

# L'ORGANISATION COMMUNAUTAIRE, UN ACTEUR INCONTOURNABLE DE L'INTERVENTION EN CONTEXTE DE CRISE

ÉNONCÉ DU **RQIIAC**

## INTRODUCTION

La recherche intitulée *D'une vague à l'autre, la contribution de l'organisation communautaire en CISSS et CIUSSS en temps de pandémie*, menée en partenariat avec Marie-Hélène Deshaies et le RQIIAC<sup>1</sup>, a documenté l'expérience significative des organisateurs et organisatrices communautaires (OC) pendant les diverses vagues de la pandémie. Celle-ci a permis de mettre en lumière des disparités importantes dans cette contribution selon les points de vue des OC.

Cette recherche a démontré que l'organisation communautaire en CISSS et CIUSSS peut jouer un rôle actif essentiel et contributif dans un contexte de crise sanitaire de grande ampleur. Elle a affirmé que ce rôle est d'autant plus pertinent si la contribution demandée est cohérente avec les fondements de l'organisation communautaire et si les conditions d'exercice sont favorables. Ce faisant, l'organisation communautaire peut soutenir les CISSS et CIUSSS dans l'exercice de leur responsabilité populationnelle, même au cœur d'une situation qualifiée de crise.

L'apport des OC s'avère beaucoup plus limité lorsque les tâches qui leur sont demandées ne tiennent pas compte de leur expertise et de la plus-value de leur contribution spécifique. Ce dernier scénario n'est pas

sans impact sur la mobilisation de ces intervenant.es, dont certain.es ont quitté l'organisation communautaire privant ainsi les établissements et les communautés de l'expertise incontournable que les OC peuvent apporter en contexte de crise et par la suite.

Au-delà de la crise sanitaire récente, il est établi que nos collectivités seront confrontées à une multitude d'autres crises de nature sociale, sanitaire ou environnementale dans les prochaines années. Il importe donc de réfléchir sur l'intervention en contexte de crise, mais plus globalement encore, en amont, en prévention de celles-ci et ultérieurement en rétablissement des communautés. De plus, les bouleversements liés aux changements climatiques amènent à positionner l'action des OC en faveur de la transition socioécologique pour agir sur les causes des changements climatiques et au soutien du développement de communautés plus résilientes.

Le présent énoncé, qui s'appuie sur les résultats de la recherche citée plus haut ainsi que sur divers autres écrits produits par le RQIIAC et par d'autres organisations, vise donc à définir ce que peut être la contribution des OC dans un contexte de crise.

## CONTRIBUTION DE L'ORGANISATION COMMUNAUTAIRE EN CONTEXTE DE CRISE

Les OC ont toujours répondu présent.es lorsque des crises ont secoué les différents milieux et communautés. Pensons aux inondations, à la fermeture d'un employeur majeur dans une communauté ou, plus tragiquement, au déraillement de train survenu au Lac-Mégantic. Plusieurs atouts permettent aux OC d'agir dans ces contextes d'urgence.

### *Un rôle de liaison entre la communauté et le RSSS*

En tant qu'employé.es du réseau institutionnel, les OC sont en mesure d'assurer un rôle de liaison entre la communauté et leur établissement. Ils contribuent à la lecture et à la compréhension des dynamiques et forces en présence permettant de raffiner l'analyse lorsqu'il faut choisir les meilleures stratégies ou solutions à déployer. Ils permettent de cibler des enjeux particuliers qui passeraient autrement inaperçus. Ils peuvent également servir de facilitateur en identifiant les arrimages et les convergences entre les besoins des communautés et les réponses possibles en provenance des établissements.

Enfin, les OC soutiennent la transmission d'information et la vulgarisation de cette dernière pour qu'elle se rende de façon efficace auprès des organismes et de la population qui ne seraient pas rejoints autrement.

### *Polyvalence et expertise en intervention collective*

La nature même de leur fonction amène les OC à démontrer une grande polyvalence, fort utile en contexte d'urgence. Ce sont les seuls professionnels œuvrant dans les CISSS-CIUSSS à être des experts en processus collectifs. Ils peuvent mettre au profit de la communauté et de l'établissement leurs compétences spécifiques en mobilisation, en communication, en organisation; mettre en réseau les différents partenaires; rejoindre les citoyen.nes et faciliter la liaison entre les acteurs des CISSS et CIUSSS et les autres acteurs de la communauté afin de capter les idées émergentes et trouver des solutions innovantes avec la communauté.

