

L'intervention communautaire et le virage partenarial au Québec : lorsque la collaboration devient un obstacle

Eduardo González Castillo, Université d'Ottawa¹

Introduction

Dans cette communication, nous réfléchissons sur la manière dont les dynamiques de collaboration, telles qu'elles sont promues par le discours néolibéral du nouveau management public, se trouvent à l'origine de certaines entraves concernant le travail d'intervention auprès des jeunes en difficulté au Québec. Nous voulons jeter quelque lumière sur ces entraves dans le but de proposer des pistes de réflexion visant à favoriser une redynamisation démocratique des dynamiques de collaboration et d'intervention dans le communautaire. Cette communication comprend deux grandes parties. Dans la première partie, nous présentons, d'une manière générale, notre vision de la place de la collaboration dans l'action et l'intervention communautaires. Nous insistons sur le lien fondamental qui existe entre l'action collective et l'action communautaire et sur les effets de la gouvernance néolibérale sur cette dernière. Dans la deuxième partie, nous exposons, à partir de nos recherches sur le terrain, des exemples concrets des difficultés auxquelles les organismes communautaires font face à l'heure de tenter d'adapter le travail d'intervention

¹ Avec la collaboration d'Elisabeth Greissler, Naima Bentayeb et Isabelle Morissette.

La prévention de l'itinérance chez les jeunes : une réflexion collective sur l'avancement des connaissances et les pratiques d'intervention auprès de jeunes en difficulté à certaines exigences sociétales en matière de collaboration. Comme nous le verrons, ces difficultés concernent tant l'efficacité de l'intervention que les aspects économiques et déontologiques de cette dernière.

Intervention communautaire, action collective et virage partenarial au Québec

La collaboration est une composante centrale de l'intervention communautaire en général, et de celle qui s'intéresse aux jeunes en difficulté, en particulier. Cette importance de la collaboration relève sans doute du fait que l'intervention communautaire est, par définition, un type d'action qui s'appuie sur la mobilisation des membres de la collectivité et sur l'utilisation de différentes ressources publiques dans le but de trouver des solutions à des problématiques sociales spécifiques. C'est en fait cette dimension collaborative qui relie associe indéniablement l'intervention communautaire à d'autres branches de l'action collective : les associations de quartier, les mouvements sociaux, les organisations non gouvernementales, etc. (Jetté 2017).

En tant que modalité de l'action collective, l'action communautaire a connu un important renouveau au cours de dernières décennies au Québec. En ce sens, c'est la réactivation de l'action collective dans le cadre de la Révolution tranquille qui a permis l'enclenchement d'une série d'innovations sociales dont l'acteur

principal a été le milieu communautaire. Ces innovations ont non seulement été associées à l'épanouissement de l'action populaire québécoise (à travers, par exemple, la création de cuisines collectives, de cliniques populaires ou de services de garderies autogérées), mais elles ont aussi été favorables à la reconnaissance, de la part du gouvernement, des acteurs communautaires en tant que forces contribuant au développement de la société.

Comme Christian Jetté l'a démontré (2008), cette reconnaissance gouvernementale du communautaire a eu d'importantes conséquences sur l'action communautaire et sur l'évolution de l'État québécois lui-même. Ainsi, poussé par la force de l'action collective, l'État issu de la Révolution tranquille a constamment soutenu le développement du communautaire, tant en termes politiques qu'en termes économiques, et ce, malgré des variations historiques. De cette manière, les missions et les valeurs revendiquées comme propres par l'action communautaire (ouverture, égalité, justice sociale, solidarité, autonomie, partage de richesses, etc.) ont été reconnues et validées par l'État. Dans cette même logique, les besoins financiers du communautaire ont été considérés comme relevant de l'intérêt public. D'où la création de différents programmes de financement aux missions de l'action communautaire, des programmes qui, malgré une histoire plutôt accidentée, persistent.

