement ; 2) parce que le syndicalisme était en position de repli ; 3) parce que les directions de CLSC étaient en train de passer d'une culture organisationnelle d'animation sociale à une culture d'administration publique ; et 4) parce que les CLSC avaient fini par adopter une approche centrée sur des clientèles cibles au détriment d'une approche plus globale des conditions de vie des communautés (Bélanger et Lévesque, 1988 ; Lesemann, 1987).

Cette conclusion laissait peu de chance de renouvellement et peu d'avenir à moyen terme à ce mode d'intervention qu'est l'organisation communautaire. Avec les années quatre-vingt-dix et la conjoncture de reconnaissance des CLSC comme établissements de première ligne, conjoncture accompagnée d'une certaine reprise de vitalité des mouvements sociaux autour d'enjeux comme la pauvreté, il est beaucoup moins évident d'en arriver à cette conclusion pessimiste... Examinons cela de plus près.

## **2.1. L'action communautaire des CLSC : les défis d'aujourd'hui**

En tenant compte à la fois des positions que semblent aujourd'hui vouloir adopter les directions générales de CLSC, de l'attitude rencontrée chez les intervenants communautaires, de la nouvelle conjoncture interne que la réforme Côté a dessinée pour le secteur public des affaires sociales, et de

l'évolution récente des mouvements sociaux', que nous est-il aujourd'hui possible d'extrapoler pour l'avenir de l'action communautaire des CLSC ?

Mentionnons d'abord que l'action communautaire et la mission communautaire des CLSC dépendent en premier lieu de ce que les CLSC génèrent eux-mêmes. A cet égard, il faut noter qu'elles seront plus ou moins fortes 1) selon le type d'accompagnement que font les organisateurs communautaires auprès des groupes du milieu ; 2) selon le type de présence qu'exerce la direction générale dans la communauté ; 3) selon le type de collaboration qui existe entre les intervenants communautaires et la direction sur les différents dossiers ; 4) selon le type de présence que pratiquent les organisations communautaires dans les CLSC ; 5) selon l'engagement socio-politique des CLSC en tant qu'institutions dans les dossiers sociaux chauds de leur communauté respective ; enfin, 6) selon l'importance que prend le travail-terrain réalisé par des collectifs d'intervenants du CLSC qui s'inspirent de l'approche communautaire.

Il faut ajouter à cela que les CLSC, dans leur contribution aux communautés locales, sont tributaires des politiques publiques, presque de la même manière que les organismes communautaires. L'État se désengage, certes, sur le plan financier, mais sa fonction de régulation politique s'intensifie (Bihl, 1992 : 7), car il soutient une politique de complémentarité et de spécialisation des services entre le secteur communautaire et le secteur public de première ligne et encourage également la concentration des CLSC dans des champs d'expertise spécifiques par l'intermédiaire de programmes nationaux. La réponse à ces politiques et la marge de manœuvre que les CLSC se donnent au plan local sont des éléments supplémentaires qui jouent, positivement ou non, pour favoriser le développement de leur contribution aux communautés locales.

Mais certaines conditions de base s'imposent pour parvenir à un développement réussi et productif de cette contribution :

1. Dans la communauté, l'appauvrissement doit être pris en charge par l'ensemble des forces vives du milieu, y compris le CLSC et son équipe d'organiseurs communautaires.

1. Nous pensons ici de façon particulière aux dispositifs nouveaux mis en place à partir d'états généraux dans de nombreux secteurs (emploi, coopération, monde rural, municipalités, etc.) : fonds régionaux d'investissement, différentes formes de concertation et de partenariat, mobilisation autour du développement local, émergence d'une nouvelle économie sociale, etc. Voir notamment à ce propos les articles de J. BOUCHER sur le syndicalisme, de P.-R. BÉLANGER et B. LÉVESQUE sur le mouvement populaire et communautaire et de J.-G. VAILLANCOURT sur le mouvement vert dans DAIGLE et ROCHER (1992). *Le Québec en jeu : comprendre les grands défis*, Montréal, PUM.

2. La collaboration entre la direction et l'organisation communautaire doit se pratiquer, sur des dossiers communs, d'une façon régulière et récurrente.
3. Il faut aussi compter avec une répartition équilibrée du travail de l'organisation communautaire autour des trois volets suivants : en premier lieu et en priorité, le travail de développement avec des groupes du milieu de telle sorte que la vitalité du milieu soit renforcée. Ce travail doit disposer de la liberté d'action nécessaire quant aux stratégies à déployer. La contrepartie de cela étant que les intervenants communautaires utilisent leur droit de réserve lorsque la situation l'impose<sup>2</sup> et pratiquent la transparence en favorisant une circulation régulière d'informations auprès des autres intervenants et de la direction ; en deuxième lieu, le travail avec la direction autour de dossiers d'enracinement du CLSC en tant que CLSC dans le milieu. Un CLSC nous fournit un exemple de ce travail par l'organisation à laquelle il procède d'une consultation périodique des organismes communautaires pour renouveler sa programmation ; finalement, le travail de soutien à l'engagement communautaire des autres intervenants du CLSC, ce qui suppose une ouverture des intervenants à **l'approche communautaire** et au « patchwork » (Panet-Raymond, 1988), à l'intervention de quartier par collectifs d'intervention (Gingras, 1991), au support à des groupes d'entraide et à la mise sur pied de programmes préventifs (Tousignant, 1987).
4. La nécessité pour les CLSC de se faire reconnaître une marge de manœuvre locale qui soit réelle en ce qui a trait à l'insertion des programmes nationaux du MSSQ au sein des communautés qu'ils desservent.

On retrouvera au pôle opposé toutes les conditions d'une impasse ou d'un blocage : 1) une communauté divisée sur les moyens à prendre pour vaincre la pauvreté et un CLSC disposant de peu de leadership pour additionner les forces du milieu ; 2) une direction et des intervenants communautaires qui font cavaliers seuls dans leurs relations avec le milieu ; 3) une direction qui cherche à contrôler le travail de ses intervenants communautaires ; 4) le tout complété par une attitude des

2. Le droit de réserve signifie que les intervenants communautaires conviennent qu'il n'est pas toujours opportun d'être sur la première ligne de front, notamment au plan syndical afin de ne pas compromettre des collaborations futures avec la direction générale sur des dossiers jugés prioritaires (par exemple, l'engagement du CLSC dans la revitalisation socio-économique à la suite de plusieurs fermetures d'entreprise).

intervenants communautaires qui ne se considèrent redevables qu'à la communauté, qui exercent même le leadership d'organisations communautaires en acceptant d'y occuper des postes de direction et en se limitant indéfiniment à ne toujours supporter que les mêmes groupes, qui refusent l'évaluation des pairs, qui se mettent sur la première ligne de l'action syndicale en ne considérant la direction que comme un patron. Ajoutons que, dans ce cas d'espèce, les intervenants communautaires et les autres intervenants se confinent dans le cloisonnement des dossiers : le « communautaire » et la prévention sociale relevant dès lors des organisateurs communautaires, et l'urgence, le curatif et l'intervention individuelle, des autres. Si, par surcroît, l'élite locale fait pression sur le CLSC pour qu'il se « mêle de ses affaires » et que le conseil d'administration et la direction suivent les directives du MSSS à la lettre, tous les ingrédients sont présents pour paralyser le CLSC dans l'exercice de sa mission communautaire et ainsi accentuer la polarisation des principaux acteurs, leur morosité et leur essoufflement respectif.

Cette situation est extrême : sur les dix-huit CLSC étudiés, nous en avons vu deux ou trois s'enfoncer dans la crise, cinq ou six en bonne santé et les autres vivre des situations partiellement stimulantes ou partiellement essoufflantes, c'est-à-dire des situations connaissant des tensions mais dans un processus potentiellement fécond. Il reste que ces conditions concrètes, pour le meilleur et pour *le* pire, permettent de voir comment il est possible de développer des dispositifs qui encourageront la mission communautaire des CLSC.

## **2.2. Le cadre socio-politique général dans lequel se meuvent aujourd'hui les CLSC**

Quels sont les scénarios globaux que pourra suivre le développement des CLSC dans leur relation avec les communautés locales ? À notre avis, le cadre socio-politique général dans lequel se meuvent les CLSC peut influencer notablement leur évolution. Selon que l'État s'infléchira dans telle ou telle direction et que les mouvements sociaux auront telle ou telle force, on pourrait se retrouver avec l'un ou l'autre des scénarios suivants.

**Scénario numéro un :** La « corporatisation » du communautaire, scénario qui illustre un danger bien actuel. Cette avenue implique en effet une certaine forme d'étatisation de l'intervention au sein des communautés locales : les CLSC, sous un mode mineur ou majeur, participent alors objectivement à la fragmentation des forces sociales d'un milieu en soutenant la démarche de défense d'intérêts très spécifiques, d'intérêts catégoriels au détriment de l'intérêt général. Par exemple en favorisant, par le

biais des politiques annuelles de financement, la sous-traitance des organisations du secteur communautaire et l'arbitrage des concurrences par les régies régionales. Du coup, on privilégie la domestication du mouvement populaire et communautaire et, indirectement, le maintien de la centralisation des services sociaux et de santé.

**Scénario numéro deux :** La démocratisation par le communautaire. Plus optimiste, il incarne des perspectives véhiculées présentement par un certain nombre d'acteurs des CLSC et des mouvements sociaux (mouvement syndical, mouvement communautaire, mouvement vert). Cette avenue favorise ouvertement la démocratisation et le renforcement du caractère autonome des communautés locales et de leur secteur communautaire. L'État permet au secteur communautaire et aux CLSC de progresser avec une marge de manœuvre propre dans leurs interventions, leurs lectures des problèmes sociaux, leurs orientations – le dénominateur commun l'emportant sur les demandes trop spécifiques. On est alors dans une conjoncture où l'État soutient les initiatives locales et le développement régional, le renouvellement des pratiques sociales et, plus largement, le développement d'un « tiers-secteur d'utilité publique » (Lipietz, 1989). Dans ce cadre, la décentralisation devient plus qu'un espoir lointain.

**Scénario numéro trois :** La privatisation du communautaire et du social. Pessimiste, certes, il représente bien néanmoins les appréhensions de certains des acteurs concernés. C'est la marginalisation des communautés locales, du secteur communautaire et de la mission communautaire des CLSC, par un État qui soutient pour l'essentiel un mouvement de privatisation de la santé et des services sociaux et, plus largement, de l'ensemble du développement économique et social ; une prédominance, donc, de l'urgence sur la réforme, du curatif sur le préventif, de la santé sur le social.

**Mais peut-être vaut-il mieux parler de ces scénarios comme de courants sociaux** (technocratique, démocratique et néo-libéral) qui traversent la société québécoise et y cohabitent !