<sup>1</sup> Cette recherche partenariale financée par le CRSH était dirigée par Marie-Hélène Deshaies de l'Université Laval, Jean-Yves Desgagnés (UQAR) et Paul Morin (Université de Sherbrooke) faisaient également partie de l'équipe de recherche. La collecte de données a eu lieu des mois de juin 2021 à juin 2022.

### Une présence soutenue et une connaissance fine des milieux

Les OC travaillent quotidiennement avec une multitude d'acteurs de la communauté dans laquelle ils interviennent. Ils déploient divers projets, animent des instances de concertation et offrent du soutien aux organismes de tout acabit en lien avec le développement des territoires et les déterminants sociaux de la santé.

Les OC possèdent une connaissance fine et approfondie des caractéristiques des différentes communautés. Ils ont développé une proximité relationnelle tant avec les citoyen.nes, dont ceux et celles qui vivent en contexte de défavorisation, qu'avec les différents acteurs de milieux communautaires, municipaux et autres au niveau local. Ainsi, en contexte d'urgence, les OC sont rapidement en mesure de rejoindre et de mobiliser ces acteurs grâce aux liens de confiance et de collaboration déjà bâtis. Cette connaissance et cette proximité relationnelles contribuent également à rejoindre les acteurs des réseaux informels qui sont des incontournables en temps de crise.

## CONDITIONS FAVORABLES AU TRAVAIL EN CONTEXTE DE CRISE

Diverses conditions facilitent le travail de l'organisation communautaire en contexte d'urgence.

### Miser sur les compétences et l'expertise de l'organisation communautaire

Présente dans le réseau de la santé et des services sociaux depuis plus de 50 ans, la pratique d'organisation communautaire se définit ainsi :

« L'organisation communautaire dans le réseau de la santé et des services sociaux est une pratique professionnelle d'intervention collective qui s'appuie sur une vision globale et qui s'adresse en priorité à des populations affectées par des problèmes sociaux, dans une visée de changement social. S'articulant à partir du territoire vécu, généralement à une échelle locale, l'organisation communautaire est pratiquée en soutien à une communauté géographique, d'identité ou d'intérêts, selon une approche ascendante. L'organisation communautaire vise l'amélioration des conditions de vie, la réduction des inégalités sociales, le développement du pouvoir d'agir, la participation citoyenne, ainsi que l'inclusion sociale, en cohérence avec des valeurs de respect, d'autonomie, de solidarité, de démocratie et de justice sociale. »

Chacun des éléments de cette définition illustre les fondements de la pratique d'organisation communautaire et forme un tout cohérent. Certains de ces éléments illustrent plus précisément la contribution distinctive de l'OC en contexte d'urgence ou de crise.

### Vision globale, actions sur les déterminants sociaux de la santé et lutte aux inégalités sociales

En situation d'urgence, la vision globale est essentielle pour élargir l'analyse afin de tenir compte des répercussions de la crise sur l'ensemble de la communauté. L'expérience de la Covid a démontré qu'une crise a le potentiel d'affecter plus durement les personnes qui rencontrent de moins bonnes conditions de vie. Il est donc important de développer des actions appuyées sur une solide analyse des inégalités sociales et qui permettent de moduler les efforts afin de contribuer à réduire les inégalités sociales occasionnées par la crise. Ainsi, il importe d'agir simultanément sur la crise, mais tout autant sur les déterminants de la santé (logement, alimentation, etc.).

De nombreuses études démontrent que les impacts des changements climatiques affecteront de façon disproportionnée les populations appauvries et marginalisées. Il est donc pertinent d'adopter également cette vision globale et cette optique de réduction des inégalités sociales de santé pour affronter les défis particuliers de la transition socioécologique.

### Approche ascendante et ancrage territorial

L'approche ascendante et l'ancrage territorial sont à la base du travail d'organisation communautaire. Ceci suppose de partir des besoins réels des populations concernées et de mettre en évidence les caractéristiques spécifiques de chacun de ces milieux avec leur histoire et leur culture tout en accordant une attention particulière aux conditions de vie des populations vulnérables par leurs conditions de vie et aux dynamiques territoriales locales.

<sup>2</sup> RQIIAC (2020), *Pratiques d'organisation communautaire dans les établissements de santé et de services sociaux au Québec*. Cadre de référence du RQIIAC, p. 22.

En temps de crise, la prise de décision s'opère souvent de manière hiérarchique et prescriptive. Cependant, il est possible de bonifier et d'arrimer les mesures d'urgence à une approche qui permette de dépister rapidement les besoins particuliers et d'impliquer les communautés dans la gestion de la crise subie. Cette approche ascendante garantit non seulement d'augmenter la portée des mesures publiques en les adaptant aux capacités et aux besoins réels, mais de conférer aux milieux le statut de parties prenantes de ces mesures.