L'importance de la collaboration dans l'évolution récente de l'action et de l'intervention communautaires ne relève pas que de ses liens avec l'action collective et l'État. En fait, comme plusieurs auteurs l'ont montré, les changements socioéconomiques qui, à partir des années 1970, ont mené à la transformation de l'État providence en Amérique du Nord et en Europe ont été associés à d'importantes modifications dans le rapport entre le gouvernement et la société civile. En ce sens, avec la réduction du rôle de l'État dans l'économie et avec l'importance accrue des politiques de décentralisation des services, l'idée de la collaboration partenariale entre le monde de l'entreprise privée, la société civile et la société politique est devenue le nouveau « mantra » des politiques publiques, désormais obsédées par la question de la gouvernance. Dans cette communication, nous proposons de décrire l'émergence de cette vision de la collaboration comme un « virage vers le partenarial ».

Il est question d'une sorte de promotion *top-down* ou descendante des politiques de participation citoyenne et des stratégies de collaboration en matière de politiques publiques. L'utilisation de l'adjectif « descendante » est justifiée, dans la mesure où des instances comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont fait d'une vision spécifique de la collaboration, tirée du monde de l'entreprise privée, leur mot d'ordre (Paye 2005). Selon plusieurs auteurs, le moment clé dans la diffusion de cette vision de la collaboration a eu lieu dans les années 1990, lorsque la société civile a commencé à être célébrée à l'échelle planétaire, en grande partie grâce à la chute du bloc socialiste européen et à

l'intronisation de la mondialisation capitaliste. En matière d'administration publique, c'est peut-être l'adoption du paradigme du nouveau management public qui synthétise le mieux ces transformations.

Les conséquences de ces changements ont été plutôt contradictoires pour l'action et l'intervention communautaires. D'un côté, selon Christian Jetté (2008), la promotion de la collaboration à travers des notions comme celle de partenariat et de concertation et grâce aux dynamiques de décentralisation de services, a en quelque sorte renforcé et amélioré les rapports de reconnaissance entre les institutions de l'État et l'action communautaire. Jetté va même plus loin et affirme que la place centrale que le communautaire (avec ses dynamiques économiques de don et d'échange égalitaire et ses valeurs de justice sociale) a occupée dans le cadre des transformations décrites, a donné lieu à l'émergence d'un « modèle québécois de développement social » basé d'une manière importante sur le communautaire.

En même temps, une conséquence plutôt négative de ces transformations – toujours selon Jetté 2008 – a été celle de la relative déresponsabilisation financière de l'État à l'égard du soutien à la mission des différents organismes communautaires, qui ont vu se complexifier les conditions d'accès au financement et augmenter les exigences techniques en matière de reddition de comptes. En ce même sens, d'autres auteurs ont aussi souligné l'ambiance de

La prévention de l'itinérance chez les jeunes : une réflexion collective sur l'avancement des connaissances et les pratiques d'intervention

concurrence économique qui s'est installée entre les organismes communautaires ainsi que la subordination croissante du communautaire aux exigences des instances publiques et privées qui sont responsables du financement, les bailleurs de fonds, publics ou privés (voir Depelteau et coll. 2013, Bherer et Collin 2013 et Lamoureux et Lamoureux 2009). Dans ce contexte, un indicateur important de cette subordination a été l'adoption du vocabulaire de l'entreprise privée dans le milieu communautaire : partenariat, palet de services, client, parties prenantes, etc.

Tel que suggéré par Depelteau et ses collaborateurs (2013), les aspects négatifs du virage néolibéral vers le « partenarial » chez le communautaire semblent avoir eu un impact décisif sur la performance des organismes communautaires. Ces derniers devaient désormais non seulement participer à des mécanismes de concertation dans le seul but de repérer et de tenter d'obtenir du financement, mais qui devaient aussi accorder beaucoup plus de temps à la gestion technocratique de leurs activités au détriment du travail d'intervention lui-même. Ainsi, alors qu'auparavant la question de « reddition de comptes » semblait être facilement résolue à travers la réalisation d'assemblées publiques, avec le virage partenarial, les organismes communautaires ont commencé à se plaindre de plus en plus du fait de devoir consacrer de nombreuses heures au remplissage de formulaires ou à la rédaction de rapports dans le but de justifier leur existence.

