

William A. Ninacs

Coopérative de consultation en développement La Clé

Place communautaire Rita-Saint-Pierre

59, rue Monfette, local 214, Victoriaville, Québec G6P 1J8 (Canada)

téléphone : (819) 758-7797 — télécopieur : (819) 758-2906 — coop_la_cle@videotron.ca

NOTES POUR UNE COMMUNICATION

à la conférence annuelle 2001 de

L'ASSOCIATION POUR LA SANTÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC

**LE DÉVELOPPEMENT ET LA SANTÉ :
DE LA THÉORIE À LA PRATIQUE — POURQUOI,
COMMENT, AVEC QUI ET PAR QUI?**

Montréal (Québec)

le 5 novembre 2001

Objectifs (de Julie Lévesque) :

- Connaître des définitions et conceptions du développement social et du développement des communautés
- Connaître et être capable de faire les liens entre la santé et le développement social et le développement des communautés.
- Connaître le sens des principaux concepts (*empowerment*, partenariat, intersectorialité, concertation) et enjeux liés au développement social et au développement des communautés.
- Cerner le rôle que peuvent jouer les organisations et les acteurs qui agissent aux niveaux local, régional et/ou national, notamment ceux de santé publique.

Idées à développer (Bill Ninacs) :

- Pour améliorer l'état de la santé et du bien-être de la population, l'intervention en santé publique aurait avantage à s'inscrire dans une perspective de développement (exploitation des capitaux).
- Parmi les approches stratégiques de développement, deux méritent une considération privilégiée : le développement social et le développement des communautés.
- Ces deux approches reposent sur des éléments essentiels communs : une vision holistique du développement, la participation des individus aux décisions qui les concernent, l'*empowerment* des individus et des communautés, et la concertation et le partenariat des établissements et organismes du secteur de la santé et des services sociaux dans une perspective d'intersectorialité.

COMMUNICATION

1. Bethune¹, pp. 61-64 ⇒ 1) lien développement économique et développement de la santé et 2) déterminants de la santé (2 minutes)

2. Définitions (8 minutes)
 - 2.1 La santé
 - 2.2 Le développement
 - 2.3 Le développement économique
 - 2.4 Le développement social
 - 2.5 Le développement culturel
 - 2.6 Le développement environnemental
 - 2.7 Le développement en silos
 - 2.8 L'imbrication des différents types de développement ⇒ les capitaux de Hancock
 - 2.9 Le modèle de communauté en santé de Hancock
 - 2.10 Les déterminants de la santé

¹ Gordon, Sydney et Allan, Ted (1973). *Docteur Bethune*, Montréal, éditions l'étincelle, 313 pages.

3. Approches stratégiques de développement pour améliorer la santé par l'exploitation des divers capitaux (5 minutes)

3.1 Schéma du cadre de référence (page 15)

3.2 Le développement social ⇨ approche globale centrée sur la capacité d'agir de l'être humain et sur sa participation sociale (à partir d'une capacité physique, psychologique et sociale)

3.3 Le développement des communautés ⇨ approche territoriale centrée sur la capacité d'agir de la communauté (à partir de structures organisationnelles, d'une capacité de fonctionnement interne et externe de ces dernières, et de réseaux fonctionnels)

4. Les fondements des approches stratégiques de développement social et de développement des communautés (10 minutes)

4.1 *L'empowerment* individuel, communautaire et organisationnel

4.2 La concertation et le partenariat des établissements et organismes du secteur de la

santé et des services sociaux dans une perspective d'intersectorialité

5. Conclusion (5 minutes)

- 5.1 Facteurs structurants : politiques et programmes qui assurent les fondements (décentralisés, simultanément rigoureuses et flexibles, ressources financières adéquates); un leadership compétent; des acteurs ouverts au changement; capacité de planification stratégique; sens et goût du risque
- 5.2 L'action pour changer le monde, c'est l'affaire de tous → Bethune, pp. 64

LA SANTÉ² :

La santé est un état de bien-être, présupposant une capacité physique, psychologique et sociale qui permet à une personne d'AGIR dans son milieu et d'accomplir les rôles qu'elle entend assumer d'une manière acceptable pour elle-même et pour les groupes dont elle fait partie.

2 Organisation mondiale de la Santé, « La santé pour tous au XXI^{ème} siècle », adopté à l'assemblée mondiale de 1998.

LE DÉVELOPPEMENT³ :

De façon générale, ma vision du développement est celle du cadre de référence des corporations de développement communautaire québécoises (CDC) :

La notion de développement suggère une transformation des structures et des systèmes menant à une amélioration de la qualité de vie pour toutes les personnes vivant sur un même territoire. La CDC préconise une vision globale du développement qui tient simultanément compte du contexte économique, politique, social, culturel et écologique dans lequel les gens vivent.[...] Les stratégies de développement soutenues par une CDC ont un fondement de développement endogène, c'est-à-dire qu'elles reposent sur la mise à contribution optimale des ressources du milieu. En conséquence, au niveau économique, une CDC prône le développement d'une économie sociale. Au niveau environnemental, elle préconise un développement durable et viable. Au niveau social, elle opte pour une intervention qui tient compte de toute la personne et non pas d'un seul problème immédiat et elle favorise une approche communautaire et l'action communautaire.

La vision qu'on y retrouve semble, à mes yeux, intégrer les principes sur lesquels s'appuie la définition globale du développement retenus par certains groupes de femmes, qui réclament un développement solidaire et équitable, endogène et communautaire, démocratique, éthique et durable. Or, à mes yeux, une approche globale de développement exige que l'on tienne compte de toutes les dimensions de la personne et de son environnement dans les efforts pour améliorer son bien-être.

³ Ninacs, William A. (2000). « Le développement local : l'axe des valeurs communautaires » dans Tardif, F., *Développement local : partenaires avec les femmes*, actes des forums publics, Montréal, l'R des centres de femmes du Québec, 45-69.

LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE⁴ :

L'économie peut être définie comme la gestion et la répartition des ressources d'une société dans le but de satisfaire les besoins de sa population. Ces ressources sont généralement associées aux facteurs de production : ressources matérielles (terrains), ressources humaines (main-d'œuvre) et ressources financières (capitaux monétaires). Certains ouvrages récents ajoutent un quatrième type, les ressources informationnelles (l'information et les connaissances), et d'autres un cinquième, le capital social (redevances sociales mutuelles).