### Scénarios de développement des CLSC au plan communautaire

Scénarios de développement des CLSC au plan communautaire / Dimensions	Scénario 1 : étatisation et « corporatisation » du communautaire Courant technocratique	Scénario 2 : démocratisation par le communautaire Courant démocratique	Scénario 3 : privatisation du « social et du communautaire » Courant néo-libéral
1) La communauté, les organisations communautaires	Dépendance des communautés locales à l'égard de l'État, « corporatisation » des organisations communautaires	Renforcement des organisations communautaires et reconnaissance de leur contribution	Marginalisation des communautés locales, isolement des organisations communautaires
2) L'État (MSSS, régies régionales, etc.)	Politique de complémentarité des organismes communautaires et de planification de services à l'échelle du Québec (centralisation)	Politique de soutien aux organismes communautaires, soutien de l'État au développement régional et politique du partenariat	Privatisation de plusieurs services de santé et de services sociaux
3) Les services en CLSC	En fonction d'une programmation de services locaux sur une base nationale + complémentarité et sous-traitance	Programmes locaux importants, CLSC socio-communautaires, développement d'un « tiers secteur d'utilité publique »	Prédominance de la santé sur le social, du curatif sur le préventif, de l'intervention d'urgence sur celle de développement

### 2.3. L'action communautaire de demain<sup>3</sup>

Le malaise dans l'organisation communautaire au Québec s'est traduit par de l'incertitude chez un certain nombre de ses protagonistes. Dans les années quatre-vingt, surtout entre 1980 et 1985, nous avons assisté à un double mouvement, soit le repli des mouvements sociaux accompagné d'un non moins grand repli des travailleurs professionnels et semi-

3. Nous reprenons en partie des propos développés dans Doucet et FAVREAU (1991). « Mise en perspective autour de trois modèles », dans *Théorie et pratiques d'organisation communautaire*, Sainte-Foy, PUQ, en particulier les pages 22 à 29.

professionnels du secteur social (Bélangier et Lévesque, 1988). Durant les années quatre-vingt, l'organisation communautaire paraît être sur la défensive. En réalité, avec le recul des années et les nouvelles données du début des années quatre-vingt-dix, on peut aujourd'hui considérer qu'elle est plutôt en mutation et, dans certains secteurs, en train de se renouveler substantiellement.

L'offensive néo-libérale et les incertitudes des années quatre-vingt n'ont pas eu un effet aussi négatif qu'on l'avait d'abord cru : elles ont laissé place au début d'un renouvellement. Avec les années quatre-vingt-dix, on constate que les mouvements sociaux n'en sont plus au repli. Après une période de plafonnement, il y a eu relance autour de nouveaux enjeux donnant naissance à de nouveaux groupes et à de nouvelles figures d'organisation communautaire, non seulement au Québec mais ailleurs, notamment aux États-Unis (Favreau, 1989 ; Boyte, 1990 ; Favreau et Lachapelle, 1994).

À cette reprise de l'organisation communautaire dans des secteurs plus nouveaux, il faut ajouter la vigueur nouvelle du sentiment d'appartenance à des communautés locales, à des quartiers autour desquels on veut redévelopper une identité, participer à l'aménagement de ces territoires (le refus de la « gentrification ») et entreprendre des interventions de développement économique local. En 1970 comme en 1990, le quartier Pointe-Saint-Charles, dans le sud-ouest de Montréal, est très représentatif de la vitalité des communautés locales (Gareau, 1990). Mentionnons également le refus d'une large partie du secteur communautaire d'être limité à la stratégie étatique de la complémentarité, refus dont témoigne sa lutte pour la reconnaissance de sa contribution comme mouvement et pour la revendication d'un financement étatique adéquat et respectueux de son autonomie d'intervention.

Signe du changement d'époque et de mentalité, ce renouvellement des pratiques sociales s'accompagne également d'une certaine reprise de la réflexion théorique. On ne se satisfait plus d'une analyse simpliste du rôle de l'État (du type « l'État au service de la classe dominante ») :

L'appareil étatique n'est pas une machine bien huilée, au contrôle efficace, supervisée par les laquais du capitalisme. Les politiques de cet État sont souvent inconsistantes et contradictoires car elles reflètent la nature compétitive de l'économie capitaliste et la crise qui la déchire.

(Fleetwood et Lambert, 1982)

Plus spécifiquement, les possibilités de l'organisation communautaire des années quatre-vingt-dix sont plus diversifiées et solides qu'il n'y paraît à première vue. Ainsi, nous pouvons observer, d'une part ; le renouvellement de la stratégie de développement local, lequel n'est plus confiné au

milieu rural et aux régions éloignées des grands centres urbains. D'autre part, si le mouvement populaire et communautaire des années quatre-vingt-dix, surtout dans son action de défense de droits sociaux, est moins visible et spectaculaire qu'au cours des années soixante-dix par exemple, il a par ailleurs atteint un niveau d'organisation et de politisation, au sens d'un engagement dans les affaires publiques particulièrement sur le plan municipal, singulièrement élevé (Langlois, 1990).

Enfin, la stratégie du **planning social** au sein des ministères sociaux du Québec n'est pas battue en brèche : si le néo-libéralisme a grugé certains services sociaux et de santé en les privatisant, à l'inverse, des mesures étatiques ont commencé à s'imposer dans d'autres secteurs. On peut penser ici à tout le domaine de l'environnement où le gouvernement a été forcé d'intervenir. Du même coup, on a vu émerger l'engagement direct des CLSC à ce chapitre et une certaine légitimité du travail communautaire de ces derniers en matière d'écologie sociale (Doucet, 1991).

#### **2.4. Les CLSC, leur action communautaire et le débat de société des années quatre-vingt-dix**

##### **2.4.1. Secteur communautaire, action communautaire en CLSC et rôle de l'État**

L'organisation communautaire dans les CLSC est au carrefour de l'action revendicatrice, de l'entraide communautaire et du développement économique, social et local. L'État mise sur le secteur communautaire et sur l'action communautaire, comme le montrent les avancées « communautarisantes » du MSSS depuis le début des années quatre-vingt et, plus que jamais, depuis la réforme Côté au début de la présente décennie.

Mais les organismes du secteur communautaire et l'action communautaire des CLSC ne sont pas là pour tout faire, comme le rappelle à juste titre H. Campfens dans une communication à Saskatoon :

There are too many problems in society that can not be resolved just through self-help, the local community or the voluntary sector. There must be a search for combinations in action that involve both the voluntary sector, local community, self-help groups *and the state*.

(Campfens, 1991 : 17)

Car les risques de bricolage au plan local sont nombreux : combien d'expériences de communautés locales demeurent limitées ou sans garantie de s'inscrire dans un processus de longue durée ? C'est bien sur ce plan

que l'État doit intervenir, qu'il faut sentir que le changement vient d'en haut :

[...] pour consolider, développer l'acquis des initiatives d'en bas [...] car sans ces instances suprarégionales qui fixent les règles du jeu, les régions, les « pays » risquent fort de se retrouver en situation de libre concurrence, les uns contre les autres au détriment des moins bien lotis. Pas de développement local sans solidarité nationale, internationale.  
(Lipietz, 1989 : 117)

Tout un défi pour l'organisation communautaire des CLSC et pour le secteur communautaire, car, très souvent, leur intervention soutient une activité de survie, un bricolage pour lequel on ne peut prévoir un avenir solide. Mieux vaut une démarche incertaine que pas de démarche du tout : voilà la clé de nombreux projets en « communautaire » dans un contexte de rareté de ressources. De ces nombreux projets émergent finalement les plus tenaces... Mais à quel prix ? Plusieurs se verront en effet obligés d'abandonner ou de réduire leurs activités à si peu, et les plus engagés auront alors le sentiment qu'on ne les y reprendra plus. L'État ne peut jouer le simple rôle d'« accompagnateur », qu'il a tendance à se donner aujourd'hui, ni privatiser certains secteurs de ses activités sans mettre en danger la protection sociale, sans compter les risques que cette privatisation nous ferait courir (Vaillancourt, 1987 et 1992). Il faut espérer que la mobilisation enclenchée par le développement local ne viendra « pas servir de justification au désengagement de L'État... trop porté à capituler devant le Capital » (Gagné, 1992 : 9).

#### ***2.4.2. Le débat de société dans les années quatre-vingt-dix***

Dans les années soixante et soixante-dix, il y avait le projet d'une société nouvelle, de type socialiste, projet que défendaient plusieurs intervenants communautaires de CLSC, les mouvements sociaux les plus vigoureux et les centrales syndicales en particulier. Il n'y a plus aujourd'hui de projet de ce type pour nous fournir un horizon social et politique stimulant. Plus encore, ce projet de société véhicule aujourd'hui une pensée sinistrée. Les thèmes de prédilection de cette période n'ont plus de force d'attraction : la naissance rapide d'un pays (le Québec), la création d'un mouvement socialiste, la planification et la nationalisation des grands secteurs de l'économie, etc., tout cela ne mobilise guère les esprits et les organisations.

Faut-il pour autant désespérer du monde actuel ? Question qui déborde largement les fins de cette enquête. Peut-on pour autant s'en laver les mains ? On peut au moins faire la proposition générale à l'effet que d'autres questions que celles abordées au cours des années soixante-dix irriguent aujourd'hui le débat social : le combat contre la pauvreté et pour

le développement local, la lutte pour lier production et écologie sociale, celle pour la participation des immigrants à la société québécoise, particulièrement les nouvelles migrations du tiers-monde, le retour en force du thème de la démocratie constituent autant d'enjeux majeurs qui peuvent canaliser nos réserves de forces intellectuelles et morales pour progresser socialement. Certes, un nouveau projet de société un tant soit peu consistant est plus difficile à définir qu'à une certaine époque... Mais, il est devenu plus clair qu'aujourd'hui :

[...] l'ennemi principal a cessé d'être univoque ; il s'agit désormais d'un monstre aux mille visages pouvant prendre, tour à tour, l'apparence de la bombe démographique, de la drogue, de la prolifération nucléaire, des fanatismes ethniques, du sida, de l'intégrisme islamique, de l'effet de serre, des grandes migrations, du nuage rétroactif, etc. Toutes menaces sans frontière et d'amplitude planétaire. (Ramonet, 1992 : 13)

Le défi n'est pas mince. Il peut être régénérateur. Et comme le dit si bien Martine Gilson dans *Le Nouvel Observateur* (pour la France mais, dans ce cas, cela vaut aussi pour le Québec) :

On entre aujourd'hui dans une deuxième phase de l'innovation sociale. Dans les années 1985-1990, on a créé, dans un certain désordre, des outils associatifs [on dirait au Québec « communautaires »] pour lutter contre l'exclusion. Maintenant que les outils sont en place, il faut les synchroniser. C'est l'enjeu des années 1990-1995.