Dans ce contexte, certaines activités associées aux dynamiques de collaboration dans le domaine de l'intervention communautaire semblent être devenues des enjeux en tant que tels, des dossiers indépendants à gérer. En effet, ces derniers entrent en concurrence avec d'autres, plus prioritaires, directement reliés à la mission des organismes et au travail d'intervention. Cette situation a eu pour conséquence la multiplication des entraves à la réalisation du travail des organismes. Nous avons pu le constater à plusieurs reprises dans nos travaux de recherche. À partir de différents exemples tirés de nos expériences sur le terrain, nous allons illustrer la façon dont l'injonction de la collaboration néolibérale, telle qu'elle est dépeinte par le modèle du nouveau management, semble être reliée aux obstacles auxquels est confrontée l'intervention communautaire ciblant des jeunes en difficulté.

La collaboration partenariale et ses entraves à l'intervention auprès des jeunes en difficulté au Québec

Selon nos recherches, l'un des écueils les plus importants, qui relève directement des dynamiques de collaboration telles qu'elles ont été développées dans le cadre de la nouvelle gestion publique, est celui concernant la nécessité de « prouver » en termes quantifiables l'efficacité de l'intervention aux yeux des partenaires. C'est l'application du modèle des « pratiques probantes » qui se trouve à l'origine de cette dynamique. Comme il est bien connu, ce modèle, issu

des sciences médicales, affirme, grosso modo, que, en matière de politiques sociales, le financement public devrait être destiné en priorité à ceux et celles qui sont capables de prouver, en termes concrets et souvent quantifiables, les effets tangibles de leur travail. Ainsi, de l'existence ou l'absence d'une telle preuve dépend non seulement la légitimité de l'intervention, mais aussi le maintien du financement.

Dans sa version la plus rudimentaire, l'application du modèle des pratiques probantes pose d'importants défis aux méthodes d'intervention qui s'appuient sur l'établissement des dynamiques de confiance et de reconnaissance entre l'intervenant et le jeune ciblé, comme dans le cas du travail de rue ou du travail de milieu. En effet, puisque ces méthodes misent sur la construction graduelle d'un rapport de confiance, l'impossibilité d'offrir des résultats probants apparaît comme un obstacle majeur lorsque les intervenants concernés doivent rendre compte de leur travail aux autres partenaires (qui travaillent souvent à partir de cadres techniques complètement différents).

Ainsi, en 2014, les travailleurs de rue de l'arrondissement de Montréal-Nord étaient au cœur d'une intense controverse locale : d'après certains intervenants et fonctionnaires publics, les effets du travail de rue n'étaient pas visibles dans le quartier (González Castillo et Goyette 2014). Comme preuve, on mentionnait le constat que des jeunes oisifs se promenaient toujours dans la rue (et dans les

parcs !) et aussi le fait que les travailleurs de rue n'étaient pas eux-mêmes visibles dans la rue ni dans les différentes activités des autres organismes communautaires. Ces exigences de preuves concrètes d'efficacité faisaient pourtant fi de la nature même du travail de rue, qui suppose généralement des quarts de travail différents de ceux des travailleurs habituels (ainsi, la plupart des travailleurs de rue consacrent une partie importante de leurs quarts de travail à la nuit, d'où leur invisibilité à certaines heures de la journée). Des interviewés, partenaires du programme, étaient pourtant conscients de cette situation :

Beaucoup de gens se plaignent, ils disent « on ne les voit jamais », « on ne les entend pas dans les tables », t'sais. Ben, c'est justement quand tu ne le vois pas que lui il travaille, toi, quand tu finis c'est là que lui il commence. Lui, il est là plutôt le soir, la nuit ou dans les attroupements du jour s'il y en a. C'est ça, il est un travailleur de rue, toi, tu es dans ton bureau, il est dans la rue.

En effet, dans la mesure où le travail de rue consiste essentiellement en une pratique d'accompagnement qui se déroule dans des espaces marginalisés (Fontaine 2013), ses effets ne sauraient jamais être mesurés en fonction de la quantité de jeunes oisifs présents ou absents des espaces publics.