L'économie libérale utilise un ensemble de mécanismes rassemblés sous le vocable « lois du marché » pour procéder à la répartition des biens et des services entre les individus et les organisations. Ces « lois » font en sorte que chaque répartition prend la forme d'une transaction entre une partie prête à acquérir un produit et capable de le payer, et une deuxième disposée et capable de fournir ledit produit à l'autre partie. La répartition des ressources dans ce premier secteur s'effectue par des négociations — souvent inégalitaires — entre les deux parties. Cet arrimage entre la demande et l'offre se concrétise par des échanges dits marchands. Le jeu de l'intérêt personnel, où chaque acteur agit invariablement avec une pleine autonomie de façon individuelle, voire égoïste, pour améliorer son bien-être économique, constitue la force motrice des lois de l'offre et de la demande sur lesquelles reposent le courant dominant de la pensée économique

L'économie publique a elle aussi l'objectif de répartir les ressources, mais elle ne s'y prend pas de la même façon. Chaque société, par l'entremise de son État, possède et gère une panoplie de ressources dont les mieux connues sont les sommes acquises par le prélèvement d'impôts et de taxes. Ces argents sont généralement redistribués à la population par le biais de prestations monétaires ou de services publics qui ne sont pas le fruit de négociations individuelles. Des mécanismes de redistribution définis au préalable à l'intérieur de programmes, dont les règles s'appliquent arbitrairement à une collectivité spécifiquement désignée, remplacent

⁴ Brémond, Janine et Salort, Marie-Martine (1986). *Initiation à l'économie : les concepts de base, les techniques, les grands économistes*, 6^e édition, Paris, Hatier, 390 pages.

Due, John F. et Clower, Robert W. (1961). *Intermediate Economic Analysis: Resource Allocation, Factor Pricing, and Welfare*, 4th Edition, Homewood (Illinois), Richard D. Irwin, Inc., 545 pages;

James, Clifford L. (1956) *Principles of Economics*, New York, Barnes & Noble, Inc., 367 pages.

le marché dans la répartition des ressources et donnent ainsi lieu à des échanges non marchands. La façon dont la redistribution s'applique est le résultat d'une négociation davantage *politique* qu'économique à l'intérieur de laquelle s'insèrent des éléments déterminants qui n'ont généralement aucune signification économique en tant que telle dont, par exemple, l'état de santé, la situation financière ou l'âge.

De façon générale, l'ensemble de l'économie d'une société est qualifiée d'économie libérale, là où les lois du marché dominant la répartition des ressources. À l'inverse, une économie socialiste en est une où il y a une forte proportion de mécanismes de redistribution pour gérer la répartition des ressources. Enfin, là où il n'y a que des mécanismes de redistribution pour cette opération, c'est-à-dire où il n'y a aucune transaction marchande, c'est une économie communiste. Sur de nombreux plans, l'expression « néolibérale » est synonyme de « libérale » et renvoie à une économie de marché avec certains nouveaux traits.

En général, la notion de développement suggère une transformation menant à une amélioration d'un état de situation. Il existe diverses approches de développement économique ayant des assises dans des champs et des logiques parfois fort différents, dont celles axées sur les personnes (développement de l'employabilité, formation professionnelle), la richesse financière (développement d'entreprises) ou le territoire (développement urbain, rural, régional).

LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL :

Si, de façon générale, le développement économique renvoie à la gestion, la production et la redistribution des ressources, le développement social renvoie à l'accès de la population à ces mêmes ressources. Autrement dit, le développement social fait référence à la mise en place ou au renforcement, au sein des communautés et à l'échelle de la collectivité, de conditions qui permettent d'une part une société de progresser, socialement, culturellement et économiquement et d'autre part à tous les membres de cette société de participer au progrès et de profiter de ses fruits, le plus équitablement possible⁵. Dans cette optique, le développement social est étroitement associé au développement économique et au développement culturel, et il s'articule autour de trois pôles, que l'on doit considérer dans un continuum :

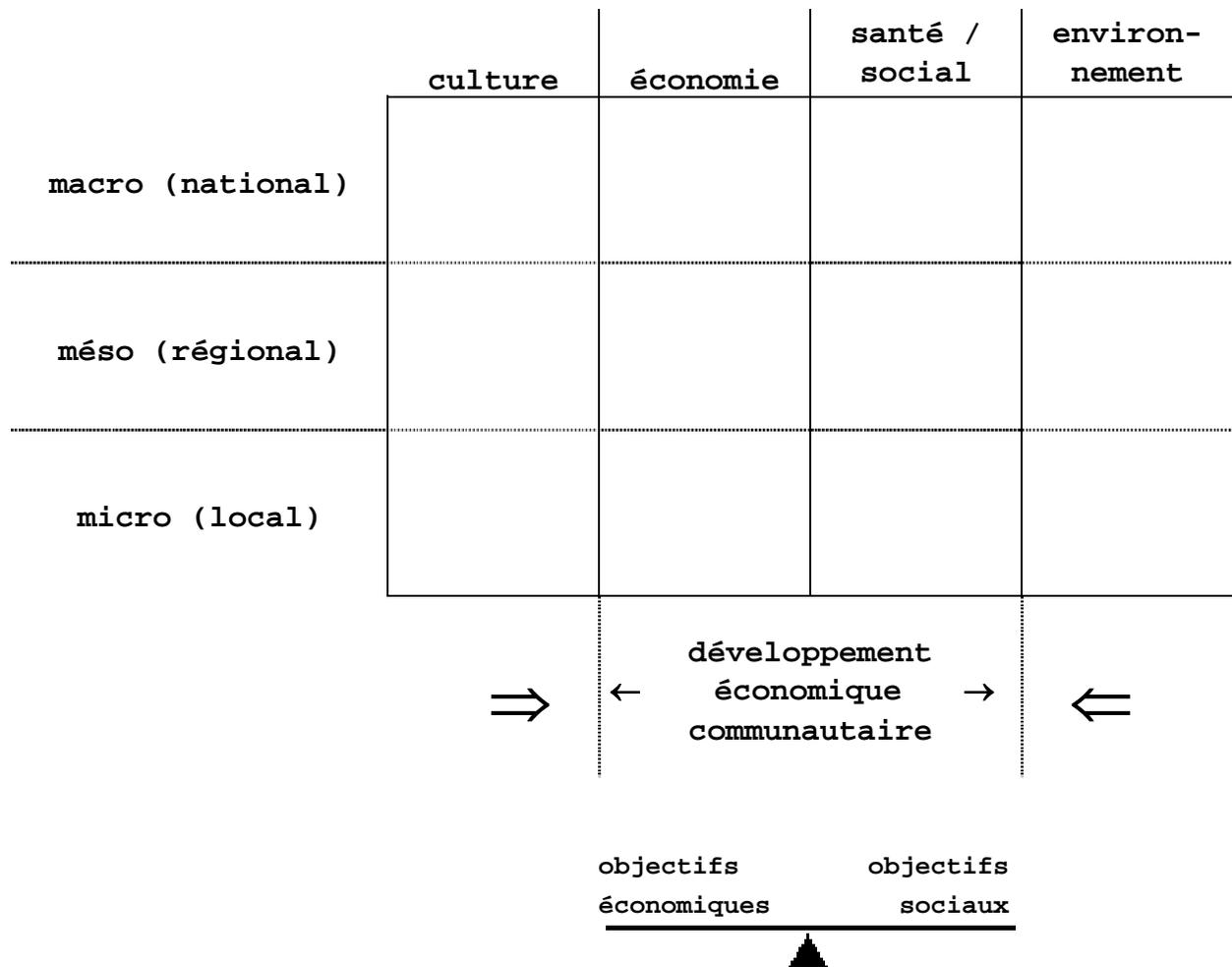
- une organisation sociale qui permet l'amélioration du potentiel et l'utilisation maximale de ce potentiel, par le plus grand nombre d'individus possible;
- des services et mesures actives d'insertion et de soutien à la participation sociale, destinés à ceux qui ont de la difficulté à participer à la vie de leur milieu, à exercer des rôles sociaux significatifs;
- des mesures passives de protection sociale (filet de sécurité), afin de combler les déficits de participations, dus à une situation particulière ou à une incapacité, et à faire aussi profiter les individus concernés de la richesse collectives, dans un souci de justice sociale.

