



Développement des communautés, action collective et COVID-19

Analyse préliminaire des effets de la crise
socio-sanitaire sur les territoires et les organisations

Juin 2020

Mise en page : **Atelier 10**

Juin 2020

La production de ce document est rendue possible grâce à la collaboration des membres du Collectif des partenaires en développement des communautés. Nous remercions tous les membres qui ont participé à la collecte d'informations.

Introduction

Le 15 mars 2020 marque le début d'un confinement et d'une cessation des activités non essentielles pour le Québec. À travers une série de consignes de santé publique, on tente de contenir et de limiter les effets de la pandémie de COVID-19. Par essence lié aux rassemblements, au travail collectif, à la participation citoyenne et à la mobilisation, le développement des communautés s'en trouve bouleversé. Animés par la volonté de poursuivre leur travail au sein des territoires et auprès des populations, les acteurs et actrices cherchent à s'adapter à la situation. C'est cette adaptation que l'Opération veille et soutien stratégiques (OVSS) et le Collectif des partenaires en développement des communautés (ci-après le Collectif) ont souhaité documenter.

Pendant la pandémie, plusieurs organisations et réseaux ont communiqué de l'information, ont partagé des veilles et ont analysé la situation. L'analyse présentée ici se veut complémentaire à ces efforts, en mettant l'accent sur **l'impact de la crise sur l'action collective, la concertation et la mobilisation en développement des communautés.**

Il est important de noter que cette analyse est une première étape dans un processus plus long. Il est prévu de poursuivre la veille, d'élargir la méthodologie et de produire une analyse plus étoffée de l'évolution de la situation à l'automne 2020.

¹ Collectif des partenaires en développement des communautés, 2015, Cadre de référence [Consulté en ligne : https://passerelles.quebec/system/files/upload/documents/communautes/cadre_de_reference_01juil2015.pdf]

Qu'entendons-nous par « développement des communautés » ?

Il se définit comme un développement qui vise à agir sur toutes les dimensions du territoire, en travaillant collectivement à l'amélioration des conditions de vie des populations¹.



Méthodologie

La situation évolue rapidement et le contexte actuel ne se prête pas à une analyse qui demande une grande participation des organisations et des concertations sur le terrain. Pour produire rapidement une analyse utile, nous avons donc privilégié une méthode en trois volets :

1

Par le biais des membres du Collectif, nous avons recueilli une quarantaine de comptes rendus de rencontres, d'états de situation, de tours des membres, etc. d'organisations et des réseaux nationaux. Ces documents nous ont donné une fenêtre sur la situation des membres et des concertations locales et régionales.

2

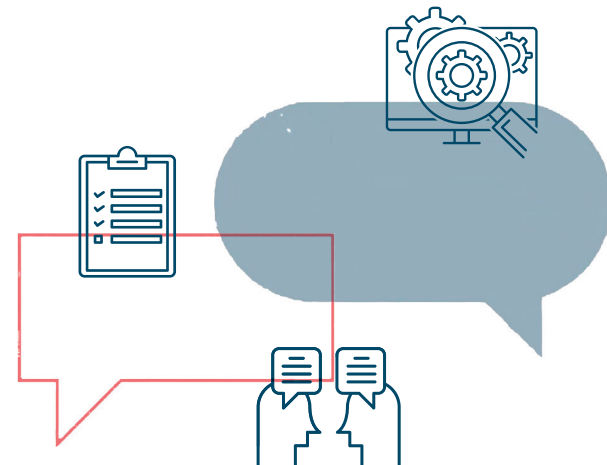
Nous avons également fourni aux groupes qui le souhaitent un guide de discussion et un sondage pour partager leurs observations entre eux, puis avec nous.

3

Finalement, des entretiens individuels ont été réalisés avec certains membres du Collectif.

La méthodologie utilisée a permis d'accéder facilement à de la connaissance, mais certaines **précautions** sont nécessaires dans l'analyse :

- Pour plusieurs réseaux et regroupements, ces documents rendent compte d'espaces d'échanges axés sur les difficultés rencontrées, les besoins, le soutien devant certains obstacles, etc. On peut donc imaginer que les données accessibles concernent les aspects les plus problématiques de la crise.
- En misant sur la participation volontaire des membres du Collectif, plusieurs secteurs vitaux du développement des communautés sont absents de la collecte. La collecte élargie de l'automne devrait permettre de remédier à cette situation.
- Les conclusions que l'on tire ici sont issues de ce que les documents recueillis révèlent. Cependant, on peut imaginer que plusieurs éléments de situation ne sont pas présents dans ces documents, mais qu'ils sont néanmoins présents sur le terrain. En somme, ce n'est pas parce qu'un enjeu n'est pas mentionné dans cette analyse qu'il n'existe pas.