### Repères bibliographiques

- BÉLANGER, Paul-R et Benoît LÉVESQUE (1992). « Le mouvement populaire et communautaire : de la revendication au partenariat (1963-1992) », dans DAIGLE, G. et G. ROCHER. *Le Québec en jeu : comprendre les grands défis*, Montréal, PUM, p. 713-748.
- BÉLANGER, Paul-R et Benoît LÉVESQUE (1988). « Une forme mouvementée de gestion du social : les CLSC », *Revue internationale d'action communautaire*, 19/59, Montréal, p. 49-64.
- BIHR, A. (1992). « Malaise dans l'État-nation », *Le Monde diplomatique*, février, p. 7.
- BOYTE, Harry C. (1990). *CommonWealth, a Return to Citizen Politics*, New York/ London, The Free Press.
- BRUNET, J. (1987). *Rapport du comité de réflexions et d'analyse des services dispensés par les CLSC, Québec*, Ministère de la Santé et des Services sociaux.
- DAIGLE, G. et G. ROCHER (1992). *Le Québec en jeu : comprendre les grands défis*, Montréal, PUM.

- DOUCET, Laval et Louis FAVREAU (1991). « Mise en perspective autour de trois “modèles“ », dans DOUCET et FAVREAU. *Théorie et pratiques en organisation communautaire*, Sainte-Foy, PUQ, p. 5-34, en particulier les pages 22-29.
- DOUCET, Laval (1991). « L'action communautaire environnementale en CLSC », dans DOUCET et FAVREAU. *Théorie et pratiques en organisation communautaire*, Sainte-Foy, PUQ, p. 213-234.
- FAVREAU, Louis (1988). *Mouvement populaire et intervention communautaire : continuités et ruptures*, Montréal, Éd. du Fleuve/CFP.
- FAVREAU, Louis (1989). « L'action communautaire dans les CLSC a-t-elle un avenir ? », dans HURTUBISE, Yves et P. PARÉ. *Pratiques d'action communautaire en CLSC*, Actes du colloque sur l'action communautaire en CLSC, mai 1988, Québec, Université Laval. Extraits parus dans *Le Devoir* du 25 juillet 1988.
- FAVREAU, Louis et René LACHAPPELLE (1994). *L'action communautaire en CLSC, des acquis, des défis*, Actes du Colloque du RQIAC (juin 1992), Hull, UQAH (à paraître en 1994).
- FLEETWOOD, H. et J. LAMBERT (1982). « Bringing Socialism Home : Theory and Practice for a Radical Community Action », dans CRAIG, DERRICOURT et LONEY. *Community work and the state*, Londres, Routledge and Kegan Paul, p. 48-59.
- GAGNÉ, J.-C. (1992). « Le développement régional : un mythe bien ancré » et « Des chiffres révélateurs », *Le Devoir*, 11 août 1992, p. 9.
- GAGNON, Christiane et Juan-Luis KLEIN (1991). « Le partenariat dans le développement local : tendances actuelles et perspectives de changement social », dans *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 35, n° 95, p. 239-255.
- GAREAU, Jean-Marc (1990). *La percée du développement économique communautaire dans le Sud-Ouest de Montréal : le programme économique de Pointe-Saint-Charles*, Montréal, IFDEC.
- GILSON, M. (1992). « Chômage, vers une nouvelle solidarité », *Le Nouvel Observateur*, n° 1422, 6-12 février, p. 30-31 (numéro spécial sur les défis politiques, scientifiques et culturels de la fin du siècle).
- GINGRAS, Pauline (1991). *Le traitement en première ligne des demandes individuelles d'aide en CLSC selon une approche communautaire*, Guide de référence, Québec, MSSSQ, 69 p.
- HURTUBISE, Yves (1988). « L'organisation communautaire en CLSC », *Intervention*, n° 83, p. 51-57.
- LANGLOIS, Simon (dir.) (1990). *La société québécoise en tendances (1960-1990)*, Québec, IQRC.
- LESEMANN, Frédéric (1987). *Les nouvelles pauvretés, l'environnement économique et les services sociaux*, Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux, Synthèse critique # 4, Québec, Gouvernement du Québec.
- LÉVESQUE, Benoît (1988). « Les CLSC à la croisée des chemins », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 1, n° 1, p. 33-42.
- LIPIETZ, Alain (1989). *Choisir l'audace*, Paris, La Découverte.
- PANET-RAYMOND, Jean (1988). « Le « patchwork » : illusion ou réalité possible pour les CLSC ? », *Intervention*, n° 79, p. 12-20.

- RAMONET, I. (1992). « Un monde à reconstruire », *Le Monde diplomatique*, mai.
- TOUSIGNANT, Michel (1987). *Utilisation des réseaux sociaux dans les interventions. État de la question et propositions d'action*, Document n° 9, Québec, Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux.

---

## BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE

---

- ASSOGBA, Yao (1992). « Raccrocher l'autre jeunesse : une expérience communautaire de rattachement scolaire dans l'Outaouais », *Apprentissage et Socialisation*, vol. 15, n° 1, p. 39-48.
- BEAUCHAMP, Gilles (1992). « La concertation : une méthode de planification ou un processus collectif ? », *Inter-action communautaire*, avril, vol. VI, n° 1, # 21, p. 23.
- BEAUCHAMP, Gilles et Yves HURTUBISE (1988). « Une enquête sur les pratiques d'organisation et de travail communautaires en CLSC : résultats préliminaires », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 1, n° 1, p. 81-90.
- BEAUREGARD, J. (1990). « Les CLSC s'engagent dans la lutte à la pauvreté », *CLSC express*, vol. 3, n° 5, p. 5.
- BÉLANGER, Jean-Pierre et Hector OUELLET (1982). « Les CLSC : quelques éléments d'histoire », dans ÉMOND, Marie, Jocelyn LYNDSEY et Chantal PERRAULT. *Le travail social et la santé au Québec*, Montréal, Behaviora, p. 61-67.
- BÉLANGER, Paul-R. et B. LÉVESQUE (1986). *Mode de vie et éthique du travail*, Communication au 11<sup>e</sup> congrès mondial de sociologie New Delhi, Montréal, Département de sociologie, UQAM.
- BÉLANGER, Paul-R. et B. LÉVESQUE (1988). « Une forme mouvementée de gestion du social : les CLSC », *Revue internationale d'action communautaire*, 19/59, p. 49-64.
- BÉLANGER, Paul-R. et B. LÉVESQUE (1990). « Le système de santé et de services sociaux au Québec : crise des relations de travail et du mode de consommation », *Sociologie du travail*, n° 2/90, Paris.
- BÉLANGER, Paul-R. et B. LÉVESQUE (1987). *La bureaucratie contre la participation*, Rapport de recherche pour la commission Rochon, Montréal, Département de sociologie, UQAM, 400 p.

- BÉLANGER, Paul-R. *et al.* (1987). *Animation et culture en mouvement*, Actes du colloque, Sainte-Foy, PUQ, 316 p.
- BÉLANGER, Paul-R et Benoît LÉVESQUE (1992). « Le mouvement populaire et communautaire : de la revendication au partenariat (1963-1992) », dans DAIGLE, G. et G. ROCHER. *Le Québec en jeu : comprendre les grands défis*, Montréal, PUM, p. 713-748.
- BIHR, A. (1992). « Malaise dans l'État-nation », *Le Monde diplomatique*, février, p. 7.
- BOISCLAIR, Suzanne (1990). « En Abitibi-Témiscamingue. La passivité, c'est terminé ! », *Inter-action communautaire*, octobre, vol. IV, n° 3, # 15, p. 1-4.
- BOIVIN, Robert (1988). *Histoire de la clinique des citoyens de Saint-Jacques (1968-1988). Des comités de citoyens au CLSC du plateau Mont-Royal*, Montréal, VLB, 258 p.
- BOUCHARD, Camil (1992). *Un Québec fou de ses enfants*, Rapport du groupe de travail pour les jeunes, Québec, Gouvernement du Québec.
- BOUCHER, Jacques et Louis FAVREAU (1992). *D'une vision d'avant-garde à une position de solidarités plurielles*, Actes du Colloque sur l'organisation du travail, ACFAS (à paraître en 1993).
- BOUCHER, Jean-Dominique (1986). *Volontaire pour le Tiers-Monde*, Paris, Karthala.
- BOURQUE, Denis (1989). *Conceptions et orientations de « l'approche communautaire » dans les CLSC*, Mémoire de maîtrise en service social, Montréal, Université de Montréal, 126 p.
- BOURQUE, Denis (1985). « L'approche communautaire en centre local de services communautaires : les enjeux en cause et les conditions requises », *Service social*, vol. 34, n° 2 et 3, p. 328-339.
- BOYTE, Harry C. (1990). *Common Wealth, a Return to Citizen Politics*, New York/ London, The Free Press.
- BOZZINI, Luciano (1989). « Les Centres locaux de services communautaires (CLSC) : évaluation et perspective », *Intervention*, n° 83, p. 4-16.
- BRAULT, Marie-Marthe T. et Lise SAINT-JEAN (1990). *Entraide et associations*, Québec, IQRC, 280 p.
- BRUNEAU, P. (1989). *Les villes moyennes au Québec (leur place dans le système socio-spatial)*, Sainte-Foy, PUQ/OPDQ.
- BRUNEAU, P. (1990). « La question des villes moyennes », *Réseau*, mars, p. 12-16.
- CAMPFENS, H. (1990). « The Role and Future of Non-governmental Organizations (NGOs) in Settlement and Integration », dans YELAYA, Shankar. *Proceedings of the Settlement and Integration of New Immigrants to Canada*, Waterloo (Ontario), Centre for social welfare studies, Wilfrid Laurier University, p. 147-175.
- CLERC, D. (1992). « De la production de richesses à la production des exclus », *Le Monde diplomatique*, juillet, p. 14-15.
- CLOUTIER, C. et P. HAMEL (1991). « Les services urbains : le défi du partenariat pour le milieu communautaire », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 35, n° 95, p. 257-283.
- COLLECTIF (1990). *S'organiser, s'entraider, s'en sortir*, Programmation de l'équipe d'organisation communautaire du CLSC Hochelaga-Maisonneuve, Montréal.

- CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES (1992). *Le Québec solidaire. Rapport sur le développement*, Boucherville, Gaétan Morin éditeur/Publications du Québec.
- CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES (1990). *Agir ensemble. Rapport sur le développement*, Boucherville, Gaétan Morin éditeur/Publications du Québec.
- CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES (1989). *Deux Québec dans un. Rapport sur le développement social et démographique*, Boucherville, Gaétan Morin éditeur/Publications du Québec.
- CORPORATION DE DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE DES BOIS-FRANCS (1987). *Fais-moi signe de changement*, Actes du colloque de Victoriaville sur le développement communautaire, Victoriaville.
- COTÉ, Charles (1990). *Désintégration des régions (le sous-développement durable au Québec)*, Chicoutimi, JCL éditions.
- COURCHESNE, Fernand (1992). « Les journaux communautaires en milieu rural », *Inter-action communautaire*, décembre, vol. VI, n° 4, # 24, p. 1-3.
- COUTURE, Bernard (1992). « Le feu sacré... », *Inter-action communautaire*, avril, vol. VI, n° 1, # 21, p. 12.
- DAIGLE, G. et G. ROCHER (1992). *Le Québec en jeu : comprendre les grands défis*, Montréal, PUM.
- DEMERS, D. (1987). « A-t-on besoin des CLSC ? », *L'Actualité*, janvier, Montréal, p. 40-44.
- DESLAURIERS, Jean-Pierre (1991). *Recherche qualitative, guide pratique*, Montréal, McGraw-Hill.
- DESLAURIERS, Jean-Pierre (1985). « De l'animation à la révolution », *Service social*, vol. 34, n°s 2 et 3, p. 369-388.
- DESLAURIERS, Jean-Pierre (1991). « Quelques enjeux de la réforme Côté », *Nouvelles Pratiques sociales*, vol. 4, n° 1, p. 1-8.
- DOMMERGUES, P. (dir.) (1988). *La société de partenariat (économie-territoire et revitalisation régionale aux États-Unis et en France)*, Paris, Afnor-Anthropos.
- DORÉ, Gérald (1992). « L'organisation communautaire et les mutations dans les services sociaux au Québec, 1961-1991 », *Service social*, vol. 41, n° 2, p. 131-162.
- DORÉ, Gérald et Claude LAROSE (1979). « L'organisation communautaire : pratique salariée d'animation des collectivités au Québec », *Service social*, vol. 28, n°s 2-3, p. 69-96.
- DOUCET, Laval et Louis FAVREAU (1991). *Théorie et pratiques en organisation communautaire*, Sainte-Foy, PUQ, 464 p.
- DOYON, M. (1990). « Portrait du Montréal métropolitain... », *CLSC Express*, vol. 3, n° 2, p. 8-9.
- DROZ, B. et A. ROWLEY (1992). *Histoire générale du XX<sup>e</sup> siècle*, Tome 4, Paris, Seuil/ Histoire, p. 231-251.
- DUBET, François (1987). *La Galère, jeunes en survie*, Paris, Fayard.
- FAVREAU, Louis et René LACHAPPELLE (1994). *L'action communautaire en CLSC, des acquis, des défis*, Actes du Colloque du RQIIAC (juin 1992), Hull, UQAH (à paraître en 1994).

- FAVREAU, Louis (1990). « L'action communautaire au Québec : les transformations en cours », *Revue canadienne de service social*, vol. 7, n° 2, p. 159-168.
- FAVREAU, Louis (1989). *Mouvement populaire et, intervention communautaire (1960-1988) : continuités et ruptures*, Montréal, Éd. du Fleuve/CFP, 314 p.
- FAVREAU, Louis et William NINACS (1992). « Le développement économique local communautaire au Québec », *Coopératives et développement*, vol. 23, n° 2, p. 115-123.
- FÉDÉRATION DES AFFAIRES SOCIALES (CSN) (1987). *Le rapport Brunet et les CLSC*, 7 p.
- FÉDÉRATION DES CLSC (1991). *Un premier bilan environnemental des CLSC et des Centres de santé du Québec*, Montréal.
- FLEETWOOD, H. et J. LAMBERT (1982). « Bringing socialism home : Theory and Practice for a Radical Community Action », dans CRAIG, DERRICOURT et LONEY. *Community work and the state*, Londres, Routledge and Kegan Paul, p. 48-59.
- FONTANT, Jean-Marc (1990). « Les Corporations de développement économique communautaire : une des avenues du mouvement social dans l'économie », *Coopératives et développement*, vol. 21, n° 2, Sainte-Foy / Montréal, PUQ/HEC, p. 31-68.
- FORTIN, Johanne (1992). « La Concertation : « Une » ou « Un » mode d'intervention », *Inter-action communautaire*, juillet, vol. VI, n° 2, # 22, p. 22-23.
- FOURNIER, Jacques (1992). « Une gamme de services et une mission large », *Interaction communautaire*, vol. 5, n° 2 (22), p. 12-13.
- FRÉCHETTE, Lucie (1991). « Du schéma corporel à l'organisation communautaire : contrer les effets de la pauvreté à l'école », *Apprentissage et socialisation*, vol. 14, n° 1, p. 31-40.
- GAGNÉ, J.-C. (1992). « Le développement régional : un mythe bien ancré » et « Des chiffres révélateurs », *Le Devoir*, 11 août 1992, p. 9.
- GAGNON, Christiane et Juan-Luis KLEIN (1991). « Le partenariat dans le développement local : tendances actuelles et perspectives de changement social », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 35, n° 95, p. 239-255.
- GAGNON, Gabriel et Marcel RIOUX (1988). *À propos d'autogestion et d'émancipation (deux essais)*, Québec, IQRC.
- GAREAU, Jean-Marc (1990). *La percée du développement économique communautaire dans le Sud-Ouest de Montréal : le programme économique de Pointe-Saint-Charles*, Montréal, IFDEC.
- GAULEJAC, Vincent de (1989). « Honte et pauvreté », *Santé mentale au Québec*, vol. XIV, n° 2, p. 128-137.
- GAUTHIER, Madeleine (1991). « La jeunesse au carrefour de la pauvreté », *Apprentissage et socialisation*, vol. 14, n° 1, mars, p. 51-61.
- GENDREAU, France (1990). *Documentation pour qui veut travailler en environnement-santé en CLSC ou ailleurs sur la planète Terre*, Saint-Jean-Port-Joli, CLSC des Trois-Saumons.
- GENDRON, Jean-Louis (1989). « CLSC 1979-1989 : définition d'objectifs et structures de pouvoir », *Intervention*, n° 83, p. 41-50.
- GIACOBBI, M. et J.P. Roux (1990). *Initiation à la sociologie*, Paris, Hatier.

- GIDDENS, A. (1987). *La constitution de la société*, Paris, PUF.
- GILSON, M. (1992). « Chômage, vers une nouvelle solidarité », *Le Nouvel Observateur*, n° 1422, 6-12 février, p. 30-31 (numéro spécial sur les défis politiques, scientifiques et culturels de la fin du siècle).
- GINGRAS, Pauline (1988). *L'approche communautaire : essai de conceptualisation*, sous la direction de Lionel ROBERT et Hector OUELLET, Québec, Centre de recherche sur les services communautaires, Université Laval, 69 p.
- GINGRAS, Pauline (1991a). « L'approche communautaire », dans DOUCET et FAVREAU. *Théorie et pratiques en organisation communautaire*, Sainte-Foy, PUQ, p. 187-200.
- GINGRAS, Pauline (1991b). *Le traitement en première ligne des demandes individuelles d'aide en CLSC (selon une approche communautaire)*, Guide de référence, Québec, FCLSCQ/Gouvernement du Québec, 69 p.
- GODBOUT, Jacques et Nicole V. MARTIN (1974). *Participation et innovation*, Montréal, INRS-Urbanisation.
- GODBOUT, Jacques-T. et Jérôme GUAY (1988). *Le communautaire public, le cas d'un CLSC*, Montréal, INRS-Urbanisation, 85 p.
- GOUDET, Bernard (1989). « La fonction d'agent de médiation des travailleurs sociaux engagés dans des actions collectives et ses légitimités », dans Bernadette BLANC *et al.* *Actions collectives et travail social*, tome 2 : *Processus d'action et d'évaluation*, Paris, Les éditions ESF.
- GOUDREAU, Michel (1990). « Pour un virage vert des CLSC au Québec », dans *L'avenir est au communautaire*, Actes du colloque du RQIIAC, Montréal, mai, p. 36-40.
- GROULX, Lionel-Henri (1985). « L'analyse des mouvements sociaux urbains : questions de méthode », *Service social*, vol. 34, n°s 2-3, p. 300-307.
- GROULX, Lionel-Henri (1987). « L'État et les services sociaux », dans *Le rôle de l'État*, synthèse critique 1, Québec, Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux, Gouvernement du Québec.
- GROULX, Lionel-Henri (1990). *Où va le modèle suédois ? État-providence et protection sociale*, Paris/Montréal, L'Harmattan/PUM.
- GUAY, Jérôme et Yolaine LAPOINTE (1985). *Document d'initiation aux types d'intervention communautaire*, Québec, Centre de recherche sur les services communautaires, Université Laval.
- GUAY, Lorraine (1991). « Le choc des cultures : bilan de l'expérience de participation des ressources alternatives à l'élaboration des plans régionaux d'organisation de services en santé mentale », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 4, n° 2, p. 43-58.
- GULATI, P. et G. GUEST (1990). « The Community-Centered Model : a Garden Variety Approach or a Radical Transformation of Community Practice ? », *Social Work*, janvier, p. 63-68.
- HAMEL, Pierre et Juan-Luis KLEIN (1991). « Partenariat et territoire : vers une nouvelle géographicit  du social ? », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 35, n° 95, sept. 91, p. 233-236.
- HOGGART, R. (1970). *La culture du pauvre, étude sur le style de vie des classes populaires en Angleterre*, Paris, Minuit.