Au lieu de fournir lui-même des biens et des services, l'État préfère voir les gens consommer librement pour satisfaire leurs besoins. Ainsi, en assurant l'accès aux ressources par des transferts d'argent (prestations financières aux individus, achats de biens et de services par ses établissements), l'État favorise l'entreprise privée comme outil privilégié pour le partage des ressources, partage qui s'effectue désormais par le biais de la consommation. Puisque le concept de participation sociale est central au développement social, puisqu'une partie de cette participation — l'accès aux ressources — passe par la société de consommation et parce que la participation à la société de consommation se réalise normalement par le biais de

⁵ Bulletin d'information du Conseil de la santé et du bien-être (vol. 3, n° 2, novembre 1996).

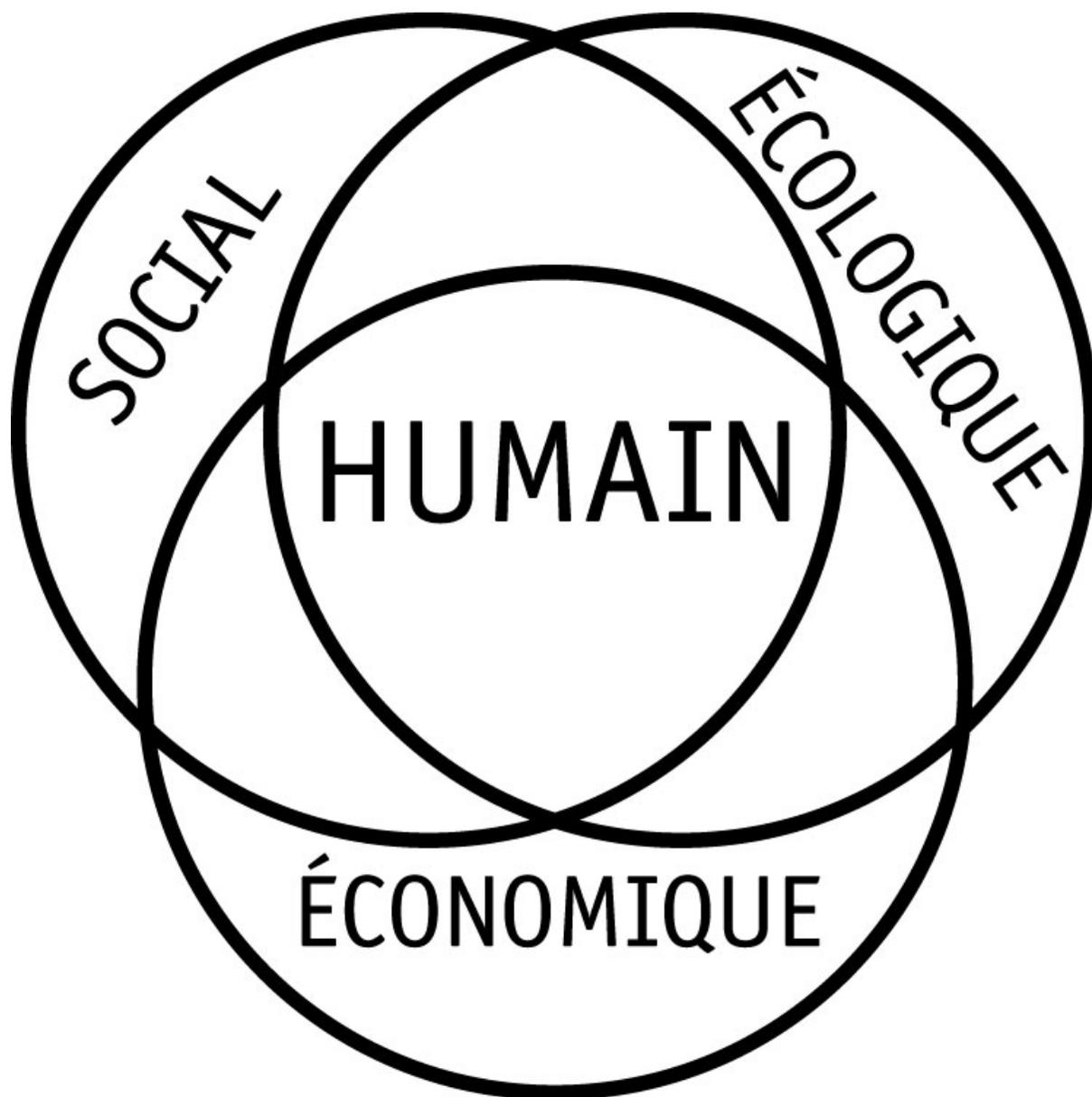
l'emploi, le développement social est intrinsèquement lié au développement économique et vice versa.

LE DÉVELOPPEMENT EN SILOS⁶ :