Il est important de mentionner ici que les critiques envers ces intervenants de proximité représentaient une pression supplémentaire pour eux et pour l'organisme responsable, qui gérait le programme depuis les années 2000. En ce sens, dans le but de répondre à la demande d'une visibilité accrue de la part de partenaires, les travailleurs de rue devaient parfois participer à des activités

La prévention de l'itinérance chez les jeunes : une réflexion collective sur l'avancement des connaissances et les pratiques d'intervention

organisées par d'autres organismes et ainsi délaissé momentanément leurs propres responsabilités. Dans ce type de situations, lorsque le travailleur de rue arrivait accompagné des jeunes aux installations d'un autre organisme communautaire, tel que demandé, la présence de ceux-ci était jugée comme une preuve positive de la performance de l'intervenant. Lorsqu'interrogé sur le fait que le rôle d'un travailleur de rue n'était pas nécessairement celui d'amener des jeunes aux activités des organismes du quartier, le représentant d'un organisme a répondu : « les travailleurs de rue appartiennent à toute la communauté, pas seulement à l'organisme qui les embauche ».

Soulignons le fait que dans une recherche différente que nous avons réalisée dans la région de la Montérégie, nous avons pu constater, de manière similaire, le fait que l'exigence de preuves « visibles » d'efficacité est souvent utilisée pour contester la pertinence et la légitimité des différentes pratiques d'intervention de proximité. Dans le cas observé en Montérégie, il s'agissait d'un différend concernant les spécificités et les avantages comparatifs du travail de rue (qui, dans cette région, se concentrait sur des activités de prévention du VIH en coordination avec les services de santé publique) face aux caractéristiques du travail de milieu, surtout réalisé par des intervenants rattachés à des maisons de jeunes (Saulnier et coll. 2016).

Bien évidemment, ce type de difficultés et d'autres auxquelles se heurtent les travailleurs de rue et les travailleurs de milieu sont souvent liées à la question du financement. Rien de nouveau, dans un contexte où les ressources se font rares et où l'accès à ces dernières est de plus en plus conditionné par la présentation de preuves de performance. Dans le cas des travailleurs de rue de Montréal-Nord, par exemple, le fonds qui (sous)finançait le programme et qui était assuré par la Ville de Montréal était aussi convoité par d'autres organismes (également sous-financés). Cette situation exacerbait les tensions. Dans ce contexte, la présence des jeunes dans les activités des organismes était perçue par certains comme un atout, comme un « gage de financement ». C'était comme si la participation des jeunes aux activités proposées par des organismes était associée à une plus grande possibilité d'obtenir du financement dans l'avenir. Dans cette logique, où le critère du « plus grand nombre » s'impose comme l'indicateur clé de la performance, les spécificités du travail d'intervention en tant que tel deviennent secondaires.

Dans une recherche récente menée dans la ville de Laval en 2018, nous avons aussi constaté les effets contre-productifs que certains aspects de la dimension partenariale de la collaboration (surtout au niveau du financement) ont sur le travail de différents intervenants jeunesse. Dans ce cas-ci, la problématique sur laquelle nous nous sommes attardés était celle de la pérennisation d'un projet d'intervention qui reprenait, tout en l'adaptant aux conditions locales, le modèle d'intervention américain du *Gang Reduction Program*. Il s'agit d'un modèle qui

La prévention de l'itinérance chez les jeunes : une réflexion collective sur l'avancement des connaissances et les pratiques d'intervention cible la criminalité juvénile et qui s'appuie sur la collaboration de la communauté, articulant la démarche autour de six stratégies d'action : la mobilisation des ressources locales, l'offre de services aux jeunes, l'intervention sociale, la répression, le développement d'une culture partenariale et le ciblage (Spergler et. Grossman 1997).

Les responsables du projet lavallois mettaient en collaboration les différentes ressources du quartier dans le but d'accompagner les jeunes qui avaient vécu, qui vivaient ou qui « risquaient » de vivre des difficultés avec la loi. Cette démarche avait lieu, comme dans le cas du modèle initial du Gang Reduction Program, dans le cadre discursif de la « lutte contre les gangs de rue ». Dans cet esprit, les organismes et les intervenants concernés collaboraient au sein du conseil d'administration du projet, par le biais des différents comités cliniques (qui offraient des services individualisés aux jeunes) ainsi que dans un comité de soutien à l'intervention. Le financement du programme était assuré par Sécurité publique Canada à travers un fiduciaire dont le siège se trouvait dans la ville de Montréal.

