

Communautés territoriales, développement du pouvoir d'agir et innovation sociale : une contribution à la réflexion des intervenants sociaux

Sabrina Tremblay, Ph.D., Professeure, Département des sciences humaines et sociales, Université du Québec à Chicoutimi
sabrina_tremblay@uqac.ca

RÉSUMÉ :

Parler des communautés dans le domaine de l'intervention sociale demande de s'intéresser au rôle principal qu'elles jouent dans la vie des personnes : prendre soin des leurs, par l'entremise d'organisations qui permettent de répondre à la majorité des exigences de la vie quotidienne. Or, il arrive parfois que les organisations ne réussissent plus à remplir leur rôle, ce qui mène ultimement à la perte de pouvoir communautaire. Cet article a pour but de présenter des pistes de réflexion pour les intervenants qui accompagnent ou côtoient ces milieux et qui s'intéressent aux approches centrées sur les forces. Notre propos tournera principalement autour de la démarche du développement du pouvoir d'agir communautaire (empowerment), enchâssé dans le paradigme plus large de l'innovation sociale pour une transformation durable. En regard des enjeux de transition socio-écologique qui se dessinent à l'horizon, les collectivités doivent impérativement retrouver leur capacité d'innover pour et par elles-mêmes.

93

MOTS-CLÉS :

Communauté, territoire, empowerment, innovation sociale, transformation, transition socio-écologique

INTRODUCTION

L'intervention communautaire a beaucoup évolué ces 25 dernières années. Autrefois presque exclusivement composée d'animateurs sociaux et d'organiseurs communautaires, elle s'est diversifiée depuis les années 1990 avec l'arrivée d'agents de développement dans des secteurs variés comme la ruralité, les saines habitudes de vie ou la médiation culturelle (Robitaille, 2016). Cette ramification est liée au fait que les territoires dans lesquels œuvrent les intervenants collectifs¹ (IC) font face à des enjeux macrosystémiques de plus en plus complexes. D'abord, les enjeux structurels font référence à la mondialisation et à la financiarisation du système économique global, qui déstructurent les économies locales. Il y a aussi les enjeux conjoncturels, qui présentent des cycles de vie plus courts, puisqu'ils sont issus de décisions prises par des élus et gouvernants. Ils englobent les diverses transformations administratives ou politiques, comme les politiques d'austérité et de centralisation du précédent gouvernement libéral (2014-2018) qui ont été imposées en région et

1. Ce terme sera utilisé dans ce texte pour désigner l'ensemble des intervenants qui œuvrent dans les collectivités.

au sein du système de santé et de services sociaux du Québec (Lachapelle et Bourque, 2020). Pour affronter ces défis, les communautés doivent faire preuve de créativité et puiser dans leurs forces vives pour trouver des solutions pensées par elles et adaptées à leur situation (Caillouette, Dallaire, Boyer et al., 2007; Gibson-Graham et Roelvink, 2013).

Notre article vise à contribuer à la réflexion des intervenantes et intervenants sur le processus et les dimensions qui permettent aux collectivités de s'engager dans des initiatives de réappropriation de leur propre développement, et ce, dans une perspective durable. Après avoir approfondi le concept de communauté, nous expliciterons les principaux enjeux que vivent actuellement les collectivités territoriales. Ensuite, nous présenterons l'approche du développement du pouvoir d'agir communautaire, que nous déploierons plus largement dans celle de l'innovation sociale. Nous terminerons par le rôle que peuvent jouer les intervenantes et intervenants dans cette quête innovante de réappropriation du pouvoir de choisir, de décider et d'agir collectivement.

1. Nature et rôle des communautés

La conception que l'on retient de la communauté en intervention sociale n'est pas très éloignée de celle de la sociologie et des principales figures qui ont fondé la discipline, comme Durkheim (1893), Tönnies (1922) ou Weber (1971). On parle d'abord d'un regroupement de personnes (Fellin, 1995; Lavoie et Panet-Raymond, 2014). Ces individus vivent ensemble et partagent quelque chose de commun (Townsend et Hansen, 2001). Ce « quelque chose » est variable selon la communauté dont il est question. Certaines personnes vont constituer une communauté sur la base de la proximité géographique (communauté territoriale), de l'appartenance à un groupe social ou d'une culture particulière (communauté d'identité) ou encore d'un problème, d'un intérêt ou d'une préoccupation commune (communauté d'intérêts). Toutefois, Bhattacharyya (2004) estime que c'est la solidarité qui permet de distinguer une communauté d'un simple regroupement d'individus. On parle ainsi d'une identité commune et du partage de valeurs, de normes et de croyances qui font en sorte que les gens sont liés d'une manière ou d'une autre et à divers degrés. Le sentiment d'appartenance à une communauté, rarement stable, varie dans le temps et en intensité (Bradshaw, 2013).