Le contexte des organisations

Les éléments de contexte généraux sont bien connus de la plupart des personnes : pour répondre à la pandémie de COVID-19, un ensemble de mesures de confinement ont été mises en place, qui ont isolé les citoyens et citoyennes dans leurs foyers et ont compromis les sources de revenus d'une grande partie de la population. Cette crise sanitaire en est également une sociale et a mis en relief un ensemble de problèmes socioéconomiques. Les personnes vulnérables se sont trouvées davantage fragilisées par la crise et plusieurs personnes qui ne se considéraient pas comme vulnérables ont eu à se tourner vers des ressources de soutien. Nous avons pu constater que tous ne sont pas égaux face à la situation et des groupes entiers de populations ont vécu plus durement les effets des mesures sanitaires. Plusieurs documentent les effets de la pandémie sur ces populations. Le présent document souhaite plutôt présenter certains éléments de contexte qui émergent de la collecte et concerne les organisations au cœur de l'action collective locale et régionale.

LES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES JOUENT UN RÔLE CENTRAL DANS LA RÉPONSE À LA CRISE SOCIO SANITAIRE, et

ce, même si la reconnaissance manque, selon plusieurs personnes, sur la place publique et au sein des organes gouvernementaux. Devant l'importance de la crise, la priorité de plusieurs acteurs et actrices du développement des communautés est d'assurer l'accès de la population, et plus particulièrement des personnes vulnérables, aux services, au soutien et à l'information qui les concernent. Cet accès et ce soutien direct aux populations passent par le réseau de la santé et des services sociaux et les services publics, mais aussi largement par les organismes communautaires qui sont des parties prenantes essentielles du développement des communautés.

LE TRAVAIL QUOTIDIEN DES ACTEURS ET ACTRICES DU DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS EST DIFFICILE. Le

télétravail et l'impossibilité de se déplacer et de se rencontrer ont évidemment un grand impact sur leur travail quotidien qui repose habituellement sur le besoin de se rassembler. De plus, les professionnels et professionnelles du développement sont eux-mêmes touchés par la crise : gestion des enfants à la maison, sentiment d'isolement, crainte pour leur santé ou leurs proches. Finalement, plusieurs personnes sont débordées et épuisées, alors que d'autres se sentent au contraire loin de l'action et sont démoralisées. Malgré le déconfinement progressif, les effets de ce stress demeurent.

LA GESTION DES MESURES ET PROGRAMMES DE SOUTIEN TIENT UNE PLACE IMPORTANTE DANS LES ACTIVITÉS DE PLUSIEURS ORGANISATIONS. Sans entrer dans le détail de l'ensemble des mesures de soutien et des fonds d'urgence offerts par les gouvernements et les bailleurs de fonds², on sait que les organisations au cœur du développement des communautés ont eu à jongler avec plusieurs processus. Par exemple, alors que des fonds provinciaux sont disponibles pour les organismes financés par le PSOC, des fonds fédéraux et provenant de fondations sont accessibles par Centraide ou la Croix-Rouge. Les programmes comme le PACME et les subventions salariales nécessitent évidemment leurs propres formulaires et processus. Naviguer pour connaître les conditions d'admissibilité à ces programmes n'est pas toujours simple. Plusieurs acteurs et actrices mentionnent également qu'il peut être plus facile de s'y retrouver dans les différents programmes lorsque des liens avec les organes régionaux responsables de les administrer sont déjà existants, ce qui n'est pas le cas de tous. En somme, l'accès à ces fonds d'urgence est souvent plus long qu'anticipé et demande beaucoup d'efforts, qui ne sont alors pas consacrés aux actions.

LA SITUATION ÉVOLUE ET CHANGE CONSTAMMENT. À peine les organisations ont-elles eu le temps de s'adapter au confinement que le déconfinement était en préparation. Les consignes changent rapidement. De nouveaux problèmes sont révélés tous les jours sur la situation de certains groupes. Plusieurs organisations se sentent précaires et incertaines face à l'avenir. Ce contexte contribue à la difficulté de prévoir les actions, même sur une échelle de quelques semaines.

CETTE ÉVOLUTION RAPIDE ET CONSTANTE AMÈNE ÉGALEMENT LES ACTEURS ET ACTRICES DU DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS À ÊTRE PLUS QUE JAMAIS DÉPENDANTS DE LA CIRCULATION DE L'INFORMATION (les nouvelles consignes, les programmes et leurs modalités, la situation des territoires, etc.) et du leadership de ceux chargés de la relayer vers le terrain.