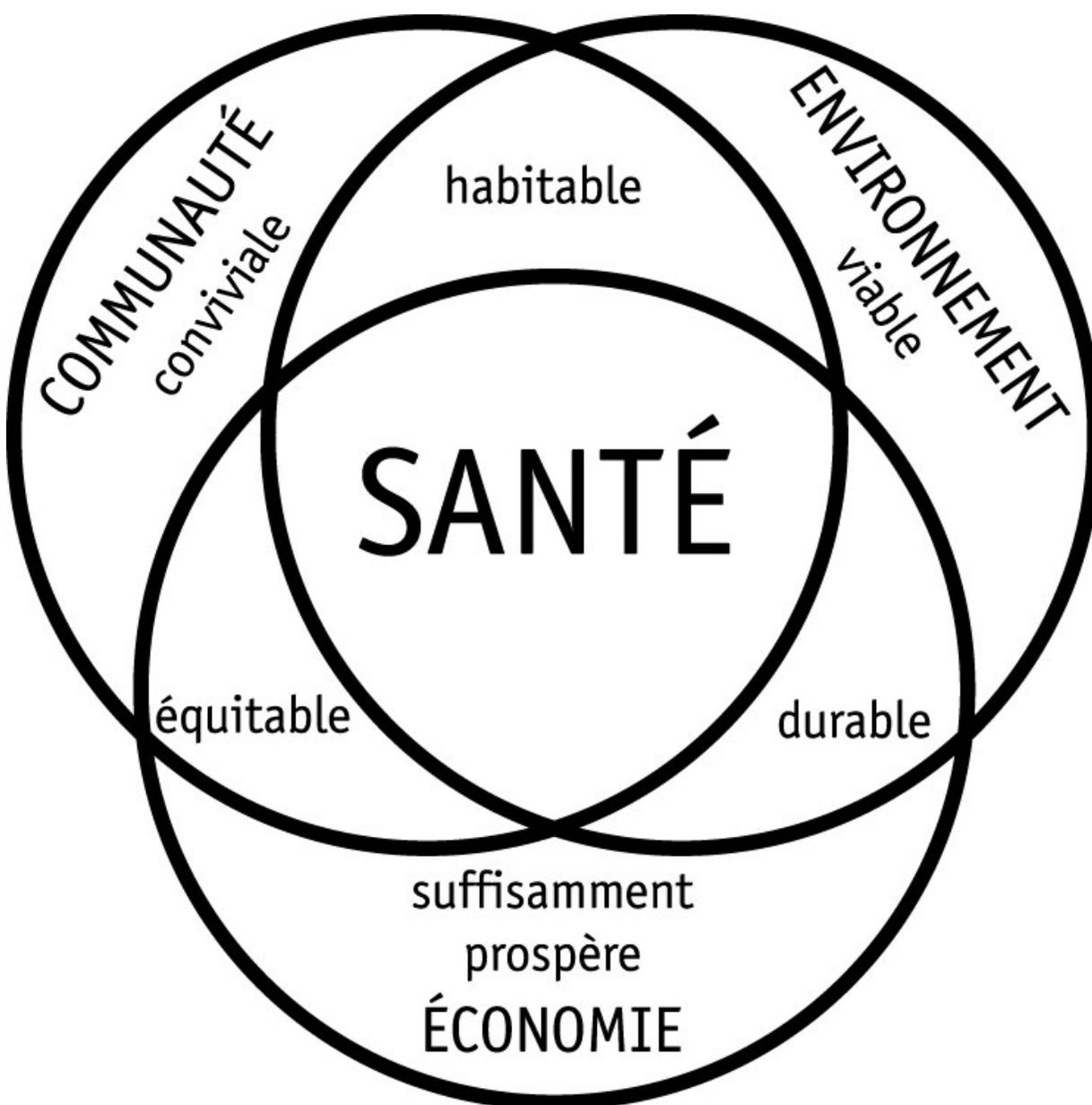
⁶ Ninacs, William A. (1993). « Synthesizing the Research Results: Where is the Common Ground? », *Making Waves*, Vol. 4, N° 4, 18-20.

LES QUATRE TYPES DE CAPITAUX DE HANCOCK⁷ :



⁷ Leroux, Richard (en cours). *Cadre de référence en santé publique sur le développement social et le développement des communautés*, produit pour la Table de développement social tripartite des répondants en santé publique, Victoriaville, Coopérative de consultation en développement La Clé, page 11.

LE MODÈLE DE COMMUNAUTÉ EN SANTÉ DE HANCOCK⁸ :



⁸ Leroux, *ibid.*, page 9.

LES DÉTERMINANTS DE LA SANTÉ⁹ :

1. la biologie humaine (corps)
2. l'environnement bio-physico-chimique (air, eau, sol...) et

l'environnement social (conditions de vie, milieux de vie, rapports sociaux)

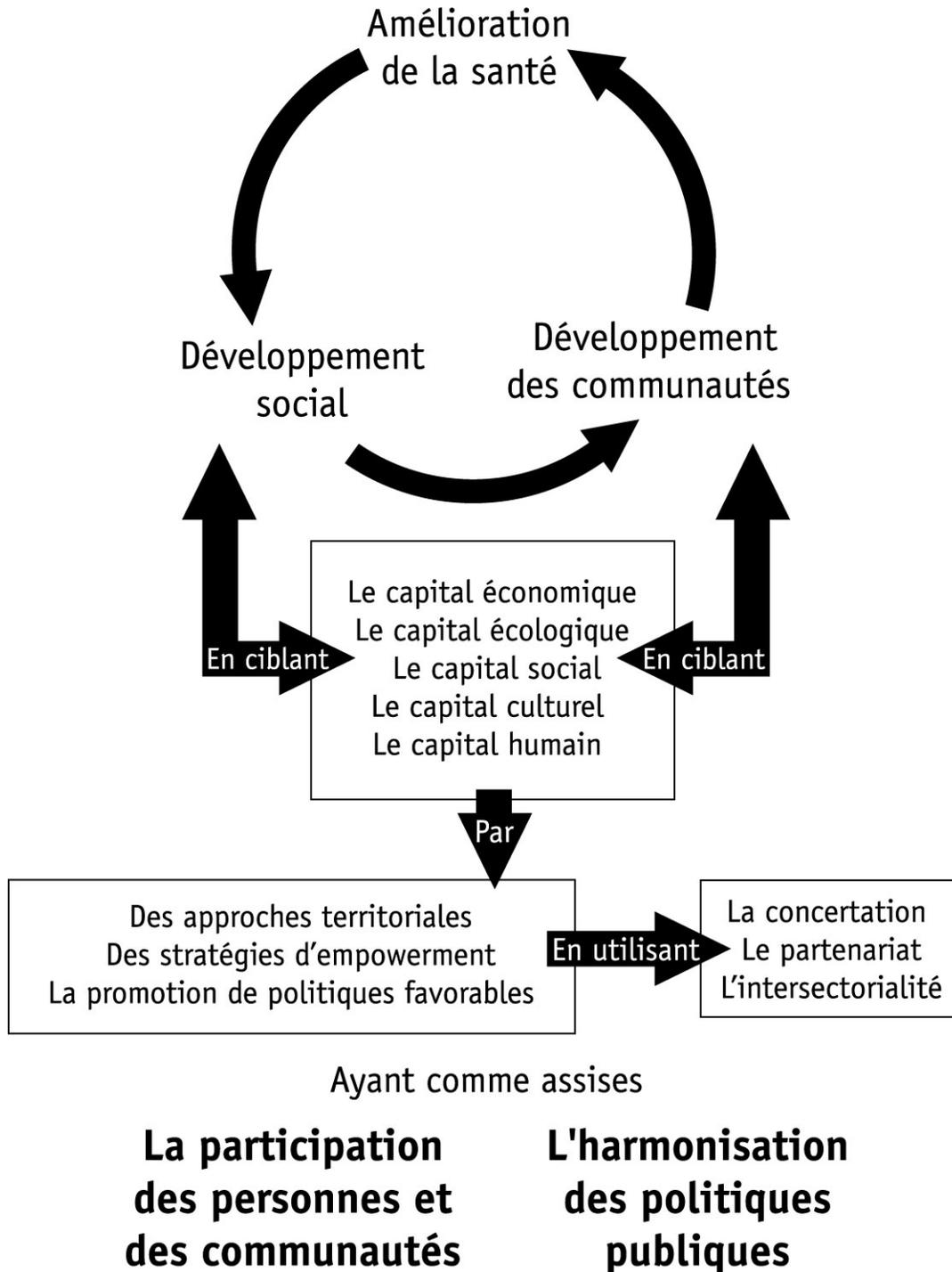
3. les comportements
et
les habitudes de vie

