

**Actions concertées
RÉSUMÉ**

Le rôle de la concertation intersectorielle, de la participation citoyenne et de l'action collective pour soutenir le développement des communautés et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion : une approche régionale et nationale comparative.

Chercheur principal

Frédéric Lesemann, Institut national de la recherche scientifique (INRS)

Co-chercheur(s)

Lise St-Germain, U. du Québec en Outaouais

Autre(s) membre(s) de l'équipe

Martine Fordin, Centre de recherche sociale appliquée (CRSA)
Marie-Pier St-Louis, Centre de recherche sociale appliquée (CRSA)
Collaboration de Lisa Gauthier, étudiante deuxième cycle (UQTR)

Établissement gestionnaire de la subvention

Institut national de la recherche scientifique (INRS)

Numéro du projet de recherche

2012-PC-164517

Titre de l'action concertée

Pauvreté et exclusion phase 2

Partenaire (s) de l'Action concertée

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Le ministère de la Santé et des Services sociaux, La Société d'habitation du Québec et le Fonds de recherche du Québec-Société et culture (FRQSC)

MISE EN CONTEXTE ET QUESTIONS DE RECHERCHE

Cette recherche a été réalisée dans le cadre du programme « *Actions concertées - pauvreté et exclusion - phase 2, priorité #3 : « la concertation intersectorielle et la participation citoyenne pour soutenir le développement des communautés»* (FRQSC : 2011 :6). Le processus de décentralisation vers les régions du Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale (PAGSIS 2010-2015) fournit un cadre pertinent pour mieux cerner le rôle de la concertation intersectorielle et de la nouvelle gouvernance qu'il appelle dans la lutte contre la pauvreté, dans le contexte de la mise en œuvre de sa première orientation «*revoir nos façons de faire et rapprocher les décisions des milieux locaux et régionaux*» (MESS, 2010 : 18). Par une approche qualitative d'étude de cas de la mise en œuvre du PAGSIS dans six régions du Québec (Lanaudière, Mauricie, Les Laurentides, Bas-St-Laurent, Centre-du-Québec et Côte-Nord), nous avons cherché à comprendre en quoi le processus de mobilisation

Une **Alliance pour la solidarité** est une entente signée entre le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale et soit : une Conférence régionale des élus, la Ville de Montréal ou la Commission de la santé et des services sociaux des Premières nations du Québec et du Labrador. Elle vise à favoriser la mobilisation et la concertation des acteurs ainsi qu'à soutenir la coordination, la planification et la réalisation d'actions structurantes visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Cadre d'élaboration des Alliances pour la solidarité sociale, 2011:1).

promu par cette orientation et la mise en place par les Conférences régionales des élus (CRÉ) d'une Alliance pour la solidarité, sont structurants pour atteindre les objectifs visés. Pour ce faire nous avons analysé les dimensions suivantes: la mise en œuvre du PAGSIS par les CRÉ et territoires de MRC (processus, approches, stratégies et pratiques de mobilisation-concertation, les rôles et les rapports entre les différents groupes d'acteurs, mécanismes de gestion, conditions et facteurs qui influencent la capacité des communautés d'apporter des réponses significatives et structurantes aux problèmes de pauvreté dans les communautés.

Méthodologie : approche qualitative d'études de cas dans 6 régions

Pour analyser ces processus de mise en œuvre nous avons procédé par des entrevues auprès d'acteurs clés (124), différentes participations en observation (17) et une analyse de plusieurs sources documentaires (152) : plans d'action régionaux, et locaux (MRC), rapports de reddition de comptes des CRÉ, bilans régionaux de processus, documents d'information publics, rapports d'événements (consultations), etc. Notre première porte d'entrée pour recueillir les données sur les processus a été les CRÉ qui avaient comme mandat de signer avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité (MESS) une Alliance pour la solidarité.