- HURTUBISE, Yves (1987). « Individualité et vécu solidaire », dans BÉLANGER, LÉVESQUE, MATHIEU et MIDY. *Animation et culture en mouvement*, Sainte-Foy, PUQ, p. 67-70.
- HURTUBISE, Yves et P. PARÉ (1989). *Pratiques d'action communautaire en CLSC*, Actes du Colloque sur l'action communautaire en CLSC, Québec, Centre de recherche sur les services communautaires, Université Laval.
- HURTUBISE, Yves (1989). « L'action communautaire en CLSC : problèmes et enjeux », *Intervention*, n° 83, p. 51-57.
- HURTUBISE, Yves, Gilles BEAUCHAMP, Louis FAVREAU et Danielle FOURNIER (1989). *Pratiques d'organisation et de travail communautaires en CLSC*, Montréal, RQIIAC.
- JOBIN, Marie (1986). *L'action communautaire dans les CLSC, état de la question*, Montréal, Fédération des CLSC, 18 p.
- LACHAPELLE, René (1992). « Cinq rencontres plus tard : vers un événement national », *Inter-action communautaire*, vol. 5, n° 2 (22), p. 28-29.
- LACHAPELLE, René (1988). *L'approche communautaire dans les CLSC : points de vue de l'intérieur*, Québec, École de service social, Université Laval, 24 p.
- LAFERRIERE, Gisèle (1992). « La dynamique communautaire montréalaise », *Relations*, octobre, p. 239-245.
- LAFOND, R. (1992). *L'entraide, les réseaux primaires et la communauté*, Actes du colloque du RQIIAC « Des acquis, des défis », Hull, Université du Québec à Hull (à paraître en 1994).
- LAMOUREUX, Henri (1992). « Les effets pervers de la réforme de la santé : quand les « groupes communautaires » deviennent des agents de l'État », *Le Devoir* du 17 juin 1992.
- LANGLOIS, Simon (dir.) (1990a). *La société québécoise en tendances (1960-1990)*, Québec, IQRC.
- LANGLOIS, Simon (1990b). « Anciennes et nouvelles formes d'inégalités et de différenciation sociale au Québec », dans DUMONT, Fernand (dir.). *La société québécoise après 30 ans de changement*, Québec, IQRC.
- LARIVIÈRE, C. (1989). « Les intervenants sociaux des CLSC », *Intervention*, n° 83, p. 32-40.
- LAVILLE, Jean-Louis (1989). « Économie et solidarité : trois axes de développement et de recherche », dans LÉVESQUE, B., A. JOYAL et O. CHOUINARD. *L'autre économie, une économie alternative*, Sainte-Foy, PUQ, p. 309-339.
- LAVILLE, Jean-Louis (1990). « L'insertion par l'économique, évolution d'une problématique », *Économie et Humanisme*, n° 315, p. 18-27.
- LAVILLE, Jean-Louis (1992). « Pour de nouvelles solidarités en Europe : les services de proximité », *Esprit*, janvier, p. 112-129.
- LAZURE, Denis (1977). « Des services à la population dans une perspective de complémentarité », *Administration hospitalière et sociale*, vol. XXIII, n° 6, p. 34-36.
- LESEMANN, Frédéric (1981). *Du pain et des services. La réforme de la santé et des services sociaux au Québec*, Montréal, Saint-Martin, 232 p.

- LESEMANN, Frédéric (1987). *Les nouvelles pauvretés, l'environnement économique et les services sociaux*, Québec, Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux, Synthèse critique #4, Gouvernement du Québec.
- LÉVESQUE, Benoît (dir.) (1985). *Profil socio-économique des coopératives de travail au Québec*, Montréal, UQAM, 180 p.
- LÉVESQUE, Benoît (1988). « Les CLSC à la croisée des chemins », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 1, n° 1.
- LÉVESQUE, Benoît et Lucie MAGER (1992). « Vers un nouveau contrat social ? Éléments de problématique pour l'étude du régional et du local », dans GAGNON, Christiane et Juan-Luis KLEIN. *Les partenaires du développement face au défi du local*, Chicoutimi, GRIR, UQAC.
- LIPIETZ, Alain (1989). *Choisir l'audace*, Paris, La Découverte.
- MALENFANT, Gaétan (1989). « L'approche écologique », dans HURTUBISE et PARÉ. *Pratiques d'action communautaire en CLSC*, Actes du colloque du RQIIAC, Québec, Centre de recherche sur les services communautaires, Université Laval, p. 103-107.
- MASSIAH, G. (1990). « Les pouvoirs locaux jouent un rôle de plus en plus important », dans *Le nouvel état du monde*, Paris et Montréal, La Découverte/Boréal, p. 146-147.
- MATHIEU, Réjean (1987). « Approche communautaire ou intervention communautaire ? », *Revue canadienne de politique sociale*, n° 18, mai, p. 112-113.
- NINACS, William (1991). « L'organisation communautaire en milieu semi-urbain, semi-rural », dans DOUCET, L. et L. FAVREAU. *Théorie et pratiques en organisation communautaire*, Sainte-Foy, PUQ, p. 257-272.
- OFFE, Claus (1985). « New Social Movements : Challenging the Boundaries of Institutional Politics », *Social research*, vol. 52, n° 4, p. 1-3.
- PANET-RAYMOND, Jean (1985). « Nouvelles pratiques des organisations populaires ... du militantisme au bénévolat au service de l'État », *Service social*, vol. 34, n°s 2 et 3, p. 340-352.
- PANET-RAYMOND, Jean (1988). « Le « patchwork » : illusion ou réalité possible pour les CLSC ? », *Intervention*, n° 79, p. 12-20.
- PANET-RAYMOND, Jean et Denis BOURQUE (1991). *Partenariat ou paternariat ? (la collaboration entre établissements publics et organismes communautaires oeuvrant auprès des personnes âgées à domicile)*, Montréal, École de service social, Université de Montréal, 175 p. plus annexes.
- PAQUET, Gisèle (1990). *Santé et inégalités sociales. Lin problème de distance culturelle*, Québec, IQRC, 132 p.
- PAQUET, Gisèle (1990). « Les différences culturelles entre les professionnels de CLSC et les milieux défavorisés », dans *L'avenir est au communautaire*, Actes du colloque du RQIIAC, Montréal, p. 19-25.
- PARADIS, F. (1991). « Cuisines collectives : bien plus que la simple popote », *La Gazette des femmes*, p. 6-8.
- PARENTEAU, Fernand (1986). *Historique, actualité et avenir des CLSC*, Mémoire présenté à la Commission d'enquête sur les services de santé et

les services sociaux (commission Rochon), Québec, Direction des services communautaires du ministère de la Santé et des Services sociaux, 111 p. et annexes.

- PASSARIS, S. (1981). « Les enjeux de la vie associative en France », *Futuribles*, n° 47, p. 36-46.
- PAYETTE, Maurice (1990). « L'action communautaire en CLSC : la baliser pour la renforcer », dans *L'avenir est au communautaire*, Actes du colloque, RQHAC, Montréal, p. 7-8.
- PIOTTE, Jean-Marc (1987). *La communauté perdue. Petite histoire des militantismes*, Montréal, VLB, 140 p.
- POUPART, Robert, Jean-Jacques SIMARD et Jean-Paul OUELLET (1986). *La création d'une culture organisationnelle : le cas des CLSC*, Montréal, UQAM, Fédération des CLSC, 93 p.
- PROVOST, Pierre (1992). « Une nouvelle Gaspésie en train de naître », *Interaction communautaire*, janvier, vol. V, n° 4, # 20, p. 3-4.
- RAMONET, I. (1992). « Un monde à reconstruire », *Le Monde diplomatique*, mai.
- REGROUPEMENT DES ORGANISATEURS COMMUNAUTAIRES DU QUÉBEC (1982). « Manifeste », dans HAMEL, Pierre, Jean-François LÉONARD et Robert MAYER. *Les mobilisations populaires urbaines*, Montréal, Nouvelle optique, p. 319-341.
- RENAUD, Marc (1977). « Réforme ou illusion ? Une analyse des interventions de l'État québécois dans le domaine de la santé », *Sociologie et sociétés*, vol. 9, n° 1.
- RIOUX, Marcel (1984). *Le besoin et le désir*, Montréal, L'Hexagone, 133 p.
- ROBERT, Lionel (1989). « Le rapport Brunet : la première définition opérationnelle des CLCS », *Intervention*, n° 83, p. 17-24.
- ROBICHAUD, Jean-Bernard et Claude QUIVIGER (1990). *Des communautés actives*, Moncton, Conseil canadien de développement social, Éd. Michel Henry, 236 p.
- ROSANVALLON, P. (1981). *La crise de l'État-providence*, Paris, Seuil.
- ROY, Gilles (1979). « L'animation sociale et la mise en place d'entreprises autogestionnaires : le point de vue d'un animateur », dans LÉVESQUE, B. (dir.). *Animation sociale, entreprises communautaires et coopératives*, Montréal, Saint-Martin, p. 21-36.
- ROY, Maurice (1988). « L'action communautaire, une composante essentielle en CLSC », dans HURTUBISE et PARÉ. *Pratiques d'action communautaire en CLSC*, Québec, Université Laval.
- ROY, Maurice (1987a). *Les CLSC : ce qu'il faut savoir*, Montréal, Saint-Martin.
- ROY, Maurice (1987b). *Le rapport Brunet : un plan de travail qui convient aux CLSC ?*, Communication au Congrès de la FCLSCQ, Montréal, 7 p.
- ROY, S. (1989). « Des files d'attente devant la porte de chaque service », *CLSC Express*, vol. 2, n° 4, p. 10-11.
- RQIIAC (1991). *L'avenir est au communautaire*, Actes du colloque de mai 1990, Montréal, p. 92.
- SAINDON, Violette (1990). « L'urgence rurale dans le Bas-Saint-Laurent », *Inter-action communautaire*, septembre, vol. IV, n° 3, # 15, p. 4.

- SAINTE-MARIE, A. (1988). « Les cuisines collectives : des femmes veulent nourrir leur famille », *CLSC Express*, vol. 2, n° 1, p. 7-8.
- TAPINOS, G.-P. (1991). « Migrations internationales : la fin des illusions », dans *L'état du monde 1991*, Paris et Montréal, La Découverte/Boréal, p. 511-512.
- TOUSIGNANT, Michel (1987). *Utilisation des réseaux sociaux dans les interventions. État de la question et propositions d'action*, Document n° 9, Québec, Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux.
- TREMBLAY, D.-G et Vincent VAN SCHENDEL (1991). *L'Économie du Québec et de ses régions*, Montréal, Saint-Martin/Télé-Université.
- TURCOTTE, Daniel (1992). « L'entraide, les réseaux primaires et la communauté », Actes du colloque du RQIIAC « Des acquis, des défis », Hull, Université du Québec à Hull (à paraître en 1994).
- VAILLANCOURT, Y. (dir.) (1987). *La privatisation des services sociaux*, Recherche n° 37, Québec, Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux, Gouvernement du Québec.
- VALLÉE, Linda (1991). « Le document de réflexion de la Fédération des CLSC du Québec. L'action communautaire enfin reconnue ! », *Inter-action communautaire*, juin, vol. V, n° 2, # 18, p. 1-3.
- VERMETTE, Marcel (1992). « Reste-t-il un avenir pour le monde rural ? », *Inter-action communautaire*, janvier, vol. V, n° 4, # 20.
- VIGEOZ (1991). *Rapport du groupe de travail sur l'action communautaire en CLSC*, Montréal, FCLSCQ, 38 p.
- VINET, Alain (1978). « La participation dans le réseau des Affaires sociales : l'expérience des CLSC », *Le médecin du Québec*, vol. 13, n° 9, p. 67-81.
- WHITE, Deena (1992). « La santé et les services sociaux : réforme et remises en question », dans DAIGLE, G. et G. ROCHER. *Le Québec en jeu : comprendre les grands défis*, Montréal, PUM, p. 225-248.
- WIEVIORKA, Michel (1992). *La France raciste*, Paris, Seuil.