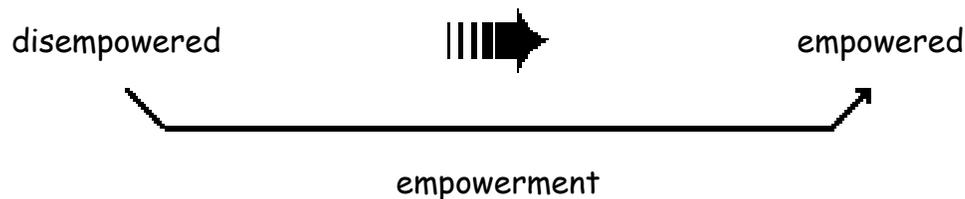
4. l'organisation des pratiques du système de santé

⁹ Ministère de la Santé et des Services sociaux (1997). *Priorités nationales de santé publique 1997-2002*, Québec, Gouvernement du Québec, 104 pages.

**LIENS ENTRE L'AMÉLIORATION DE LA SANTÉ ET L'INTERVENTION LOCALE
INTÉGRÉE DANS UNE STRATÉGIE GLOBALE¹⁰ :**

¹⁰ Leroux, *op. cit.*, page 15.



EMPOWERMENT¹¹ :

Certaines personnes et certaines collectivités sont *disempowered*, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent pas exercer un pouvoir sur les ressources qu'elles requièrent pour assurer leur bien-être. Être *empowered*, c'est donc avoir la capacité d'exercer un pouvoir: Toute approche axée sur l'*empowerment* est fondée sur la croyance que les personnes, tant individuellement que collectivement, possèdent les capacités (ou peuvent les développer) pour effectuer les transformations nécessaires pour assurer leur accès à ces ressources, voire même les contrôler.

CHOISIR DÉCIDER AGIR

L'*empowerment* individuel s'opère sur quatre plans : la participation, la compétence technique, l'estime de soi et la conscience critique. Il s'agit d'un enchaînement simultané d'étapes sur chaque plan qui, dans leur ensemble et de par leur interaction, forment le passage d'un état sans pouvoir, *disempowered*, à un état d'*empowered* où l'individu est capable d'agir en fonction de ses propres choix. Les composantes du processus d'*empowerment* s'entrelacent à l'image d'un câble confectionné de quatre cordes où chacune renforce les autres tout en se trouvant elle-même renforcée. Ce renforcement réciproque se réalise progressivement sur un continuum qui varie en fonction d'un nombre considérable de variables. Bien qu'il ne soit pas clair comment chaque composante agit sur les autres, on peut penser que c'est l'interaction des composantes qui caractérise l'*empowerment*, car chacune semble jouer un rôle précis à l'intérieur du processus. Il en découle que l'absence

¹¹ Ninacs, William A. (1995). « *Empowerment* et service social : approches et enjeux », *Service social*, vol. 44, n° 1,69-93.

d'une composante aurait comme effet de réduire sinon d'annuler la portée de l'*empowerment*.

COMPOSANTES DU PROCESSUS D'EMPOWERMENT INDIVIDUEL :

LA PARTICIPATION

assistance muette

- ⇒ participation aux discussions simples (droit de parole)
- ⇒ participation aux débats (droit d'être entendu)
- ⇒ participation aux décisions (aval/refus de consentement)

LES COMPÉTENCES

acquisition progressive des connaissances et des habilités
pratiques et techniques requises par l'action

L'ESTIME DE SOI

autoreconnaissance de la légitimité de l'identité propre

- ⇒ autoreconnaissance de sa propre compétence
- ⇒ reconnaissance de sa compétence par les autres

LA CONSCIENCE CRITIQUE

conscience collective

(la personne/la collectivité n'est pas seule à avoir un problème)

⇒ conscience sociale

(les problèmes individuels et collectifs sont influencés
par la façon dont la société est organisée)

⇒ conscience politique

(la solution des problèmes d'ordre structurel et elle passe par le changement
social, c'est-à-dire l'action politique dans le sens non partisan du mot)

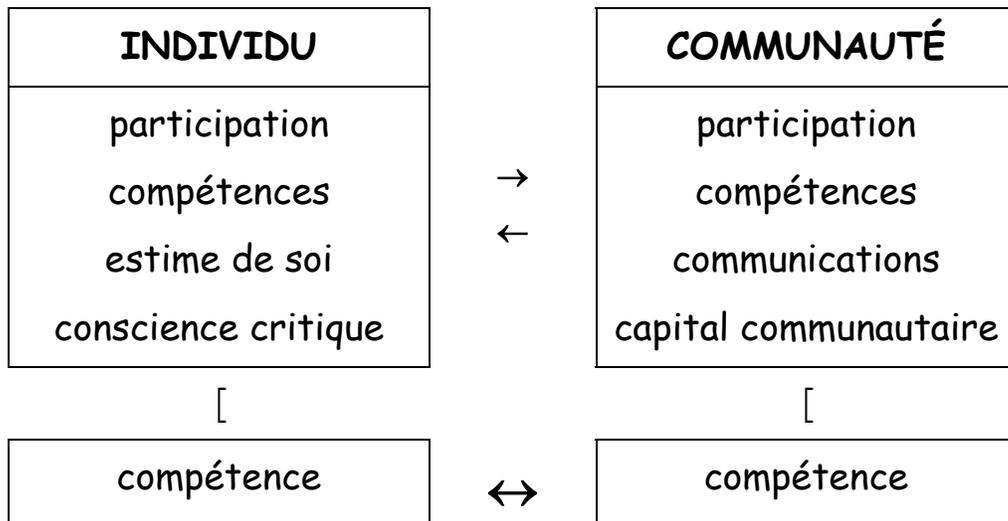
L'EMPOWERMENT COMMUNAUTAIRE¹² :

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• la PARTICIPATION (permettre à tous les membres de la communauté de participer à la vie et aux systèmes de la communauté) :<ul style="list-style-type: none">- intégration, dans les espaces décisionnels, des individus non perçus comme leaders naturels et équité dans la redistribution du pouvoir; |
| <ul style="list-style-type: none">• les COMPÉTENCES :<ul style="list-style-type: none">- la connaissance et à la reconnaissance des forces du milieu;- une imputabilité favorisant la compétence des individus et de la communauté;- la capacité de mailler les ressources locales, de les voir coopérer et de tirer profit des synergies qui en découlent;- les habiletés consensuelles et décisionnelles;- l'autogestion de son développement;- le renforcement des réseaux de soutien aux individus; |
| <ul style="list-style-type: none">• la COMMUNICATION :<ul style="list-style-type: none">- l'interaction positive;- l'expression de points de vue divergents ancrée dans la confiance;- la circulation efficace de l'information générale;- l'accès à l'information requise pour réussir des projets spécifiques;- la transparence dans les processus décisionnels; |
| <ul style="list-style-type: none">• le CAPITAL COMMUNAUTAIRE (assurer l'entraide sur le plan individuel et permettre l'action sur des questions sociétales plus larges) :<ul style="list-style-type: none">- sentiment d'appartenance — à la fois à la communauté et à l'environnement; |

¹² Ninacs, William A. (1999). « Empowerment et organisation communautaire » dans Després, G., Guilbert, M. et Tourigny, R., *Vision globale, visée locale*, Montréal, Regroupement québécois des intervenantes et intervenants en action communautaire en CLSC et centres de santé, 75-96.