Warren (1963) discerne cinq fonctions que jouent les communautés dans la vie des individus : la production, distribution et consommation des biens, la socialisation, le contrôle social, la participation sociale et le soutien mutuel. Wilkinson (1991) et Luhmann (1995) ajoutent à cette liste la fonction identitaire, c'est-à-dire le besoin viscéral pour plusieurs d'entre nous d'appartenir à un groupe, une cause ou un idéal. Ces fonctions peuvent être remplies par des organisations formelles (écoles, hôpitaux, etc.), ou encore être le produit d'interactions se déroulant dans un groupe primaire comme la famille, le voisinage, un groupe de pairs, etc.

Dans le cadre de cet article, nous nous intéresserons plus particulièrement aux communautés territoriales parce qu'elles sont tout désignées pour amorcer des changements sociétaux profonds et que, par conséquent, bon nombre des interventions réalisées par les IC se réalisent à cette échelle (Lachapelle et Bourque, 2020). Par communauté territoriale, nous entendons la définition suivante : « [...] un endroit, des gens vivant en cet endroit, l'interaction entre ces gens, les sentiments qui naissent de cette interaction, la vie commune qu'ils partagent et les institutions qui règlent cette vie » (Médard, 1969 : 58). Or, ces communautés font actuellement face à de nombreux défis, comme nous le verrons dans la section qui suit.

2. Les enjeux contemporains des communautés territoriales

Dans leur plus récent ouvrage, Lachapelle et Bourque (2020) expliquent que les communautés territoriales sont en transition, ce qui a nécessairement un impact sur le travail des IC. Comme causes principales, les auteurs relèvent d'abord la fin du modèle fordiste et les effets du néolibéralisme, qui désincarnent les rapports entre les consommateurs et le système économique global en une relation uniquement basée sur la production et la consommation irraisonnée. Ce changement de paradigme transforme et remanie les économies locales au gré des tendances mondiales, de plus en plus tournées vers les villes et leurs besoins, d'une part, et vers les marchés mondiaux de l'ouest, d'autre part (Proulx, 2019). De plus, les nouveaux mouvements sociaux, dont plusieurs sont directement liés à la mondialisation et aux changements climatiques, s'entrechoquent sur le terrain politique et institutionnel, dans un contexte où la nouvelle gestion publique promeut la responsabilité individuelle au détriment du collectif (Gendron et Turcotte, 2007).

De façon très concrète, Lachapelle et Bourque (2020) constatent que les territoires du Québec sont affectés à divers degrés par des mutations démographiques (vieillesse de la population, désertion des milieux ruraux), par l'augmentation des inégalités sociales, par un contexte marqué par la diversité culturelle et la reconfiguration des rapports avec les communautés autochtones, ainsi que par des enjeux de transition énergétique à géométrie variable entre le centre (les villes) et la périphérie (régions rurales et éloignées). Dans ces circonstances, il n'est guère étonnant de constater que les acteurs du développement des communautés territoriales sont de plus en plus variés et nombreux, ce qui pousse les milieux à s'engager dans de nouveaux modèles d'intersectorialité et de concertation. Toutefois, cela ne se vit pas de la même manière dans tous les territoires. Globalement, les municipalités ont obtenu des gains en matière de gouvernance et de responsabilités. Cependant, l'abolition quasi complète du palier régional en 2015 (conférences régionales des élus et agences de santé et de services sociaux) a entravé le développement des collectivités déjà vulnérables de façon encore plus manifeste. Devant la nécessité de rebâtir leurs réseaux de concertation et leurs dispositifs de développement, ces milieux (ruraux pour la plupart) vivent davantage de difficultés tandis que ceux qui étaient déjà favorisés s'en sortent généralement assez bien (Simard, Parent et Richardson, 2018).

Pour les IC, les défis d'accompagnement des communautés dans la prise en charge de leur développement s'articulent autour de la capacité à fonctionner dans la mouvance actuelle d'enjeux et d'acteurs, avec des problématiques qui prennent leur origine dans une perspective globale et avec un engagement étatique diffus et incertain à l'échelle locale (Lachapelle et Bourque, 2020). Les prochaines sections s'attardent à ce contexte d'intervention tout particulier, en insistant sur la capacité d'autodéveloppement des milieux, et ce, dans un contexte plus large qui cherche à trouver des solutions nouvelles à des problèmes de plus en plus complexes.