² Pour en savoir plus sur ces mesures, vous pouvez notamment consulter le Centre de documentation de la Table nationale des CDC : <http://www.tnccdc.com/covid-19/>

La concertation, la mobilisation et l'action collective

La capacité et la volonté des organisations de participer à l'action collective varient largement d'une concertation à l'autre ou d'un territoire à l'autre. Il est donc difficile de dégager des observations générales. Selon les données recueillies, on peut identifier **trois facteurs principaux** qui viennent influencer l'état de la concertation et de la mobilisation autour du développement des communautés dans les territoires.

DANS LA PLUPART DES TERRITOIRES, LA CRISE EST VENUE AMPLIFIER LA SITUATION DÉJÀ EXISTANTE EN CE QUI CONCERNE LA CONCERTATION. Ainsi, les territoires qui comptaient sur des structures de concertation établies, des canaux de communication efficaces, une vision positive de l'action collective ou des réussites partagées ont pu réinvestir ces espaces pour construire une réponse concertée à la crise. À l'opposé, dans les territoires où les acteurs et actrices du développement des communautés sont moins reconnus, où les organisations travaillent

plus en silo ou bien dans lesquels l'approche territoriale (plutôt que sectorielle, par exemple) n'était pas centrale, la réaction à la pandémie s'inscrit dans la même lignée.

LA SITUATION DES STRUCTURES DE CONCERTATION VARIE BEAUCOUP SELON LEUR DISTANCE (RÉELLE OU PERÇUE) À L'ACTION DIRECTE AUPRÈS DES POPULATIONS.

Dans un contexte où la priorité la plus urgente est d'assurer l'accès aux services et le soutien auprès des personnes qui en ont le plus besoin, les concertations (et leurs membres) perçoivent leurs actions comme plus ou moins prioritaires, selon leur contribution à ce soutien. Cette perception peut affecter la mobilisation au sein de ces structures.

LE CENTRE DE L'ACTION CONCERTÉE SEMBLE SE SITUER AUTOUR DE CERTAINES ORGANISATIONS ET INSTITUTIONS SPÉCIFIQUES.

Les données révèlent que plusieurs acteurs et actrices sur le terrain ont le sentiment que des organisations et des institutions détiennent un grand pouvoir dans la gestion de la crise en raison de leurs responsabilités dans la mise en place des consignes, parce qu'ils reçoivent des informations privilégiées quant aux mesures prises ou parce que la responsabilité de gérer l'application locale et régionale de ces mesures leur revient. Ces organisations et institutions identifiées sont notamment les municipalités et le Réseau de la santé et des services sociaux (DSP, CISSS et CIUSSS).

Certains remarquent que ces acteurs et actrices qui reçoivent le mandat de voir à la mise en œuvre locale et régionale des directives et des programmes ont tendance à organiser la réponse concertée à la crise autour d'eux. Ainsi, ceux et celles déjà présents dans les concertations ont tendance à mettre à profit ces structures existantes alors que d'autres vont plutôt opter pour la création de nouvelles structures ponctuelles.

Cet élément de réponse concertée à la crise nous amène aux derniers éléments d'analyse de notre veille, soit la situation dans les deux derniers mois de l'action collective sur le territoire québécois. Voici nos **principales observations** issues de la veille des deux derniers mois.

SANS SURPRISE, LE TEMPS ET LES RESSOURCES DISPONIBLES AU SEIN DES ORGANISATIONS SONT DE GRANDS ENJEUX QUI AFFECTENT LA CAPACITÉ DE SE CONCERTER. Les organisations n'ont pas toutes la même capacité de participation à des concertations en ce moment. La situation est telle que plusieurs craignent l'apparition d'une concertation « à deux vitesses », où ceux qui le peuvent continuent à se concerter alors que les organisations débordées ou fragilisées sont peu à peu mises de côté.