**Rapports gouvernementaux :**

COMITÉ BRUNET (1987). *Rapport du comité de réflexion et d'analyse des services dispensés par les CLSC*, Québec, Gouvernement du Québec, 91 p.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES SERVICES DE SANTÉ ET LES SERVICES SOCIAUX (commission Rochon) (1988). Rapport, Québec, Gouvernement du Québec.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA RÉVISION DES FONCTIONS ET DES ORGANISATIONS GOUVERNEMENTALES (1986). Rapport (rapport Gobeil), Québec, Gouvernement du Québec, 47 p.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA DÉRÉGLEMENTATION (1986). *Réglementer moins et mieux : rapport final* (rapport Scowen), Québec, Gouvernement du Québec, Conseil exécutif.

*Privatisation des sociétés d'État : orientations et perspectives* (1986) (rapport Fortier), Québec, Direction des communications, ministère des Finances, 71 p.

## ANNEXE

# 1

---

### Coordonnées méthodologiques de la recherche

---

Nous avons fait assez d'interventions en organisation communautaire pour en connaître, en général, sa portée et ses limites, son histoire, ses partis-pris, ses croyances, son influence mais aussi ses difficultés. Comme nous sommes engagés depuis longtemps dans ce mode d'intervention et que nous sommes aussi des professeurs-chercheurs, nous étions conscients, au début de la recherche, des dangers qui nous guettaient au plan méthodologique. D'abord, celui de *l'observation* qui s'accompagne d'une position d'extériorité mais aussi de possibles effets de réduction de la portée des phénomènes ; ensuite celui de la *participation* qui s'accompagne d'« une intériorisation progressive des normes d'un mouvement »<sup>1</sup> avec ses possibles « effets d'agrandissements » dans l'interprétation des phénomènes sociaux étudiés<sup>2</sup>. Il convient donc d'exposer avec précision notre manière de travailler au plan méthodologique. Quelles sont les coordonnées concrètes de notre recherche ? Quel type de personnes avons-nous interviewé ? Dans quel type de CLSC avons-nous enquêté ? Dans quelle région sommes-nous allés ? Comment avons-nous procédé ? Autour de

1. Voir à ce propos l'excellent texte de L. GROULX (1985). « L'analyse des mouvements sociaux urbains : questions de méthode », *Service social*, vol. 34, n° 2-3, p. 300-307.
2. J.-P. DESLAURIERS (1991). *Recherche qualitative, guide pratique*, Montréal, McGraw-Hill, p. 51.

quelles questions particulières avons-nous fait nos observations et interrogé les intervenants ?

Dans un premier temps, nous avons procédé à un inventaire sommaire des CLSC, à partir du travail déjà accompli à cet effet dans le premier volet de la recherche<sup>3</sup>, puis nous avons procédé à une première sélection d'une trentaine de CLSC à partir desquels un échantillon représentatif<sup>4</sup> de dix-huit CLSC a été déterminé sur la base des critères suivants : a) le type de milieu : rural, urbain ou mixte ; b) les caractéristiques socio-économiques du territoire desservi ; c) l'année de formation du CLSC : première ou deuxième génération ; d) la couverture des régions du Québec ; et e) la présence des organisations populaires et communautaires.

La structuration interne de ces dix-huit CLSC s'est alors présentée de façon relativement analogue à celle de l'ensemble des CLSC sous les angles urbain-rural, socio-économique, générationnel... Le choix n'a pas toujours été facile à faire. Pour le favoriser, nous avons d'abord réalisé une fiche signalétique fournissant, à partir d'un informateur dé contacté sur place ou par téléphone, les données de base permettant de faire les choix. Après avoir opté pour dix-huit CLSC, nous devions procéder à la sélection des personnes à interviewer. Il s'agissait pour nous de trois personnes par CLSC, dont une représentant la direction (de préférence le directeur ou la directrice), d'un intervenant communautaire et d'une personne du milieu – leader communautaire – en lien avec le CLSC à titre de « client » ou de « partenaire ». Dans les trois cas de figure, les critères retenus ont été : a) la représentativité, c'est-à-dire un interlocuteur reconnu de la communauté, de l'équipe d'organiseurs communautaires ou de la direction ; et b) la qualité de l'informateur, c'est-à-dire son expérience et sa connaissance du milieu et du CLSC. Pour ce faire, la désignation de la même personne par plusieurs autres au sein du CLSC ou de la communauté locale nous a servi de guide dans la sélection finale des personnes qui ont été interviewées. Sur près d'une centaine de personnes, soixante-huit ont été retenues et effectivement interviewées.

En bout de ligne, nous disposions de dix-huit fiches signalétiques et de soixante-huit entrevues. Nous avons participé à une trentaine d'activités, rencontres d'équipes d'intervenants, colloques, congrès, etc. L'ensemble des

3. Le premier volet de la recherche portait sur le profil des organisateurs communautaires en CLSC. Voir HURTUBISE, BEAUCHAMP, FAVREAU et FOURNIER (1989). *Pratiques d'organisation et de travail communautaires en CLSC*, Montréal, RQIIAC.

4. Il s'agit ici, bien sûr, d'un échantillon non probabiliste cherchant à « reproduire le plus fidèlement possible la population globale » (DESLAURIERS, 1991 57), c'est-à-dire l'ensemble des CLSC (près de 160).

notes de recherche et des verbatims d'entrevues totalise un matériel de quelque 2000 pages. La collecte des données a commencé au printemps 1990 pour se terminer à l'hiver 1992.

## **1. Caractéristiques des CLSC étudiés**

Une première collecte de données a été effectuée à l'aide de la fiche signalétique que nous présentons plus loin. Elle nous a permis de tracer les caractéristiques suivantes des CLSC où nous avons conduit notre recherche.

Première caractéristique : les dix-huit CLSC choisis couvrent dix des quatorze régions administratives du Québec. Pour ce qui est de leur situation socio-économique, six CLSC sont de la région métropolitaine de Montréal (Montérégie, Montréal-ville), sept de régions dites centrales (Québec, Outaouais, Laurentides—Lanaudière, Estrie, Mauricie — Bois-Francs) et six de régions ressources (Bas—Saint-Laurent, Saguenay — Lac-Saint-Jean, Abitibi). A ce titre, notre échantillon va chercher la réalité québécoise dans son ensemble, pas seulement celle de Montréal et de ses environs, mais aussi celle des régions centrales du Québec (très souvent sous-estimées dans nombre de recherches qui concentrent leur travail sur la région métropolitaine) et des régions ressources généralement excentriques aux grands centres.

Deuxième caractéristique : nous avons choisi des CLSC qui desservent des populations socialement variées pour ce qui est des strates sociales : neuf CLSC à population pauvre relativement importante mais où les classes moyennes occupent une place non négligeable, huit CLSC où la dominante est de classe moyenne, et un dont la dominante est de niveau socio-économique très aisé.

Troisième caractéristique : quant au type de milieu, sept CLSC sont nettement urbains, un exclusivement rural, cinq mixtes à dominante rurale et cinq mixtes à dominante urbaine. En d'autres termes, douze CLSC sur dix-huit sont plutôt urbains alors que six sont plutôt à dominante rurale.

Quatrième caractéristique : la présence des organisations populaires et communautaires des territoires desservis par ces dix-huit CLSC apparaît aux yeux de nos interlocuteurs dans chacun de ces CLSC comme étant forte dans sept cas, moyenne dans huit cas et faible dans les trois derniers cas.

Cinquième caractéristique : douze CLSC font partie des CLSC de première génération parce qu'ils furent constitués dans les années

soixante-dix, par rapport à six autres CLSC, de deuxième génération, créés dans les années quatre-vingt.

Sixième caractéristique : neuf CLSC voient leurs effectifs en organisation communautaire progresser dont, fait remarquable, cinq des six nouveaux ; six CLSC maintiennent leurs effectifs et trois sont en perte d'effectifs. Donc quinze CLSC sur dix-huit maintiennent ou font progresser leurs effectifs en organisation communautaire. Cela a d'ailleurs aiguisé notre curiosité, d'autant plus que cette donnée pouvait possiblement se cumuler avec d'autres dans une même direction : attitude pro-active de directions de CLSC qui jugent la présence d'organiseurs communautaires indispensable ; reconnaissance de l'action communautaire par la Fédération des CLSC (FCLSCQ) ; existence de passerelles entre les directions de CLSC et des organisateurs communautaires comme le comité de travail de la FCLSCQ avec la participation de représentants du Regroupement québécois des intervenants et intervenantes communautaires en CLSC (RQIIAC), etc.

Septième caractéristique : pour ce qui est de l'état de santé générale de l'organisation communautaire dans les CLSC, aux dires des acteurs concernés, dans neuf cas, le diagnostic était satisfaisant (santé relative, cela s'entend, mais avec une évolution dans le sens d'un renouvellement) ; dans cinq cas, la situation se présentait avec des difficultés « normales » de parcours, des virages sans grands déchirements, une transition en douceur et jugée satisfaisante dans la conservation de la marge de manoeuvre nécessaire à la réalisation des principaux dossiers ; et dans les quatre autres cas, des difficultés assez importantes couvaient une crise, c'est-à-dire que l'incertitude pouvait tout aussi bien se résoudre par une amélioration de la situation que par l'impasse.

Huitième caractéristique : les relations avec les directions générales ne semblent pas poser de problème majeur dans neuf CLSC ; elles sont jugées très ordinaires dans cinq d'entre eux et mauvaises dans les quatre autres.

Neuvième caractéristique : les relations des organisateurs communautaires avec les autres intervenants (sociaux et socio-sanitaires) sont considérées comme très ordinaires dans neuf CLSC (ce qui est, à première vue, inquiétant), comme bonnes dans sept, et comme mauvaises dans deux (donc très rarement).

Dixième caractéristique : l'importance que l'on attribue à la place qu'occupent les programmes nationaux dans la programmation du CLSC est très grande pour douze d'entre eux (donc deux fois sur trois), moyenne pour quatre autres et faible pour les deux derniers.

Onzième caractéristique : dans la même veine et dans la même direction, deux fois sur trois on jugera que l'influence du rapport Brunet sur la programmation spécifique en organisation communautaire est assez ou très présente, au moins pour un moment, et pas nécessairement de façon négative comme on pourrait spontanément le croire.

Douzième caractéristique : l'influence de l'approche *communautaire* sur la programmation en organisation communautaire est jugée faible dans la majorité des cas (10 fois sur 18), plutôt moyenne (positive ou créant des tensions selon les cas) dans le tiers des cas (6 fois sur 18), et fort dérangeante dans les cas marginaux (2 fois sur 18).