3. Renverser la tendance

Les enjeux que nous venons d'aborder ont presque tous un point commun, soit celui de placer les communautés dans une position où elles doivent subir, sans avoir voix au chapitre, les conséquences d'évènements ou de décisions qui sont prises à d'autres paliers. Graduellement dépossédées de la capacité de s'engager dans un processus de résolution de problèmes, les communautés deviennent incompétentes², c'est-à-dire qu'elles ne favorisent plus le bien-être et la qualité de vie de leurs membres (Fellin, 1995; Wilkinson, 1970). Selon Friedmann (1992), cela démontre que le *disempowerment* se réalise d'abord à l'échelle locale.

L'empowerment communautaire

Il est possible de renverser cette situation si la collectivité s'engage dans une démarche de développement du pouvoir d'agir (DPA), processus qui est profondément dynamique et incrémental. Il se réalise sur quatre plans : la participation, les compétences, les communications et le capital communautaire (Ninacs, 2008). Chacune de ces dimensions fonctionne en synergie avec les autres. Ninacs (2008) donne l'exemple de quatre brins qui se croisent et s'entrecroisent pour former une corde. Ces quatre composantes rappellent celles que nous avons énumérées précédemment concernant la nature des communautés et constituent, de fait, les forces vives des milieux.

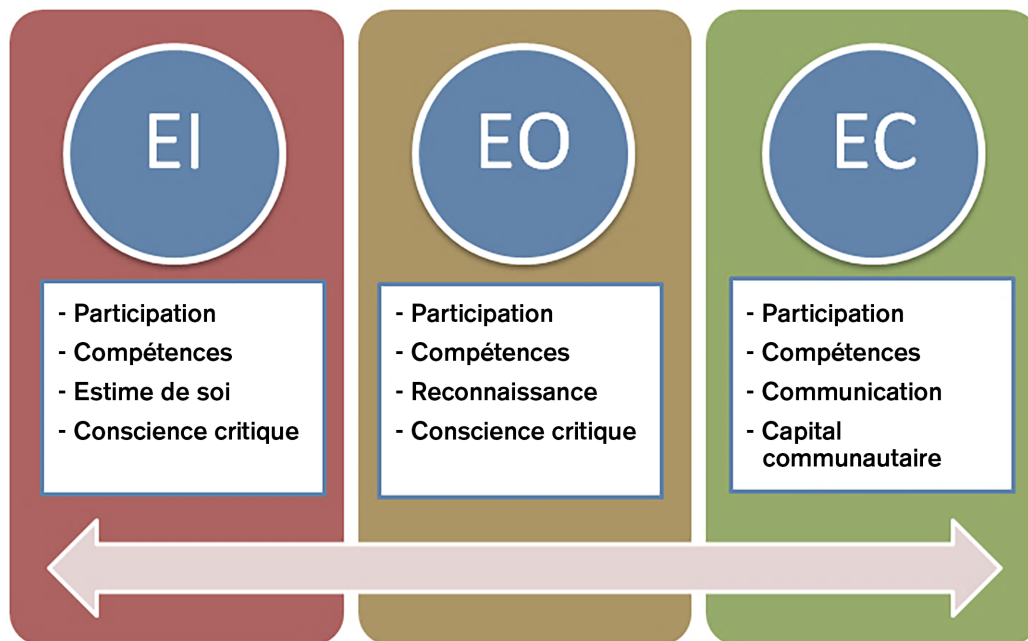
- Participation : celle-ci réside dans la capacité des citoyens de s'impliquer concrètement dans le développement de leur milieu au moyen de dispositifs formels (p. ex., un comité ou une table de concertation) accessibles et significatifs en matière de pouvoir réel sur les décisions³.
- Compétences : prises séparément, les compétences communautaires ont moins d'importance que leur capacité à fonctionner en réseau. Il est important de préciser que les compétences d'une communauté font en grande partie référence aux organisations présentes sur le territoire. De façon plus spécifique, cela concerne la capacité des organisations à réaliser leur mission et, surtout, leur aptitude à travailler ensemble (en concertation, en intersectorialité, en coconstruction, etc.) vers un objectif commun.
- Communications : celles-ci doivent être démocratiques et inclusives, ce qui touche autant les relations entre les membres de la communauté qu'entre les élus et les citoyens, ou entre les promoteurs d'un projet de développement économique et la population locale.
- Capital communautaire : cet aspect se décline en deux sous-dimensions, à savoir 1) le sentiment d'appartenance envers la communauté et 2) la conscience citoyenne. Les deux se renforcent mutuellement, car plus une personne est attachée à son milieu, plus elle désire qu'il se porte bien et se montre disposée à se mobiliser au besoin.