Pendant la période pandémique, les OC qui ont constaté un plus grand impact en regard de leur contribution sont ceux et celles qui ont pu acheminer les préoccupations entendues sur le terrain à leur gestionnaire et aux personnes responsables des cellules de crise et qui ont pu déployer des projets ou des actions en adéquation avec les besoins et les urgences réellement ressentis sur le terrain.

### **Participation citoyenne et inclusion sociale**

Malgré l'urgence, il faut prendre le temps de rejoindre les personnes là où elles sont, de les questionner sur leurs besoins et de les mettre à contribution dans les actions déployées. Plusieurs personnes souhaitent s'investir à la mesure de leurs moyens, mais ne savent pas comment le faire. Ce recours à la participation citoyenne permet une plus grande réactivité dans les actions et renforce les capacités des organisations et des équipes sur le terrain.

De plus, le fait d'impliquer les personnes dans la mesure de leurs intérêts facilite le passage à travers cet état de crise et facilitera la période de rétablissement. En travaillant sur la cohésion et l'inclusion sociale, même en contexte de crise, la résilience de la communauté se trouve renforcée.

## **Reconnaître l'expertise de l'OC comme pratique professionnelle contributive lors d'un contexte de crise**

Les OC sont des professionnel.les de l'intervention collective qui doivent pouvoir disposer d'une autonomie professionnelle et d'une marge de manœuvre suffisantes pour réaliser le travail de proximité qui est le leur. L'expérience a démontré que l'intervention des OC en contexte de crise contribue au renforcement des liens de l'établissement avec la communauté ainsi qu'à la résilience de cette dernière face à d'autres événements traumatiques.

Il importe que les établissements, de concert avec les équipes, déterminent les mandats et les responsabilités qui peuvent être attribués aux OC en contexte de crise. Il est également utile d'identifier des lieux formels et des canaux de communication efficaces et clairs entre les milieux et l'établissement et dans lesquels l'OC peut jouer un rôle. En outre, le fait de pouvoir compter sur un gestionnaire qui connaît bien le travail de l'organisation communautaire et qui soit habilité à le faire valoir est un atout indéniable pour les équipes d'OC.

En 2021, le RQIIAC a identifié certaines balises pouvant aider à la détermination des mandats et des tâches attribués aux OC dans des contextes de crise. On y recommandait notamment le maintien des OC dans leur milieu durant la période de crise afin de soutenir les groupes et les communautés. Tout en reconnaissant que les tâches régulières pouvaient être amenées à changer en contexte d'urgence, il était affirmé l'importance de permettre à ces professionnel.les d'exercer leur fonction d'OC tel que défini dans le cadre de référence du RQIIAC.

## **Accompagner les communautés en amont, dans l'urgence et pendant la période de rétablissement**

Dans leur travail quotidien, les OC jouent un rôle central en accompagnant les communautés dans le renforcement de leurs capacités. Ce travail réalisé en amont des crises ponctuelles (crise sanitaire, inondation) ou long termes (crise climatique, logement, etc.) permet d'identifier les forces et les fragilités de ces communautés, renforce la capacité d'anticipation des impacts de ces crises et facilite la résilience communautaire.

En période de crise, quand les ressources nécessaires dans l'immédiat sont insuffisantes, retirer des OC du terrain pour une période indéterminée peut sembler être une solution efficace ou satisfaisante à court terme. Toutefois, le résultat peut s'avérer doublement contreproductif. D'une part, on empêche les OC d'accomplir le travail distinctif qui est le leur pendant la crise. D'autre part, une fois de retour à leurs tâches, les OC qui auront été retirés de leur milieu doivent recréer des liens qui ont été fragilisés et rétablir la confiance et la reconnaissance de leur légitimité dans le milieu. Ces éléments qui sont essentiels pour le rétablissement communautaire sont longs à rebâtir lorsqu'ébranlés.

De plus, les problèmes sociaux qui étaient présents avant la crise demeurent et peuvent même s'accroître. Il importe de continuer à œuvrer sur les autres déterminants sociaux de la santé et sur les inégalités sociales dont plusieurs se trouveront aggravées par la situation de crise.

Enfin, en période de rétablissement, il faut prendre le temps de réaliser les bilans qui s'imposent avec les milieux dans l'optique d'être encore mieux préparés advenant une prochaine crise.