DANS PLUSIEURS TERRITOIRES, ON VOIT UNE RÉPONSE CONCERTÉE À LA PANDÉMIE, PAR LA CRÉATION DE CELLULES DE CRISE LOCALES ET, PLUS RAREMENT, RÉGIONALES. Ces cellules de crise se caractérisent par un rythme de rencontres fréquentes, une mise en action rapide, axée sur une réponse concrète aux besoins urgents des populations. Les organes de concertations et les organisations de développement des communautés y sont parfois présents, parfois non. Les principaux thèmes de ces cellules de crise sont :

- La sécurité alimentaire
- L'isolement social des aînés, mais aussi de la population en général
- La santé mentale des populations et le soutien psychosociologique
- La violence familiale
- L'itinérance, surtout au début de la période de confinement
- Le soutien aux familles et aux jeunes
- Tout ce qui touche les personnes aînées

PARMI LES NOMBREUX RÔLES QUE PEUT JOUER UNE CONCERTATION, VOICI CEUX QUI SEMBLER LE PLUS SOUVENT PRENDRE LES DEVANTS PENDANT CETTE CRISE :

- Bien sûr, assurer le repérage des besoins de la population en général et des groupes vulnérables et assurer une réponse à ces besoins par la présence de services sur le territoire et la connaissance de ces services par les personnes concernées.
- Le soutien aux organismes communautaires, en raison de leur rôle essentiel dans la crise, est également une priorité pour plusieurs concertations.
- Assurer la circulation et l'accès à l'information par différents moyens, dans un contexte qui change rapidement.
- Plus particulièrement pour les réseaux et les regroupements, offrir un soutien à leurs membres, notamment pour apprendre à connaître les mesures, les directives, les programmes et les fonds d'urgence, fournir des espaces d'échanges sur les pratiques et partager les exemples positifs d'initiatives inspirantes.
- Mettre en place une veille de l'évolution de la situation sur les territoires et, dans le cas des concertations locales, s'assurer de rester connectées sur les besoins et la situation des populations.

- Dans certaines concertations (en particulier celles moins mobilisées dans l'action directe en ce moment), on réfléchit déjà à l'après-crise et aux mesures à mettre en place pour assurer la conservation d'acquis en développement des communautés et l'évolution vers des modèles de développement plus justes et durables.
- Finalement, certaines concertations sont le lieu central de déploiement des cellules de crise mentionnés plus haut.

UN DES ÉLÉMENTS IMPORTANTS QUE LE CONFINEMENT A BOULEVERSÉS EST LA PARTICIPATION CITOYENNE, PARTIE PRENANTE DE PLUSIEURS CONCERTATIONS,

que ce soit en raison du confinement qui oblige l'annulation de rencontres et d'événements ou bien parce que la précarité et le stress limitent la mobilisation des individus. Il est encore trop tôt dans le processus de déconfinement pour savoir si ces bouleversements auront des effets durables, mais plusieurs organisations anticipent qu'il faudra un effort particulier pour raviver la participation citoyenne. Notons néanmoins que la forme de participation qu'est le bénévolat a, quant à elle, connu une explosion. Cette explosion s'explique à la fois par les mesures gouvernementales qui visaient à la stimuler, par le temps disponible de plusieurs et par l'urgence de vouloir contribuer ressentie par certains. En revanche, cet apport de bénévoles n'a pas été simple à gérer pour tous les

organismes (qui sont souvent en manque de ressources qualifiées), particulièrement dans un contexte où certaines personnes abordaient le bénévolat plutôt comme une façon de rompre l'isolement, se trouvant donc elles-mêmes en situation de vulnérabilité.

FINALEMENT, MÊME SI LA CAPACITÉ DE CERTAINES CONCERTATIONS DE POURSUIVRE LEURS ACTIVITÉS HABITUELLES EST SOUVENT COMPROMISE, L'ACTION COLLECTIVE SE POURSUIT SUR LA MAJORITÉ DES TERRITOIRES SOUS DE MULTIPLES FORMES.

Par exemple, plusieurs personnes mentionnent que la collaboration entre les organisations et les institutions est actuellement centrée sur l'idée d'une réponse concertée à une situation complexe. Cette réponse concertée, dans certains territoires, passent par le développement de nouveaux partenariats entre institutions, organismes communautaires et secteur économique. D'autres soulignent qu'en raison des rencontres à distance et du manque de temps de plusieurs, les rencontres des concertations vont à l'essentiel et retrouvent la capacité de se mettre en action. Pour certains, l'urgence de la situation permet même d'avancer plus rapidement. Finalement, les partenariats entre quelques organisations, sans structure de concertation nécessaire, prennent une grande place, par exemple dans la mise en commun des ressources pour répondre aux

nouvelles réalités matérielles et physiques des organisations (services de livraison, matériel de protection, réaménagement de locaux, etc.).

En somme, même si elle peut s'accompagner de sentiments contradictoires, l'action collective existe en ce moment.

Prochaines étapes de la collecte

À la suite de cette collecte préliminaire, de nombreuses questions demeurent. Comme mentionné en début de document, la méthodologie pose des limites et l'élargissement de la collecte à l'automne devrait permettre de couvrir certains des angles morts du document actuel. Plus précisément, nous aimerions creuser les questions suivantes.