L'empowerment communautaire (EC) est lié aux deux autres niveaux d'empowerment : individuel (EI) et organisationnel (EO). Une communauté en situation de pouvoir est dite autonome et capable de prendre des décisions pour et par elle-même dans sa façon de prendre soin de ses membres (la finalité), ce qui favorise le DPA des individus au sein de ses organisations (le moyen). La figure 1 illustre le processus global de l'empowerment.

2. Pour Fellin (1995), la compétence des communautés désigne d'abord les habiletés des différents systèmes à répondre aux besoins quotidiens des personnes, mais aussi la capacité des individus et des groupes à utiliser les ressources ou à mettre en place des solutions alternatives en cas de problème.

3. À cet effet, l'échelle de participation d'Arnstein (1969) est toujours autant d'actualité pour évaluer la capacité réelle de décision dans différents types de dispositifs de participation citoyenne.

Figure 1 Processus global de l'empowerment



L'innovation sociale

L'approche de l'*empowerment* offre un cadre d'intervention qui permet aux collectivités de viser des secteurs précis sur lesquels agir pour se donner un levier de reprise du pouvoir sur les décisions qui les concernent à l'échelle locale. Friedmann (1992) est toutefois d'avis qu'il faut viser plus loin. Puisque le *disempowerment* se produit à l'échelle locale, il faut un changement durable, une transformation qui dépasse cette échelle et qui trouve sa source dans les relations entre l'État, la société civile et le marché. C'est dans cet esprit que nous proposons aux intervenants de s'intéresser à l'innovation sociale, car elle vise la transformation sociale, notamment dans les dynamiques de pouvoir (Avelino, Dumitru, Cipolla et al., 2020). Par innovation sociale (IS), nous entendons :

« [de] nouveaux arrangements sociaux, organisationnels ou institutionnels ou encore nouveaux produits ou services ayant une finalité sociale explicite résultant, de manière volontaire ou non, d'une action initiée par un individu ou un groupe d'individus pour répondre à une aspiration, subvenir à un besoin, apporter une solution à un problème ou profiter d'une opportunité d'action afin de modifier des relations sociales, de transformer un cadre d'action ou de proposer de nouvelles orientations culturelles. En trouvant preneur, les innovations sociales ainsi amorcées peuvent conduire à des transformations sociales. » (Centre de recherche sur les innovations sociales, 2020)

Avelino, Dumitru, Cipolla et al. (2020) soulignent que ces transformations sont irréversibles et qu'elles comportent quatre dimensions. La première est l'aspect du changement dans les relations sociales et les façons de faire. Ensuite, il est question des changements dans les sous-systèmes, tels que les institutions, les structures sociales ou les infrastructures. Viennent ensuite les développements macro-systémiques nécessaires aux changements dans les interactions sociétales. La dernière dimension est l'évolution du discours narratif dans les idées, les concepts ou les métaphores. Les entreprises d'économie sociale donnent un exemple d'IS transformatrice, tant

par la façon dont elles changent durablement les pratiques et façons de faire au sein des territoires que par le potentiel de DPA qu'elles offrent à leurs membres et aux collectivités où elles sont implantées (Klein, Fontan, Harrisson et al., 2013).

Le contexte actuel, marqué par des défis macro-systémiques auxquels font face les communautés territoriales, demande plus que des changements temporaires, notamment dans les structures de pouvoir qui causent ou perpétuent les problèmes de justice sociale et environnementale. L'IS se propose de changer les règles du jeu ainsi que la composition des équipes. En cela, les IC ont un rôle prépondérant à jouer pour accompagner les collectivités en transition.