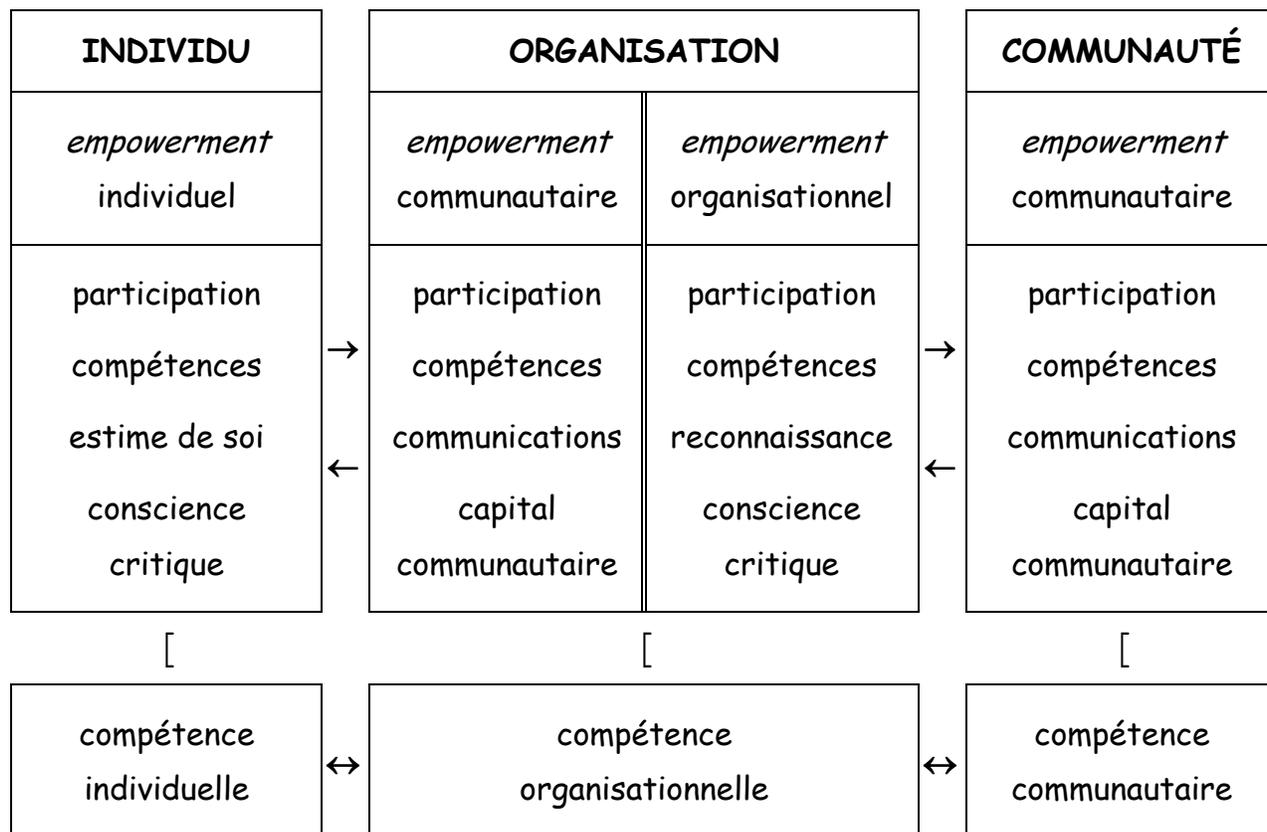
- conscience de la citoyenneté possédée par chacun des membres.

L'EMPOWERMENT INDIVIDUEL ET L'EMPOWERMENT COMMUNAUTAIRE :



L'EMPOWERMENT ORGANISATIONNEL¹³ :

VUE D'ENSEMBLE DE L'EMPOWERMENT



¹³ Ninacs, William A. (en cours). *Types et processus d'empowerment dans les initiatives de développement économique communautaire au Québec*, thèse de doctorat non publiée.

UNE ÉCHELLE DE LA PARTICIPATION DES CITOYENS ET DES CITOYENNES¹⁴ :

| | | |
|------------------------------------|--------------|---|
| degrés du pouvoir des citoyen-ne-s | autorité | 8 |
| | délégation | 7 |
| | partenariat | 6 |
| degrés du pouvoir factice | apaisement | 5 |
| | consultation | 4 |
| | information | 3 |
| non participation | thérapie | 2 |
| | manipulation | 1 |
| | tutelle | 0 |

Arnstein's emphasized that true control depends, however, on access to two things: decision-making processes per se and the information and skills to meaningfully affect those processes. Without such information, community input may be ineffectual, distracting, or even destructive. The challenge, then, is not only to bring residents to "the table" where key decisions are made but to give them, once

¹⁴ Arnstein, Sherry (1969). « A Ladder of Citizen Participation », *American Institute of Planners Journal (July)*, 216-224 [citée dans Briggs, Xavier De Souza et Mueller, Elizabeth J., avec Sullivan, Mercer L. (1997). *From Neighborhood To Community: Evidence on the Social Effects of Community Development*, New York, Community Development Research Center, New School for Social Research, 289 pages, 191].

they are there, the tools with which to have genuine and fair influence. (Briggs, 1997: 190)

ÉTAPES DU PROCESSUS D'EMPOWERMENT COMMUNAUTAIRE¹⁵ :

| ÉTAPES | | ACTIONS |
|--------|---|--|
| 1 | découverte (conscience collective) | <ul style="list-style-type: none"> • établir le dialogue entre les participant-e-s • identifier l'élément critique en commun |
| 2 | appartenance collective et partenariat | <ul style="list-style-type: none"> • construire la coopération en bâtissant l'infrastructure participative |
| 3 | autodiagnostic | <ul style="list-style-type: none"> • établir un diagnostic en commun |
| 4 | autoreprésentation | <ul style="list-style-type: none"> • développer les habiletés organisationnelles |
| 5 | opposition à la situation existante | <ul style="list-style-type: none"> • élaborer la planification stratégique |
| 6 | présentation de l'alternative | <ul style="list-style-type: none"> • prendre le plan en charge collectivement |
| 7 | autoévaluation | <ul style="list-style-type: none"> • s'évaluer en terme d'<i>empowerment</i> |

¹⁵ Sadan, Elisheva et Churchman, Arza (1997). « Process-Focused and Product-Focused Community Planning: Two Variations of Empowering Professional Practice », *Community Development Journal*, Vol. 32, N° 1, 3-16.