QUEL EST L'IMPACT DE LA PANDÉMIE SUR CERTAINES THÉMATIQUES PARTICULIÈRES ? Par exemple, on peut imaginer que les bouleversements vécus dans les écoles nécessiteront l'attention particulière des organisations et des concertations en **réussite éducative**. De quelle façon la concertation sera-t-elle mise à profit dans les enjeux vécus par les jeunes, leur famille et le milieu scolaire ? Ou encore, on sait que dans certaines régions, les appels de projets de **lutte contre la pauvreté** dans le cadre des Alliances pour la solidarité ont été maintenus afin de permettre le financement d'actions utiles aux populations vulnérables touchées par la crise, alors que dans d'autres, les appels de projets ont été mis sur pause pour ne pas surcharger les organismes susceptibles de vouloir y participer. Quelle sera la situation des mobilisations de lutte contre la pauvreté dans ce contexte alors que nous sommes à mi-chemin du déploiement des Alliances ? Ou, finalement, alors qu'on se questionne sur le modèle de société à mettre en place après la crise, quelle sera la place de **l'économie sociale** dans ces nouveaux modèles ? Quels seront les priorités des entreprises d'économie sociale et leurs besoins face à la concertation ? Et quelle place de **la transition socioécologique** ?

DANS LE MÊME ORDRE D'IDÉES, IL IMPORTE DE CONTINUER À EXPLORER LA CAPACITÉ DES ORGANISATIONS À SE MOBILISER AU SEIN DES CONCERTATIONS. Certains groupes d'acteurs et actrices ont été absents de la collecte actuelle, notamment :

- Le point de vue du Réseau de la santé et des services sociaux a été plus difficile à recueillir, et plus particulièrement des organisateurs et organisatrices communautaires, dont la réalité change largement d'un territoire à un autre. Alors qu'ils sont dans plusieurs territoires des piliers de l'action collective, plusieurs ont été réaffectés autrement dans le réseau. Qu'en est-il maintenant que le déconfinement est amorcé ?
- On sait également que les municipalités ont eu un grand rôle à jouer dans le confinement et le déconfinement, notamment par la gestion des transports, des services communautaires, des services de loisir et des espaces publics. Le leadership municipal dans la crise est un autre élément à approfondir.
- Un développement plus intégré sera nécessaire pour la construction d'une société plus juste et équitable. Quelle est la situation actuelle des organisations et des concertations en environnement ? En culture ? Quelles sont leur capacité et leur ouverture à la concertation et à l'action collective pour le développement des territoires ?
- La participation citoyenne risque d'être fortement mise à mal par la pandémie. Il sera primordial d'en suivre l'évolution.

COMMENT LA SITUATION AFFECTE-T-ELLE L'ÉQUITÉ ENTRE LES TERRITOIRES ? Nous avons vu que l'état de la concertation, l'ouverture de certaines parties prenantes, l'importance du développement des communautés ou l'administration des fonds d'urgence changent d'une région à l'autre. Les territoires eux-mêmes, soit par leurs activités

économiques principales, leurs configurations géographiques ou l'état de santé de leurs populations, ne vivent pas la crise de la même façon. L'évolution de ces différences s'avérera certainement importante.

FINALEMENT, NOUS AVONS PEU ABORDÉ ICI LES PERSPECTIVES DES BAILLEURS DE FONDS, MAIS ON PEUT IMAGINER QUE LEURS PRIORITÉS, LEURS MODES DE FONCTIONNEMENT ET LE SOUTIEN OFFERT SERONT AMENÉS À ÉVOLUER DANS LES PROCHAINS MOIS.

La philanthropie s'est adaptée au contexte d'urgence sanitaire, mais ces adaptations demandent à être documentées quant à leurs modalités et à leurs effets sur l'action collective. Elles ouvrent possiblement sur des pratiques nouvelles dont les formes doivent être identifiées. On se questionne également sur les disparités possibles sur les territoires et entre les organisations, selon les sources de financement : est-ce que les organismes financés par les gouvernements auront à gérer une possible période d'austérité ? Qu'en sera-t-il de ceux dont les fonds sont issus des dons caritatifs, qui risquent d'être affectés par les potentielles difficultés économiques à venir ?

De plus, les mêmes questions qui nous ont animés dans cette première collecte demeurent. Comment les organisations et les concertations sont-elles touchées par la situation actuelle et quel est l'état de l'action collective et du développement des communautés dans les territoires québécois ?

Toutes ces questions viendront éclairer la question centrale : quelle vision et quelle place de l'action collective dans l'après-COVID ?