Enfin, treizième et dernière caractéristique : le type de dossiers dans lesquels sont engagés les organisateurs communautaires n'a pas semblé, à première vue, être à la remorque des programmes nationaux. Rares sont les CLSC où les directions vont interdire que l'on adopte une stratégie d'action sociale, de développement socio-économique ou encore une stratégie environnementale lorsqu'elle paraît opportune et que le CLSC semble le seul à pouvoir entamer le processus. Action sociale et éducation populaire, développement local de type communautaire (social ou socio-économique), planning social (support à la communauté pour l'implantation de services publics ou communautaires, notamment et nommément en maintien à domicile), travail social de type communautaire (soutien au développement de groupes d'entraide), etc., paraissent se pénétrer à des degrés divers dans une mixité qui semble enrichir la profession plus qu'elle ne la réduit.

Telles sont donc les premières données qu'il nous a été permis de recueillir par fiche signalétique. Nos observations-participantes et nos entrevues allaient par la suite nuancer, amplifier, diminuer la portée de tel ou tel élément découvert dans cette première exploration.

## **2. Caractéristiques des personnes interviewées**

Nous avons fait 72 entrevues, dont 68 dans les CLSC et quatre auprès de personnes travaillant au plan du réseau-CLSC. Mis à part ces quatre dernières, les personnes interviewées présentent les caractéristiques suivantes.

## Caractéristiques des personnes interviewées

Fonctions et caractéristiques	Nombre de personnes interviewées	Femmes	Hommes
Directeurs généraux et cadres	20	3	17
Organisateurs communautaires	22	11	11
Leaders de la communauté	26	13	13

Mais comment avons-nous procédé pour recueillir les informations que nous voulions auprès des intéressés ? Le tout s'est déroulé, règle générale, de la façon suivante :

### 2.1. Production et mise à jour d'une grille d'entrevue

Une première grille d'entrevue a d'abord été construite autour des quatre thèmes suivants :

- a) l'organisation communautaire et la communauté locale ;
- b) la pratique professionnelle des intervenants communautaires ;
- c) les rapports des CLSC à l'État (MSSS, CRSSS) ;
- d) les pistes de renouvellement des pratiques communautaires en CLSC (lorsqu'il y en avait).

Cette première grille d'entrevue a été testée auprès de six personnes (deux OC-TC, deux membres de la direction de CLSC et deux leaders communautaires) dans quatre CLSC de régions différentes. Elle a par la suite été révisée à la lumière des résultats du test.

### 2.2. Type d'entrevue et utilisation de la grille

Précisons que cette grille révisée, malgré toute sa valeur pour avoir été tamisée de différentes manières, n'était pas directement utilisée comme un questionnaire. Une entrevue a une dimension informelle constitutive qui lui est essentielle. En outre, il s'agissait d'un type d'entrevue où le caractère informel prend assez d'importance compte tenu du sujet abordé. Nous avons opté pour la méthode de l'entrevue en profondeur et semi-directive, de personne à personne, d'une durée variant d'une heure trente à deux heures.

### **2.3. Préliminaires des entrevues : planification, organisation et contexte de réalisation**

L'entrevue était souvent précédée d'une visite du CLSC et de quelques lieux importants d'action communautaire dans la communauté desservie par ledit CLSC, de même que par une ou quelques observations-participantes : participation du chercheur à une réunion de CA, à une réunion d'équipe d'intervenants, à l'assemblée d'un groupe populaire local et, lorsque c'était possible et opportun, la visite d'un projet ou d'une micro-réalisation communautaire en marche, micro-réalisation représentative des avancées de l'action communautaire soutenue par le CLSC et ses organisateurs communautaires (voir plus loin le guide de définition de projets).

Dans chaque CLSC, des contacts directs (par lettre et par téléphone) avec les principaux intéressés ont été réalisés pour planifier notre travail de manière à assurer le maximum d'efficacité à l'enquête dans sa dimension exploration et cueillette de données. Les contacts avaient prévu : a) la visite des lieux ; b) des observations-participantes ; c) la visite d'un ou de projets communautaires ; et finalement d) les entrevues proprement dites.

Le tout se faisait le plus possible simultanément, à l'intérieur d'un bloc de quelques jours, ou successivement mais dans un laps de temps assez court pour éviter de perdre les fils conducteurs liés à la connaissance sensible acquise par l'exploration-terrain.

### **2.4. Phase d'exécution de l'enquête : stratégie de réalisation**

Plus de cent entrevues et observations-participantes (72 entrevues et 30 observations-participantes) ont été faites dans 18 CLSC, le tout complété par notre participation à des congrès ou à des colloques nationaux (ceux de la FCLSCQ et du RQIIAC). Une fois le tout réalisé, nous pouvions considérer que nous avions désormais une vue d'ensemble relativement adéquate de l'évolution de l'action communautaire en CLSC, avec ses dénominateurs communs et ses différences d'un CLSC à l'autre, ainsi que des continuités et des ruptures d'une période à l'autre (années soixante-dix et années quatre-vingt). La comparaison dans le temps (entre différentes périodes) et dans l'espace (entre différentes régions et sortes de CLSC) est alors devenue possible.

Pendant cette phase, les données recueillies sont venues des sources suivantes : a) documents pertinents dans la communauté locale desservie par le CLSC : données sur la communauté, programmation du CLSC, rapports d'activités et bilans d'actions communautaires, dossiers de la presse

locale et régionale sur l'action communautaire dans laquelle les CLSC sont engagés, etc. ; b) observations-participantes et contacts informels ; c) entrevues avec les différentes catégories de personnes liées à l'action communautaire des CLSC.

À la suite de ses visites et entrevues, chaque chercheur était en mesure de fournir les notes qu'il en avait prises de même qu'une première version des entrevues.

## **2.5. Phase d'analyse et de synthèse de l'enquête effectuée : stratégie d'analyse**

L'analyse a été faite à partir de la compilation des 18 rapports établis à partir d'autant de CLSC, rapports dans lesquels figuraient les comptes rendus de visites et les synthèses d'entrevues.

Les facteurs privilégiés dans l'explication de l'évolution de l'action communautaire ont été :

- a) **l'influence de la communauté locale** dans cette évolution : son dynamisme ou son inertie, le progressisme du leadership de cette communauté ou son conservatisme ;
- b) **l'influence des professionnels eux-mêmes** : la capacité de renouvellement, la capacité du CLSC d'encourager ou de freiner l'organisation de la communauté locale, la capacité des autres intervenants de prendre en compte la dimension communautaire dans leur travail ;
- c) **l'influence de l'État** (MSSS et CRSSS) : l'importance des programmes nationaux versus les programmes locaux, la description de ce qui est valorisé comme type d'action communautaire par les uns (MSSS) et les autres (CLSC local, équipe d'intervenants communautaires, leadership communautaire local).

Le tout en partant d'une problématique qui ne considère pas a priori l'évolution de l'action communautaire comme unidirectionnelle mais plutôt comme un processus ouvert, qui peut déboucher sur des avenues ou des scénarios de développement différents.

Finalement, nous avons profité de colloques sur l'avenir du « communautaire » dans les CLSC pour soumettre les résultats de cette enquête au crible de la critique d'un certain nombre d'intervenants communautaires et de chercheurs spécialisés dans le domaine de l'organisation communautaire, avant d'en faire un rapport final de recherche et un livre.

**3. Fiche signalétique**

Note : l'objectif de cette fiche signalétique a été de nous fournir les renseignements nécessaires pour tracer le portrait d'un certain nombre de CLSC. Ce qui nous a permis : a) de mieux sélectionner les CLSC qui ont finalement fait partie de notre échantillon ; et b) de donner une base d'informations utiles pour les entrevues et, ultérieurement, pour l'analyse.

Nom du CLSC : .....

Région administrative : .....

**a) Informations sur la communauté :**

- 1. Population du territoire : .....
- 2. Caractéristiques socio-économiques :
- 3. Type de milieu : urbain ..... rural ..... mixte .....
- 4. Présence des organisations populaires et communautaires :
  - a) au cours des dix dernières années : type de groupes : activités qui ont eu un impact :
  - b) situation actuelle des groupes : type de groupes : activités qui ont un impact :
- 5. Liens des organisations populaires et communautaires avec le CLSC :
  - a) présence au c.a. ou à l'assemblée générale du CLSC
  - b) type de collaboration dans leurs actions avec les intervenants du CLSC

**b) Informations sur le CLSC :**

- 1. Année de fondation : .....
- 2. Nombre d'employés .....
- 3. Nombre d'OC et de TC : .....
- 4. Regroupement des OC et TC : module communautaire .....
- .....
- .....
- .....
- Équipe multidisciplinaire .....

5. Vitalité du secteur organisation communautaire du CLSC :

- a) depuis la fondation du CLSC :  
type de dossiers : activités qui ont eu un impact :
- b) situation actuelle :  
type de dossiers :  
activités qui ont un impact :  
nature des liens avec les organismes populaires et communautaires :  
évolution du nombre d'OC et de TC depuis la fondation du CLSC

6. Caractéristiques des relations entre OC-TC et direction : entre OC-TC et autres intervenants :

**c) Les rapports du CLSC à l'État**

- 1. Importance des programmes nationaux dans la programmation du CLSC :
- 2. Influence de l'approche communautaire sur la programmation en organisation communautaire :
- 3. Réactions et/ou impact du rapport Brunet :

**4. Grille d'entrevue (les grands thèmes)**

**1. La communauté**

- 1.1. Son évolution depuis les années soixante-dix ?
- 1.2. Ses problèmes sociaux
- 1.3. Son organisation

**2. Rapport CLSC et ÉTAT**

- 2.1. Influence du ministère sur le CLSC ?
- 2.2. Influence de la FCLSC sur le CLSC ?

**3. La pratique professionnelle des intervenants communautaires**

- 3.1. Facteurs professionnels : l'identité de l'organisation communautaire en CLSC
- 3.2. Facteur institutionnel : ce qui se passe au sein du CLSC par rapport à l'organisation communautaire
- 3.3. Facteur sociologique : ce qui se passe dans la communauté par rapport à l'organisation communautaire en CLSC

3.4. Facteur politique

3.5. Le développement de l'action communautaire : pistes de renouvellement

## **5. Guide pour la définition et une première évaluation des micro-réalisations**

### **1. DÉFINITION**

- 1) Nom du groupe ou de l'organisme populaire ou communautaire :
- 2) Région administrative et CLSC engagés :
- 3) Nom du ou des responsables (et coordonnées) :
- 4) Type de population rejointe :
- 5) Nombre de membres actifs :
- 6) Budget de l'organisme et sources principales de financement :
- 7) Nombre d'années d'existence :
- 8) Type d'activités :

### **2. ÉVALUATION**

- 1) Besoin(s) de base auquel(s) répond le projet :
- 2) Leadership local nouveau constitué à partir de cette micro-réalisation :
- 3) Soutien à la formation (analyse des situations, développement d'un sentiment d'appartenance à la communauté locale, prise de conscience des enjeux socio-politiques, etc.) :
- 4) Soutien à l'organisation (structure de travail, fonctionnement démocratique, etc.) :
- 5) Soutien au développement socio-économique local (production de biens et de services, etc.) :
- 6) Soutien à la protection de l'environnement (attention portée à l'écologie physique et sociale, etc.) :
- 7) Effet sur la transformation des structures locales – et régionales – de pouvoir (démocratisation du pouvoir dans la communauté locale) :

**Repères bibliographiques**

DESLAURIERS, Jean-Pierre (1991). *Recherche qualitative, guide pratique*, Montréal, McGraw-Hill, p. 51.