LES COMMUNAUTÉS ET LES RÉSEAUX¹⁶

Une interconnexion de personnes physiques ou morales, ce n'est que ça, un réseau. [...] Un réseau, c'est également un moyen pour atteindre un objectif qui ne pourrait pas être atteint sans le réseau, c'est-à-dire sans la présence de toutes les composantes qui en font partie et sans que ces dernières travaillent de façon concertée et en partenariat, bref, sans qu'elles travaillent ensemble. On rêve d'un réseau qui prend la forme d'une chaîne solide, composée de maillons plus ou moins égaux. Dans la « vraie vie », toutefois, les maillons varient en terme de taille et de capacité, et les liens entre chacun sont parfois assez fragiles.

La logique dicte ainsi un travail de renforcement des « maillons faibles » pour consolider les réseaux où l'asymétrie des acteurs domine— même si, dans la pratique, on fait justement le contraire... ce qui produit les conséquences qu'on connaît, évidemment! Il faut donc favoriser l'*empowerment* de chacune des composantes du réseau, d'une part, en s'assurant de la présence des facteurs structurants de l'*empowerment* individuel (qui s'avèrent les mêmes pour l'*empowerment* des organisations) et, d'autre part, en créant un environnement axé sur l'*empowerment* communautaire. Puisque la compétence d'une communauté repose sur celle des individus et des organisations qui la composent, le renforcement sera réciproque entre la communauté et ses composantes. Ainsi, plus la compétence des individus et des organisations augmentera dans une communauté, plus celle de la communauté augmentera également.

Or le renforcement des réseaux doit tenir compte de l'existence de différents types de réseaux. [...] Si l'objectif visé est pointu (très spécialisé), requérant une expertise précise et assez limitée, et s'il comporte un degré d'urgence dans le processus décisionnel, il n'est pas clair que le travail en réseau soit approprié ou pertinent. Par contre, si l'objectif requiert une variété de connaissances, de moyens et d'équipements et si le processus décisionnel peut s'accommoder du temps requis pour la consultation et la participation des acteurs intéressés, alors là, le

¹⁶ Ninacs, William A. (2002). « Le pouvoir dans la participation au développement local dans un contexte de mondialisation » dans les actes du colloque organisé à l'Université du Québec à Chicoutimi par le Collectif de recherche sur les initiatives de développement économique et social (Collectif IDÉES-UQAC) sur le thème « Développement, économie sociale et démocratie locale » le 23 septembre 2000 [à paraître]

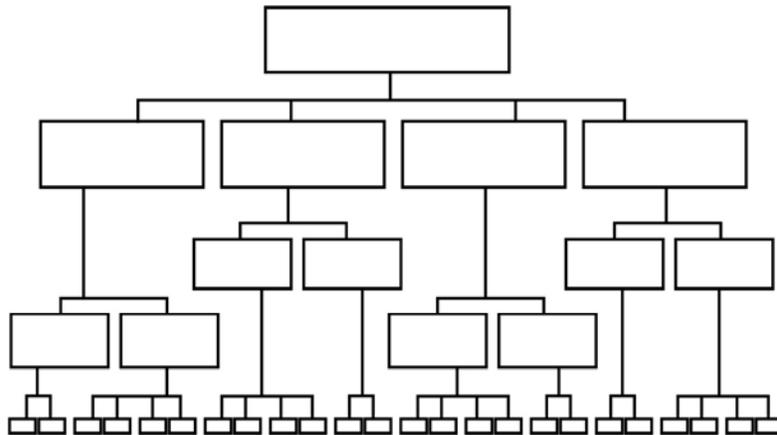
travail en réseau a peut-être sa place. En tout temps, si l'objectif visé est celui d'offrir un continuum de services afin de répondre à des besoins individuels ou collectifs, le travail en réseau est essentiel, pas nécessairement sur le plan de la prestation du service en tant que tel mais plutôt sur celui de la coordination des services, la diffusion de l'information les concernant et la mise en place de dispositifs permettant aux individus ou aux organismes ciblés (les éventuels utilisateurs des services) d'y accéder. Sur ce plan, les liens doivent être étroits, « tricotés serrés » d'une certaine façon car, aux yeux des gens ordinaires, leur vision du réseau devant assurer leur bien-être est moins celle d'une « chaîne » que celle d'un « filet ». Or sur le plan de la prestation de services, White *et al.* (1992) distinguent des partenariats différents, axés sur la complémentarité, l'alliance ou la collaboration, qui donnent lieu à des réseaux différents (tableau 2).

Tableau 2. Types de partenariats dans une communauté (White *et al.*, 1992) et types de réseaux s'y rattachant

| | COMPLÉMENTARITÉ | ALLIANCE | COLLABORATION |
|--------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|
| coordination | liens formels, contrats de service | liens formels, contrats de service | ententes (surtout informelles) |
| autonomie organisationnelle | faible | variable | forte |
| axes d'intégration | système institutionnel | pragmatisme | idéologie, valeurs communes |
| axes d'intégration | secteur public, professions | idéologie, professions | ancienneté |
| cohérence sous-régionale | forte (des ressources marginales) | faible (plusieurs mini-réseaux) | forte |
| | [| [| [|
| type de réseau | hiérarchique | hiérarchique | communautaire |

En d'autres mots, les réseaux peuvent également être différenciés à partir de leur fonctionnement. À titre d'exemple, le réseau hiérarchique prend généralement la forme d'un organigramme (figure 6).

FIGURE 6. LE RÉSEAU HIÉRARCHIQUE



Quant au réseau communautaire, sa configuration est beaucoup plus éclatée (figure 7). Bien que les composantes du réseau communautaire ne soient pas nécessairement toutes reliées les unes avec les autres, aucune n'est toutefois complètement isolée des autres.

FIGURE 7. LE RÉSEAU COMMUNAUTAIRE



Il est possible d'identifier des caractéristiques spécifiques pour chaque type de réseau, le réseau hiérarchique s'apparentant à un dispositif normatif et le réseau communautaire reposant sur une adhésion libre (tableau 3).