PRINCIPAUX RÉSULTATS

DES RÉGIONS ET COMMUNAUTÉS MOBILISÉES, CONCERTÉES, CRÉATIVES ET ENGAGÉES

La mise en œuvre de la première orientation du PAGSIS 2010-2015 a révélé dans son déploiement à l'échelle régionale et locale une forte mobilisation, concertation, créativité et un réel engagement des acteurs pour apporter des réponses complexes aux problématiques sociales et territoriales vécues par les communautés. Plus de 200 projets ont été répertoriés dans les six régions répondant aux problématiques criantes des communautés : sécurité alimentaire, transport, logement, accès aux ressources et services, organisation et coordination des services, développement local, participation citoyenne, insertion sociale et socioprofessionnelle, éducation. Ces réponses reflètent le dynamisme des milieux et un consentement collectif (même les plus résistants ont été bons joueurs) à s'investir dans cette proposition gouvernementale et ce avec relativement peu de marge de manœuvre face à plusieurs obstacles et contraintes liées au cadre de financement. C'est par leur ancrage territorial, leur proximité et solidarité avec les populations concernées, que les acteurs ont su donner sens et intelligence au cadre qui leur a été imposé. Leurs réponses se sont exprimées selon les spécificités historiques, sociales, culturelles, identitaires, économiques, propres à chaque région et territoire, qui participent à construire le « faire ensemble » spécifique à chaque communauté. Dans cette perspective, le territoire de proximité (l'échelle locale du territoire en référence ici aux MRC) devient un élément-clé de la concertation intersectorielle visée par le PAGSIS car il incarne l'espace commun des interactions entre les acteurs, l'espace des besoins, du sens, et des possibilités.

« ..On se dit, il est là le fichu cadre, on ne peut pas beaucoup dépasser et déroger mais on est capables avec ce cadre de faire en sorte qu'il atterrisse de la façon la plus intelligente possible et qu'il fasse le plus de sens possible pour les communautés locales et pour les gens qui sont là (...) ».

UNE DIVERSITÉ DE FAÇONS DE FAIRE ET D'APPROCHES

Les pratiques d'action concertée dans les six régions s'inscrivent dans une diversité d'approches (développement social, développement des communautés, développement communautaire, développement local, approches des inégalités, déterminants de la santé, approche territoriale intégrée) et façons de faire au plan de la mise en œuvre des

Alliances pour la solidarité (processus de mobilisation-consultation-priorisation, orientations et stratégies d'action, modes de gouvernance, mécanismes de gestion et de

Diversité d'approches et façons de faire

Les modèles de déploiement du PAGSIS diffèrent d'une région et à l'intérieur des régions, d'une MRC à l'autre. Ces modèles marquent des pratiques collectives différenciées selon les régions et territoires de MRC en matière d'action concertée. Des organigrammes des processus régionaux et locaux annexés au rapport de recherche permettent de voir en un coup d'œil comment chacune des régions s'y est prise pour mettre en œuvre et déployer une action concertée en matière de lutte contre la pauvreté, d'inclusion et solidarité sociale. (Voir annexe 5e du rapport).

suivis de l'action). L'analyse des pratiques met en relief la manière dont les différents groupes d'acteurs (intervenants institutionnels, communautaires, gestionnaires, élus, citoyens) pensent la question sociale de la pauvreté et les réponses qu'ils proposent. Quatre axes sont présents dans le discours des acteurs, les orientations des plans d'action, les stratégies d'intervention (projets): 1) un premier dirigé vers l'individu, 2) un second orienté vers les milieux de vie, la communauté et le territoire, 3) un troisième axé vers la dimension politique et

structurelle de la pauvreté, et 4) un quatrième plus intégré, conjugue les trois autres perspectives. Ces axes évoquent à la fois le caractère multidimensionnel de la pauvreté et les différentes conceptions autour du débat sur la question sociale, qui s'est posé comme un enjeu dans le déploiement de l'action intersectorielle aux différentes phases du processus en raison du croisement entre les logiques d'action et cultures (publique, institutionnelle, politique, communautaire) qui animent les différents groupes d'acteurs, les concepts qu'ils mobilisent dans l'action, leurs positions éthiques sur la question sociale de la pauvreté et de la solidarité sociale.