Certains aspects associés à la gestion partenariale du financement généraient d'importantes difficultés non seulement pour le fonctionnement du projet, mais aussi pour sa permanence. On peut mentionner, par exemple, le fait qu'une fois que le financement accordé par le gouvernement fédéral était épuisé,

l'organisme fiduciaire, qui se retirait du programme tout en affirmant souhaiter sa pérennisation, avait l'intention de prendre avec lui l'équipement électronique du projet ainsi que les données respectives. Une telle intention minait sans doute les tentatives de pérennisation. De manière similaire, les divergences dans la coordination entre la fiducie et le reste des organismes participants faisaient en sorte que les activités destinées à assurer la pérennité du programme étaient constamment reportées. En fait, les intervenants du projet ont vu celui-ci arriver à sa fin sans avoir une base économique leur permettant de définir avec précision l'avenir des dossiers des jeunes rejoints par le projet.

À ces difficultés économiques s'ajoutent d'autres difficultés de caractère plutôt déontologique, soulevées aussi par les exigences de l'approche partenariale de la collaboration. Ainsi, soumis aux regards scrutateurs de partenaires désireux d'observer les « faits probants » de l'intervention, les organismes communautaires et les intervenants semblent éprouver une importante anxiété à l'heure d'exposer leurs démarches d'intervention. Cette anxiété se traduit par une logique de surprotection qui rend inaccessibles certains aspects de leur travail aux chercheurs et au regard public. Alors que la protection de la population desservie est souvent évoquée pour justifier ces attitudes, des logiques d'autoprotection sont bien présentes. Une telle ambiance semble aussi bloquer l'expression spontanée des points de vue des représentants du communautaire. Ainsi, dans l'arrondissement de Montréal-Nord, par exemple, certains organismes communautaires hésitaient souvent au moment de devoir

prendre publiquement une position claire par rapport à certaines questions relatives à la délinquance juvénile. C'était en fait comme si la peur de s'exposer au regard des autres empêchait toute prise de position et poussait les organismes à toujours chercher à former des alliances avant de s'exprimer, à éviter d'être perçus comme des « outsiders ».

Sophie Paquin (2005) a en ce sens souligné les dilemmes que certaines pratiques de collaboration semblent poser aux partenaires communautaires au niveau de l'éthique. Selon cette auteure, qui s'intéresse à l'intervention communautaire en criminologie, plusieurs questions et controverses hantent la collaboration :

Ainsi, des questions fondamentales restent en suspens. Par exemple, dans un partenariat, qui assume la responsabilité d'un échec ou d'un problème éthique relevant de ce projet collectif ? À quelles instances les regroupements partenariaux rendent-ils des comptes ? La responsabilité envers la population est encore plus diffuse. S'ajoute à cela un manque de transparence quant à la prise de décision pour des acteurs extrêmes à la démarche. Cela peut constituer un problème lorsque les partenariats en prévention du crime ne regroupent qu'un nombre limité d'organisations (Paquin 2005 : 331).

Dans le cas de notre recherche à Laval, la protection des données anonymes concernant les jeunes ciblés par le programme a représenté un enjeu majeur pour notre travail, qui visait aussi à mettre en lumière les possibles avenues de pérennisation pour le projet. Il est intéressant de noter que la réticence à

partager les données en question ne semblait pas provenir des intervenants eux-mêmes, ni de leurs coordonnateurs, mais plutôt de certains partenaires du projet, notamment de l'instance fiduciaire, qui, grâce à son statut de responsable économique, avait une sorte de droit de veto sur des décisions concernant le projet. Les raisons d'un tel refus n'ont jamais été clarifiées d'une manière satisfaisante, mais elles semblaient être d'ordre éthique. Les conséquences de cette situation pour l'étude et pour la pérennisation du projet (de même que pour l'avenir de l'intervention) étaient pourtant très importantes en raison du vide informatif qu'elle générait.