4. Le rôle des intervenants collectifs dans des démarches innovantes de réappropriation du pouvoir

Le Réseau québécois d'innovation sociale (RQIS, 2011) distingue 11 caractéristiques de l'IS liées à son cycle d'implantation. À l'étape de l'émergence, d'abord, il faut tenir compte de l'élément déclencheur et de la planification. À l'étape de l'expérimentation, on doit prendre en considération la gestion du risque, la mobilisation, la co-construction du processus, la confiance, le *leadership* et le financement. À l'étape de l'appropriation, on retrouve la dimension du rayonnement, de la gestion des changements, du transfert et de la pérennisation des initiatives. À chacune de ces trois étapes, le rôle des IC est crucial. Lors de l'émergence, les compétences des IC dans l'analyse des besoins, alliées à leur connaissance fine du territoire, jouent un rôle essentiel, servant de socle à la démarche d'appropriation du pouvoir communautaire, pour reprendre la formulation de Ninacs (2008). En effet, au travers de cette étape, les acteurs développent une prise de conscience sur la situation-problème commune, mais aiguisent aussi leur conscience critique à l'égard des causes structurelles ou macrosociales qui perpétuent le problème qu'ils vivent. Lors de l'étape de l'expérimentation, l'accompagnement des groupes par les IC permet de faciliter la mobilisation, de mieux structurer les actions, d'appivoiser les écueils, d'accéder plus facilement aux ressources et de favoriser les rapports démocratiques dans un contexte où la diversité des acteurs peut être lourde à gérer. Dans une perspective de DPA, ces tâches des IC sont directement en lien avec le développement des compétences du groupe ou de l'organisation, les démarches d'implication des acteurs locaux et la structuration du capital communautaire. Finalement, à l'étape de l'appropriation, le rôle des IC se situe d'abord dans l'appropriation de proximité, c'est-à-dire lorsque l'expérimentation devient innovation. C'est à cette étape que les compétences en communication et l'accompagnement dans la gestion des changements (parfois difficile) jouent un rôle crucial pour favoriser l'adoption de l'innovation dans l'écosystème local. En définitive, une innovation doit avoir une fin (RQIS, 2011); le travail des IC se situe surtout en lien avec le transfert du processus, que ce soit dans les milieux de pratique ou dans le domaine de la recherche et de l'enseignement. Et c'est précisément à cette étape que les IS peuvent être perçus comme des acteurs potentiels de transformation sociale, et donc de changement dans les structures de pouvoir. Le travail des IC en la matière permet cette appropriation étendue et répond ainsi à l'intervention de Friedman (1992) sur la nécessité de transposer la démarche de DPA au-delà de l'échelle locale pour proposer un autre paradigme que le modèle dominant, profondément inéquitable et générateur d'inégalités de toutes sortes.

CONCLUSION

Cet article avait pour objectif de contribuer à la réflexion des intervenantes et intervenants sur le processus et les dimensions qui permettent aux collectivités de s'engager dans des initiatives de réappropriation de leur propre développement. Pour ce faire, nous avons présenté la nature et le rôle des communautés ainsi que la démarche de développement du pouvoir d'agir, enchâssée dans le paradigme plus large de l'innovation sociale. Cette analyse est directement liée au contexte sociétal de crises multiples (structurelle, socio-économique, démocratique, écologique, etc.) et aux enjeux de transition socio-écologique – qu'a d'ailleurs fait ressortir de façon aigüe la crise sociosanitaire découlant de la pandémie de COVID-19. Fraser (2013) explique à cet égard que les changements structurels que nécessite cette transition seront portés par des organisations, celles-là mêmes qui, au final, sont les ponts entre les individus et l'ensemble-communauté dans une perspective de DPA (Ninacs, 2008). Ainsi, notre capacité collective d'innovation pour faire face à ces défis systémiques est directement liée à notre capacité à s'organiser et à s'institutionnaliser. En cela, les IC possèdent les compétences essentielles pour accompagner les acteurs de changement dans la mobilisation des ressources nécessaires à l'aboutissement de cette transformation.

ABSTRACT:

Talking about communities in the field of social work implies taking an interest in the primary role they play in people's lives: taking care of their members through organizations that meet the majority of life's demands. But sometimes, organizations no longer succeed in fulfilling their role, which ultimately leads to the loss of community power. This article intends to present avenues of reflection for practitioners interested in strength-based approaches. Our discussion focuses mainly on the process of empowerment embedded in the broader paradigm of social innovation, for long-term changes. In the face of the socio-ecological transition to come, communities must regain their capacity to innovate for and by themselves. In this, social workers can certainly play a leading role.