Axes d'intervention en matière de pauvreté

----- AXE COLLECTIF -----

Individuelle	Milieux de vie (communauté)	Politique-structurelle
Développement des capacités	Qualité de vie, cadre de vie	Luttes contre les discriminations
Accompagnement social	Services de proximités	Défense des droits sociaux
Intégration	Accessibilité des services et ressources	Conditions de vie
Conditions de participation	Conditions de participation	
Aide directe (prise en charge)	Sécurité, appartenance	
	Réseaux, participation	
	Organisation des services	

----- Approche globale -----

Dimension normative	Dimension communautaire et territoriale	Dimension politique
		Dimension économique
		Dimension juridique

LES PRATIQUES COLLECTIVES D'ACTION CONCERTÉE : DYNAMIQUE ET ENJEUX DES PROCESSUS

Les processus régionaux fluctuent dans le temps, selon les phases de mise en œuvre entre la logique verticale (*Top down*) et la logique de participation des communautés (*Bottom up*), de type horizontal. L'analyse des processus montre que les dynamiques évoluent sur un continuum regroupant trois types de dynamiques : coopération, conflictuelle et coopération/conflictuelle (Bourque, 2003). Elles se révèlent par la place et le rôle qui sont accordés aux différents acteurs (organismes communautaires, institutions, ministères, élus, citoyens) dans les instances décisionnelles, les processus et modes de consultation (échelle de décision), les stratégies de mobilisation (ouvertes très largement ou plutôt ciblées), de concertation (sectorielle, intersectorielle, multi-partenariale, territoriale), le type de leadership (unique ou partagé) et de gouvernance (horizontale/verticale), le niveau d'articulation entre les paliers régional/local, les mécanismes de gestion et de reddition de comptes. Dans les faits, bien que des tendances fortes profilent les processus selon les régions, chacune d'elles a évolué entre ces trois dynamiques selon les phases et enjeux de l'action, en fonction des interactions entre les acteurs, des changements d'acteurs dans les structures et de contexte (élection municipale) en cours de processus. Selon la capacité des milieux à s'organiser et à réunir les conditions de base nécessaires pour ce faire, les processus se sont déployés inégalement dans le temps d'une région à l'autre (entre 2010 et 2014) et au plan de leur qualité, mettant en relief les inégalités de conditions et de moyens entre les territoires et les rapports d'opposition, d'alliances et de solidarité entre les groupes d'acteurs. Dans toutes les régions nous avons toutefois observé, au final, plusieurs ajustements, négociations, évolutions de l'action permettant aux communautés d'évoluer d'une dynamique conflictuelle à une dynamique de coopération et coconstruction, condition

Enjeux des processus :

Répartition de l'enveloppe financière, choix des structures et partage du leadership, rôle et représentativité des acteurs, rapports avec les élus, consensus autour des problématiques sociales prioritaires, orientations de l'action,

Conditions pour agir:

Ressources disponibles et qualité des ressources pour la mise en œuvre, qualité des rapports entre les acteurs (institutions, communautaires, élus, CRÉ/territoires) au départ de la mise en œuvre, existence ou non de structures reconnues pour assurer le leadership, ressources et qualité d'accompagnement et d'animation du milieu, niveau de connaissances déjà acquises du territoire et des problématiques (portrait du milieu), agenda de l'action collective et contexte politique, historique et expériences passées (conflictuelle ou de coopération) de concertation, caractéristiques du territoire (étendue).

nécessaire pour produire à la fois les changements attendus et les effets souhaités (innovation, nouvelles façon de faire, effets structurant et consolidation des acquis).

LES AVANCÉES PERÇUES : LE PAGSIS, UN EFFET LEVIER

Un grand nombre d'acteurs ont été mobilisés dans la mise en œuvre du PAGSIS. Les différents bilans réalisés dans plusieurs régions confirment que malgré plusieurs irritants, surtout liés aux modalités de gestion du FQIS et aux interprétations régionales de certains critères, le PAGSIS aura été un levier pour le développement de l'intersectorialité, l'émergence de projets structurants, les changements de pratiques. Plusieurs avancées au plan régional et local peuvent être énoncées : effets structurants au niveau de la concertation régionale dans certains secteurs ciblés comme prioritaires (sécurité alimentaire), émergence de changements de pratiques de gouvernance régionale (des liens se sont établis avec les territoires, la prise en compte des spécificités des territoires s'en est trouvée renforcée) et locale (façons de faire, de décider, de

L'obligation de faire avec les élus...