GROULX, Lionel-Henri (1985). « L'analyse des mouvements sociaux urbains : questions de méthode », *Service social*, vol 34, n<sup>os</sup> 2-3, p. 300-307.

HURTUBISE, Yves, Gilles BEAUCHAMP, Louis FAVREAU et Danielle FOURNIER (1989). *Pratiques d'organisation et de travail communautaires en CLSC*, Montréal, RQIIAC.

## **ANNEXE**

# **2**

---

### **QUELQUES RÉSULTATS DE RECHERCHE**

---

Les données de cette annexe sont tirées de *Pratiques d'organisation et de travail communautaires en CLSC*, par HURTUBISE, Yves, Gilles BEAUCHAMP, Louis FAVREAU et Danielle FOURNIER, Montréal, RQIIAC, 1989.

**TABLEAU 1**  
(Hurtubise *et al.*, p. 21)  
**Caractéristiques professionnelles**

<b>Sexe</b>			
Hommes	131	52,4 %	
Femmes	119	47,6 %	
Total	250	100,0 %	
<b>Titre du poste</b>			
Organisateur-trice	165	65,7 %	
Travailleur-euse	59	23,5 %	
Autre	27	10,8 %	
Total	251	100,0 %	
<b>Type de poste</b>			
Poste permanent	232	92,4 %	
Poste occasionnel	19	7,6 %	
Total	251	100,0 %	
<b>Statut</b>			
Temps complet	208	83,2 %	
Temps partiel	42	16,8 %	
Total	250	100,0 %	

**TABLEAU 6**  
(Hurtubise *et al.*, p. 27)  
**Les dossiers fermés au cours des trois dernières années  
et les dossiers actuels<sup>1</sup>**

	<b>Problématiques des dossiers actuels</b>		<b>Problématiques des dossiers fermés</b>	
Maintien à domicile et Santé	143	28,7 %	72	20,4 %
Prévention et Santé mentale	97	19,4 %	62	17,6 %
Socio-économique et Logement	80	16,0 %	97	27,5 %
Support aux groupes, Éducation populaire, Information	109	21,8 %	75	21,2 %
Condition féminine et Jeunesse	70	14,0 %	47	13,3 %
Total	499	100,0 %	353	100,0 %

1. Attention, lorsqu'il est question des problématiques des dossiers (actuels ou fermés), même si nous avions demandé aux répondants de nous indiquer la principale problématique, plusieurs (environ 10 %) en ont indiqué plus d'une. Afin d'éviter de choisir arbitrairement laquelle était la principale, ou encore d'éliminer carrément ces répondants, nous avons compilé jusqu' à trois problématiques par dossier.

**TABLEAU 9**  
(Hurtubise *et al.*, p. 30)  
**Raisons de fermeture par rapport aux principaux dossiers**

Raison de fermeture ancien dossier 1	Maintien à domicile et Santé	Prévention et Santé mentale	Socio- écono- mique et Logement	Support aux groupes, Éducation	Condition féminine et Jeunesse	Total
Fin du mandat	5	4	4	3	1	17
% rangée	29,4 %	23,5 %	23,5 %	17,6 %	5,9 %	100,0 %
% colonne	14,7 %	14,8 %	9,35	10,7 %	4,3 %	11,0 %
Atteinte des objectifs	15	13	16	14	15	73
% rangée	20,5 %	17,8 %	21,9 %	19,2 %	20,5 %	100,0 %
% colonne	44,1 %	48,1 %	37,2 %	50,0 %	65,2 %	47,1 %
Autres priorités définies par les intervenants	5	3	4	4	2	18
% rangée	27,8 %	16,7 %	22,2 %	22,2 %	11,1 %	100,0 %
% colonne	14,7 %	11,1 %	9,3 %	14,3 %	8,7 %	11,6 %
Directive	3	1	8	3	3	18
% rangée	16,7 %	5,6 %	44,4 %	16,7 %	16,7 %	100,0 %
% colonne	8,8 %	3,7 %	18,6 %	10,7 %	13,0 %	11,6 %
Dissolution de l'organisme	2	2	8	3	0	15
% rangée	13,3 %	13,3 %	53,3 %	20,0 %	—	100,0 %
% colonne	5,9 %	7,4 %	18,6 %	10,7 %	—	9,7 %
Transfert du dossier	4	4	3	1	2	14
% rangée	28,6 %	28,6 %	21,4 %	7,1 %	14,3 %	100,0 %
% colonne	11,8 %	14,8 %	7,0 %	3,6 %	8,7 %	9,0 %
Total colonne	34	27	43	28	23	155
% rangée	21,9 %	17,4 %	27,7 %	18,1 %	14,8 %	100,0 %
% colonne	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

**TABLEAU 11**  
(Hurtubise *et al.*, p. 32)  
**Caractéristiques des organismes partenaires**

<b>Organismes collaborateurs (tous les dossiers actifs cités)</b>		
Secteur communautaire	319	74,2 %
Secteur public	101	23,5 %
Secteur privé	10	2,3 %
Total	430	100,0 %
<b>Organismes communautaires (tous les dossiers)</b>		
De défense de droits	39	13,0 %
Service-entraide	187	62,3 %
Promotion-développement	74	24,7 %
Total	300	100,0 %

**TABLEAU 12**  
(Hurbubise *et al.*, p. 32)  
**Rôle et fonctions des intervenants dans leurs dossiers**

<b>Rôle-fonction dans les dossiers actifs</b>		
Recrutement, mobilisation, animation, négociation	160	38,7 %
Support à la gestion, communication, financement, formation	139	33,7 %
Recherche, documentation, enquête	44	10,6 %
Agent de concertation	70	17,0 %
Total	413	100,0 %

**TABLEAU 13**  
(Hurtubise *et al.*, p. 33)  
**Temps consacré aux dossiers**

<b>Nombre d'heures par semaine/</b>	<b>Premier dossier</b>		<b>Second dossier</b>	
6 heures et moins	52	20,7 %	84	37,5 %
De 7 à 9 heures	51	20,3 %	72	32,1 %
De 10 heures à 2 jours	77	30,7 %	47	21,0 %
De 15 heures à 3 jours	50	19,9 %	17	7,6 %
Plus de trois jours	21	8,4 %	4	1,8 %
Total	251	100,0 %	224	100,0 %
<b>Depuis combien de mois</b>	<b>Premier dossier</b>		<b>Second dossier</b>	
Un an et moins	117	47,0 %	150	68,2 %
Entre 13 mois et 2 ans	79	31,7 %	37	16,8 %
Entre 25 mois et 3 ans	19	7,6 %	18	8,2 %
Plus de 3 ans	34	13,7 %	15	6,8 %
Total	249	100,0 %	220	100,0 %

**TABLEAU 14**  
(Hurtubise *et al.*, p. 37)  
**Modèles de pratique d'organisation communautaire privilégiés  
par les intervenants communautaires en CLSC**

Animation de groupe	28	11,4 %
Organisation de service	82	33,5 %
Service et entreprises communautaires	70	28,6 %
Participation, pression et politisation	42	17,1 %
Plus d'un modèle	23	9,4 %
Total	245	100,0 %

**TABLEAU 18**  
(Hurtubise *et al.*, p. 43)  
**L'équipe de travail**

**Type de rattachement administratif**

Module communautaire	33	13,2 %
Équipe multidisciplinaire	151	60,4 %
Autre	66	26,4 %
Total	250	100,0 %

**Rencontres entre OC et TC dans votre CLSC**

Oui	138	54,5 %
Non	75	29,6 %
Ne s'applique pas	40	15,8 %
Total	253	100,0 %

**TABLEAU 27**  
(Hurtubise *et al.*, p. 50)  
**Disciplines de formation des intervenants communautaires  
et de leurs superviseurs**

	Disciplines Intervenants		Superviseurs	
	Nombre	%	Nombre	%
Service social	100	40	74	38
Autres sciences sociales	46	19	33	17
Sciences de l'éducation	31	13	9	5
Animation, Lettres, etc.	27	11	17	9
Sciences de la santé	5	2	37	19
Autres	38	15	26	13
Total	247		196	

**TABLEAU 34**  
(Hurtubise *et al.*, p. 59)  
**Diplômes obtenus**

---

<b>Dernier niveau d'étude</b>		
<b>Pré-universitaire</b>	24	9,7 %
Certificat 1 <sup>er</sup> cycle	31	12,6 %
Baccalauréat	144	58,3 %
Maîtrise	47	19,0 %
Doctorat	1	,4 %
Total	247	100,0 %
<b>Discipline de premier diplôme</b>		
Service social	100	40,5 %
Autres sciences sociales (psychologie, sociologie, etc.)	46	18,6 %
Sciences de l'éducation	31	12,6 %
Animation, Lettres, Théologie et Communication	27	10,9 %
Autres	43	17,4 %
Total	247	100,0 %

**TABLEAU 40**  
(Hurtubise *et al.*, p. 64)  
**Niveau des études en cours**

---

Certificat 1 <sup>er</sup> cycle	26	32,9 %
Baccalauréat	18	22,8 %
Maîtrise	31	39,2 %
Doctorat	4	5,1 %
Total	79	100,0 %

**TABLEAU 41**  
(Hurtubise *et al.*, p. 64)  
**Disciplines des études en cours**

---

Service social	30	36,6 %
Gestion et administration	18	22,0 %
Autres sciences sociales	5	6,1 %
Communication	5	6,1 %
Psychologie	4	4,9 %
Sciences de l'éducation	4	4,9 %
Animation	4	4,9 %
Autres sciences humaines	4	4,9 %
Sociologie	3	3,7 %
Lettres	2	2,4 %
Animation culturelle	2	2,4 %
Science de la santé	1	1,2 %
Total	82	100,0 %

Achévé d'imprimer  
en octobre 1993 sur les presses  
des Ateliers Graphiques Marc Veilleux Inc.  
Cap-Saint-Ignace (Québec).