### **Pistes et recommandations**

Voici quelques pistes et recommandations qui pourraient être instaurées à l'échelle des différentes équipes d'OC et dans les CISSS et CIUSSS pour assurer une contribution optimale de l'organisation communautaire dans les prochaines situations de crise.

## RECOMMANDATION #1

Identifier la profession d'organisation communautaire en CISSS et CIUSSS comme étant une pratique contributive en situation de crise ou d'urgence.

- Identifier un rôle pour l'organisation communautaire dans les plans de mesures d'urgence ou dans d'autres instances de sécurité civile.
- Détailler le rôle et les mandats qui pourraient être tenus par les OC ainsi que les limites en tenant compte des fondements de la pratique d'organisation communautaire (liaison, connaissance des milieux et soutien aux collectivités).
- Clarifier les mécanismes et les balises à respecter pour faire appel aux OC en situation d'urgence ou de sécurité civile.
- Prévoir un siège de représentant de l'organisation communautaire dans les cellules de sécurité civile des établissements.
- Offrir de la formation en sécurité civile et en mesure d'urgence aux OC qui le désirent.

## RECOMMANDATION #2

Documenter et mettre en valeur les expériences développées en organisation communautaire en contexte d'urgence.

- Poursuivre la collecte des pratiques en contexte d'urgence, l'analyse et la diffusion de ces dernières avec le soutien de chercheurs et de partenaires.

## RECOMMANDATION #3

Former les gestionnaires des établissements sur les fondements de l'organisation communautaire.

- Actualiser et offrir la formation à l'attention des gestionnaires qui avait été développée après la création des CISSS et CIUSSS en précisant la contribution de l'OC à la mission des établissements, en contexte de crise et en lien avec la transition socioécologique.
- Élargir l'offre de formation aux gestionnaires de certaines directions plus éloignées de l'organisation communautaire (ex. directions des services techniques, responsables de la sécurité civile et directions programmes).

## RECOMMANDATION #4

Profiter des périodes de rétablissement pour renforcer la cohésion des équipes d'organisation communautaire et les façons de faire.

- Identifier les forces et les faiblesses des équipes d'organisation communautaire et leur positionnement à l'interne et dans les communautés.
- Renforcer les liens avec les partenaires et au sein même des établissements.
- Accueillir, former et soutenir les nouveaux et nouvelles OC en lien avec le cadre de référence du RQIIAC.
- Réaliser des bilans et évaluer l'intervention de crise avec les acteurs et les communautés.

## CONCLUSION

À certains égards, une crise peut offrir un contexte favorable à l'organisation communautaire et à la mobilisation des communautés. Dans ces moments de crise, il peut être plus facile de mobiliser et de mettre en action les différents partenaires et d'agir avec créativité. Les crises peuvent soutenir la mise en réseau, le développement de compétences et la résilience.

Divers enseignements peuvent être tirés de l'expérience de la récente crise sanitaire. Ces enseignements sont précieux pour positionner l'organisation communautaire dans un rôle actif alors que les communautés seront aux prises avec de multiples autres crises sociales et environnementales. Le RQIIAC s'engage à poursuivre activement son analyse et ses réflexions et à outiller les OC afin d'agir face à ces défis de taille.

## RÉFÉRENCES

Deshaies M.-H. et al. (2023). *La contribution de l'organisation communautaire en CISSS et en CIUSSS en temps de pandémie. Faits saillants de la recherche*. Québec, Université Laval, 5 p.

Deshaies M.-H. et Cloutier S. (2022). *D'une vague à l'autre. Les conséquences de la pandémie sur l'organisation communautaire*. Communication faite au colloque du RQIIAC, Université Laval et RQIIAC.

Maltais D. et Larin C. (dir.) (2016). *Lac-Mégantic. De la tragédie et la résiliences*, Québec, Presses de l'université du Québec.

RQIIAC (2020), *Pratiques d'organisation communautaire dans les établissements de santé et de services sociaux au Québec. Édition actualisée*. Cadre de référence du RQIIAC, Presses de l'université du Québec.

RQIIAC (2021). *Avis sur la contribution de l'organisation communautaire à la crise sanitaire*. Regroupement québécois des intervenantes et intervenants en action communautaire en CISSS et CIUSSS [document inédit].

RQIIAC (2021). *Positionner l'organisation communautaire en temps de crise*. Cahier du RQIIAC. Regroupement québécois des intervenantes et intervenants en action communautaire en CISSS et CIUSSS.

## POUR PLUS D'INFORMATIONS

@ coordination@rqiiac.qc.ca 📞 (438) 493-5050