Au-delà des nombreux irritants et défis, le rôle donné aux élus dans la mise en œuvre du PAGSIS (entérinement des plans d'action et projets) aura permis des avancées certaines : sensibilisation des élus aux enjeux de pauvreté, meilleure compréhension du développement social et des communautés, rapprochement du milieu communautaire et du monde municipal (élus, fonctionnaire, MRC), reconnaissance par ces acteurs du rôle et de la contribution des organismes communautaires, création de nouveaux liens et partenariats avec les instances locales de concertation, implication des élus et MRC dans certains projets d'intérêt municipal.

s'organiser, de mobiliser, de consulter, de se concerter); consolidation et structuration de concertations territoriales pour la solidarité et l'inclusion sociale (financement de ressources « agent pivot » pour soutenir la concertation); nouveaux liens et collaborations entre le milieu municipal et communautaire; développement des pratiques multi-partenariales autour des projets dont les effets structurants sont plus probables dans le temps (sécurité alimentaire, transport, logement). Par ailleurs, en dépit des nombreux irritants, l'effet levier du FQIS pour réaliser les actions qui n'auraient pas pu trouver de financement favorisant la recherche de solutions autour de certaines problématiques a été mentionné comme une source de mobilisation, de possibilités nouvelles de penser les solutions en matière de

pauvreté et d'amorcer dans certaines régions des arrimages entre des secteurs de financement et d'intervention (arrimages de fonds et passerelles entre secteurs d'intervention).

FAIRE AUTREMENT... LES PAS QU'IL RESTE À FAIRE LES PRINCIPALES PISTES D'ACTION

Dans la perspective d'un nouveau plan d'action en matière de pauvreté qui maintiendrait le mandat de gestion du FQIS régionalisé aux CRÉ et dans le but de consolider les avancées du plan actuel en matière d'intersectorialité, favoriser les effets structurants, réduire les obstacles à l'innovation et renforcer certaines dimensions comme la participation citoyenne, plusieurs pistes d'action doivent être envisagées :

Moduler des ententes MESS-CRÉ selon les particularités et situations régionales. Adapter de l'approche gestion du FQIS aux objectifs du PAGSIS.

Établir les liens entre les quatre orientations du PAGSIS afin que la lutte contre la pauvreté ne repose pas que sur les communautés mais s'appuie aussi sur l'engagement des ministères, les passerelles entre les ministères pour faciliter les adaptations institutionnelles nécessaires à l'innovation attendue par l'orientation 1.

Clarifier et adapter les orientations et normes du FQIS relatives au non-financement de la mission globale des organismes communautaires pour permettre l'atteinte des objectifs du PAGSIS. Prendre en considération l'écart considérable entre l'engagement majeur des organismes communautaires dans la lutte contre la pauvreté et la fragilité de leur situation financière. Faire en sorte que l'innovation demandée ne fragilise pas les actions déjà en cours dans les communautés.

Maintenir une planification de l'action à moyen terme (5 ans) d'un prochain plan gouvernemental et concevoir des outils qui permettent d'évaluer la performance collective réalisée par les territoires et les régions. Soutenir et organiser le bilan des effets structurants du FQIS dans une démarche à réaliser avec les territoires.

Créer des conditions pour une qualité égale dans la mise en œuvre dans l'ensemble du Québec en tenant compte des particularités des territoires et en soutenant le besoin d'accompagnement dans les processus de mise en œuvre et de développement des communautés (animation, accompagnement du milieu, soutien aux organisations mandatées pour la mise en œuvre, soutien au rôle des CRÉ).

Renforcer la participation des citoyens et personnes en situation de pauvreté dans les processus (consultation, priorisation des problématiques, recherche de solutions (priorisation des projets, évaluation de l'action). Promouvoir la transparence au niveau de la gouvernance (gouvernementale, régionale et locale) comme levier de la mobilisation et de la participation citoyenne (imputabilité des résultats vers les communautés).