Manifestement, la recherche sur l'intervention communautaire en général et sur l'intervention jeunesse en particulier doit régulièrement jongler avec ce type de considérations déontologiques, qui deviennent facilement des obstacles. Ainsi, les codes d'éthiques sont parfois utilisés par des fonctionnaires pour protéger l'accès à certaines données concernant leur travail, à d'autres moments, l'exigence d'un certificat d'éthique est demandée avant de permettre un accès plutôt restreint à certaines données. Malheureusement, ce type de conditions déontologiques (tout à fait légitimes lorsqu'on prend en considération la vulnérabilité des populations concernées) semble être aussi associé à une sorte de peur du regard examinateur de l'expert (peur que nous voyons comme associée à la diffusion du paradigme des données probantes). Dans cette logique, les codes déontologiques et les certificats d'éthique, les documents, semblent usurper la place centrale que les jeunes et les problématiques ciblées

La prévention de l'itinérance chez les jeunes : une réflexion collective sur l'avancement des connaissances et les pratiques d'intervention devraient occuper dans l'intervention, dynamique que certains auteurs considèrent comme caractéristique des politiques publiques dans le contexte néolibéral (Hetherington 2011).

Le mot de la fin

Comment comprendre et faire face aux dilemmes éthiques, économiques et pratiques auxquels fait face la collaboration de nos jours, sans nuire à la pertinence et à la nécessité de collaborer dans le travail d'intervention ? Quelles sont les issues possibles pour l'action communautaire dans ce contexte ? À notre avis, dans la mesure où l'approche dominante de la collaboration (celle provenant des principes du nouveau management public) semble priver les organismes communautaires de leur capacité d'organisation et de mobilisation pour les soumettre à des dynamiques partenariales de type *top-down*, le milieu communautaire se doit de se réapproprier la dimension collaborative qui semble lui avoir été dérobée. Une telle démarche de réappropriation devrait être orientée vers des buts davantage reliés aux valeurs que l'action communautaire prône et qui tournent autour de la participation démocratique dans la lutte pour la justice sociale, c'est-à-dire dans la lutte pour la disparition des inégalités socioéconomiques et pour la fin de toute forme de discrimination.

Bibliographie

Depelteau, J. ; Fortier, F. ; Guillaume H. (2013). *Les organismes communautaires au Québec. Financement et évolutions des pratiques. Rapport de recherche*, Montréal, IRIS.

Fontaine, A. (2013a). Le travail de rue : accompagner les jeunes au fil de leurs aléas existentiels et quotidiens. *Lien social et politiques*, 70 : 189-203.

Gonzalez Castillo, E. et M. Goyette (2014) *Travail de rue à Montréal-Nord. Structure, impact et partenariat*, Ville de Montréal-Ministère de l'emploi et de la sécurité sociale, 89 p. ISBN : (p.) 978-2-89734-021-6, (e.) 978-2-89734-022-3

Hetherington, Kregg. (2011). *Guerrilla Auditors*. Durham and London : Duke University Press.

Jetté, Ch. (2008). *Les organismes communautaires et la transformation de l'État providence : Trois décennies de construction des politiques dans le domaine de la santé et des services sociaux*. Québec : Presses de l'Université du Québec.

Jetté, Ch. (2017). Action communautaire, militantisme et lutte pour la reconnaissance : une réalité historique, politique et sociologique. *Reflets*, 23(1), 28-56.

Paquin, S. (2005). Le partenariat dans la prévention du crime en milieu urbain : les défis d'une culture à consolider. *Revue canadienne de criminologie et justice pénale*, 47(2), 317-336.

Paye, Olivier, 2005, « La gouvernance: d'une notion polysémique à un concept politologique », *Études internationales* 36(1): 13-40.

Saulnier, Mélody, E. González Castillo, Annie Fontaine, Martin Goyette, 2016, *Interventions de milieu en Montérégie-Est*, CRÉVAJ, 49 p. ISBN : (p.) 978-2-89734-036-0, (e.) 978-2-89734-37-7.