99

KEYWORDS:

Community, empowerment, social innovation, social change, socio-ecological transition

RÉFÉRENCES

- Arnstein, S. R. (1969). « A ladder of citizen participation », *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n° 4, 216-224.
- Avelino, F., Dumitru, A., Cipolla, C., Kunze, I. et J. Wittmayer (2020). « Translocal empowerment in transformative social innovation networks », *European Planning Studies*, vol. 28, n° 5, 955-977.
- Bhattacharyya, J. (2004). « Theorizing Community Development », *Journal of the Community Development Society*, vol. 34, n° 2, 5-34.
- Bradshaw, T. K. (2013). « The post-place community » : 11-24, dans M. A. Brennan, J. C. Bridger et T. R. Alter (sous la dir.), *Theory, practice and community development*, New-York : Routledge.
- Caillouette, J., Dallaire, N., Boyer, G. et S. Garon (2007). « Territorialité, action publique et développement des communautés », *Économie et Solidarités*, vol. 238, n° 1, 8-23.
- Centre de recherche sur les innovations sociales (2020). « CRISES – Présentation », extrait du site web du CRISES. En ligne : <https://crises.uqam.ca/a-propos/presentation/>.
- Durkheim, É. (1893). *De la division du travail social* (8^e édition), Paris : Presses universitaires de France.
- Fellin, P. (1995). *The community and the social worker*, Itasca : Peacock Publishers.

- Fraser, N. (2013). Marchandisation, protection sociale, émancipation : vers une conception néo-polanyienne de la crise capitaliste : 37-63, dans I. Hillenkam (sous la dir.), *Socioéconomie et démocratie. L'actualité de Karl Polanyi*, Toulouse : ERES.
- Friedman, J. (1992). *Empowerment: the politics of alternative development*, Cambridge : Blackwell Publishers.
- Gendron, C. et M.-F. Turcotte (2007). « Les nouveaux mouvements sociaux économiques au cœur d'une nouvelle gouvernance », *Organisations et territoires*, vol. 16, n° 1, 23-32.
- Gibson-Graham, J. K. et G. Roelvink, (2013). « Social innovation for community economies: how action research creates "other worlds" » : 453-465, dans F. Moulaert, D. MacCallum, A. Mehmood et A. Hamdouch (sous la dir.), *The International Handbook on Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, Cheltenham : Edward Elgar Publishing.
- Klein, J.-L., Fontan, J. M., Harrisson, D. et B. Lévesque (2013). « The Québec Model: a social innovation system founded on cooperation and consensus building » : 371-383, dans F. Moulaert, D. MacCallum, A. Mehmood et A. Hamdouch (sous la dir.), *The International Handbook on Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, Cheltenham : Edward Elgar Publishing.
- Lachapelle, R. et D. Bourque (2020). *Intervenir en développement des territoires*, Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Lavoie, J. et J. Panet-Raymond (2014). *La pratique de l'action communautaire* (3^e édition), Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Luhmann, N. (1995). *Social systems*, Stanford : Stanford University Press.
- Médard, J.-F. (1969). *Communauté locale et organisation communautaire aux États-Unis (cahier n° 172)*, Paris : Fondation nationale des sciences politiques.
- Ninacs, W. A. (2008). *Empowerment et intervention – développement de la capacité d'agir et de la solidarité*, Québec : Presses de l'Université Laval.
- Proulx, M.-U. (2019). *Splendeurs, misères et ressorts des régions : vers un nouveau cycle de développement régional*, Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Réseau québécois de l'innovation sociale (2011). *Favoriser l'émergence et la pérennisation des innovations sociales au Québec*, Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Robitaille, M. (2016). *Les métiers du développement territorial au Québec – être un agent de développement aujourd'hui*, Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Simard, P., Parent, A.-A. et M. Richardson, (2018). « La lutte à la pauvreté dans une perspective de développement des communautés : enjeux et défis dans un contexte en profonde transformation », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 30, n° 1, 1-23.
- Tönnies, F. (1922). *Communauté et société : catégories fondamentales de la sociologie pure*, Paris : Retz-Centre d'études et de promotion de la lecture.
- Townsend, N. W. et K. V. Hansen (2001). « Community, expression of » : 2355-2359, dans N. J. Smelser et P. B. Baltes (sous la dir.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Palo Alto & Berlin : Elsevier science.
- Warren, R. L. (1963). *The community in America*, Chicago : Rand-McNally & Co.
- Weber, M. (1971). *Économie et société. Les catégories de la sociologie, tome 1*, Paris : Plon.
- Wilkinson, K. P. (1970). « The Community As a Social Field. », *Social Forces*, vol. 48, n° 3, 311-322.
- Wilkinson, K. P. (1991). *The community in rural america*, Westport : Greenwood.