Tableau 3. Caractéristiques des réseaux hiérarchique et communautaire

| | RÉSEAUX NORMATIFS (HIÉRARCHIQUES) | RÉSEAUX LIBRES (COMMUNAUTAIRES) |
|-----------------------------|--|---|
| mission | faire pour | faire avec |
| objectifs | résultats | processus |
| activités | planification, coordination, et exécution | soutien de l'entraide et de la coopération |
| gestion | hiérarchique (faible autonomie organisationnelle) | consensuelle (forte autonomie organisationnelle) |
| liens | formels | informels |
| axe du travail en réseau | complémentarité (système institutionnel) | collaboration (système de valeurs) |

Les différences sur le plan du fonctionnement ne sont pas purement mécaniques. D'une certaine façon, elles renvoient aux différents rôles que possède une communauté. Une communauté, c'est tout simplement un groupe de personnes ayant quelque chose en commun — des valeurs, des services, des institutions, des intérêts ou une proximité géographique (Barker, 1995: 68). Christenson *et al.* (1989: 9) la définissent comme des personnes vivant à l'intérieur d'un espace géographique précis qui ont une interaction sociale ainsi que des liens psychologiques entre elles et avec le lieu qu'elles habitent. Ainsi, différentes sortes de communautés peuvent exister dont, par exemple : a) la communauté géographique; b) la communauté de solidarité axée sur une identité commune; c) le réseau social; d) la communauté

d'intérêts; e) l'espace de vie partagé (Rubin et Rubin dans Kemp, 1995: 182-186). Certaines communautés d'un même type peuvent exister à l'intérieur d'une plus grande communauté — par exemple, des quartiers à l'intérieur d'une ville (Fellin, 1995: 4) — et les individus peuvent être membres à la fois de plusieurs différentes sortes de communautés (Kemp, 1995: 182).

Il existe, toutefois, une certaine opposition entre, d'une part, communauté comprise comme société ou association, c'est-à-dire comme groupement où prédomine la règle formelle, et, d'autre part, communauté vue comme groupement d'individus liés entre eux par des relations d'interdépendance vécues sur un mode affectif et par une solidarité née de l'unanimité de croyance aux mêmes valeurs (Grawitz, 1994: 70). À titre d'exemple, White (1994: 40-45) distingue la communauté instrumentale, « définie en fonction de ce qu'elle fait plutôt que de sa signification pour ses membres », et la communauté existentielle, « espace moral utopique capable de servir de rempart contre la rationalité, la désaffectation et l'isolement émotif déterminant[, car il] permet aux groupes de se constituer à partir d'une certaine façon symboliquement significative d'exprimer qui ils sont et comment les autres sont différents d'eux ». De fait, l'opposition remonte à Tönnies, qui, à la fin du XIX^e siècle, insistait sur le caractère harmonieux de la *Gemeinschaft* (communauté existentielle), qui apparaîtrait naturellement, ainsi que sur la nature aliénante de la *Gesellschaft* (communauté instrumentale), davantage transitoire et superficielle (Grawitz, 1994: 70). Il déplorait le fait que les communautés modernes n'offrent plus l'environnement idyllique de la première, ce qui contribuerait au déclin des relations interpersonnelles (Rocher, 1969: 171-178; Worsley, 1971: 257-258). Cette dernière idée est toujours présente car, « depuis les années vingt, dans les sociétés modernes, on a mis l'exclusion sociale sur le compte de l'effritement de la communauté » (White, 1994: 38).

Malgré ceci, White ne croit pas que les deux types de communautés soient mutuellement exclusives et elle suggère que les deux constituent « des espaces sociaux façonnés simultanément par des frontières symboliques et par des frontières bureaucratiques ». En fait, sur le plan pratique, une communauté peut être à la fois instrumentale et existentielle et les deux types de réseaux sont habituellement présents dans les communautés locales. D'ailleurs, on aurait tort de les mettre en opposition, car chaque type remplit des fonctions essentielles que l'autre ne peut pas réaliser. À titre d'exemple, les réseaux normatifs sont

indispensables pour assurer la protection de la santé publique lors d'épidémies ou de catastrophes tandis que le soutien moral des familles et des personnes éprouvées par ces malheurs repose inévitablement sur les réseaux libres d'organisations communautaires et religieuses. Il s'ensuit que les deux types de réseaux doivent être soutenus et renforcés, dans la mesure où ils répondent adéquatement aux besoins de la population. De plus, ils doivent être encouragés à travailler ensemble afin d'assurer une cohésion de leurs actions respectives et éviter des dédoublements. Bref, à l'instar de ce qui se passe dans leurs propres rangs, les réseaux doivent se concerter et, lorsque requis, collaborer en partenariat.

LA CONCERTATION ET LE PARTENARIAT¹⁷ :

LA CONCERTATION : processus volontaire, plus ou moins formel et plus ou moins décisionnel, de mise en commun d'analyses et de solutions à des problèmes reconnus communs, rassemblant des acteurs sociaux, en vue d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies et des politiques économiques et sociales. Les mandats peuvent être très larges ou spécifiques, les engagements plus ou moins liants.

LE PARTENARIAT : projet conjoint à partir d'un engagement contractuel entre différents acteurs sociaux — que l'on nomme alors partenaires — dont la mission, les objectifs, les moyens d'action et la durée sont précisément définis. L'engagement est contraignant, avec des responsabilités précises, des mandats, des ressources et des structures organisationnelles pour les réaliser.

CONDITIONS DE RÉUSSITE DE LA CONCERTATION :

- il faut la planifier;
- se donner une organisation transparente avec des règles et procédures clairement établies;
- résumer l'enjeu central en trois grandes données ou demandes (ne pas multiplier les objectifs) et l'enjeu doit être perçu comme majeur;
- revenir souvent sur les objectifs, car le quotidien prend souvent le pas sur le prospectif;
- rassembler des acteurs autonomes;
- tenir compte des facteurs individuels (problèmes de communication, peur du changement...);
- tenir compte du fait que les intérêts peuvent être contradictoires ou conflictuels;
- la satisfaction d'intérêts personnels ou corporatifs (pouvoir en tirer quelques avantages) est importante;

¹⁷ Ninacs, William A. (1998). *Concertation et partenariat : définitions, conjoncture et quelques enjeux*, conférence inaugurale, colloque, Réseau québécois de Villes et Villages en santé, Trois-Rivières.

- reconnaître à chaque acteur ce qui lui revient, sa contribution et son apport au groupe de travail, en relation avec ses moyens et des ressources dont il dispose;
- s'assurer que chaque acteur ait le sentiment d'être écouté et de pouvoir influencer les décisions (ce qui implique la confiance);
- communiquer en utilisant un langage le moins « scientifique » possible;
- se doter de ressources pour appuyer le travail du groupe.;

CONDITIONS DE RÉUSSITE DU PARTENARIAT :

- assurer l'équité entre les partenaires (droits et devoirs réciproques, pouvoirs et responsabilités comparables, avantages tangibles ou intangibles de même importance);
- assurer le consensus sur les orientations établis dans la démarche partenariale ainsi que la participation de tous à la mise en œuvre des programmes;
- l'initiative locale doit être nourrie par une identité locale forte et par la mobilisation des populations concernées;
- déconcentration administrative et décentralisation du pouvoir de l'État;
- associer les structures de pouvoir local pour veiller au respect des conditions établies entre les partenaires.;

Bref, le partenariat doit déborder le système institué et s'orienter vers l'invention de nouvelles structures et institutions afin de dépasser le cloisonnement et la sectorialisation.

DANS LA PRATIQUE, POUR RÉUSSIR L'UN OU L'AUTRE, IL FAUT :

- le vouloir;
- une ouverture d'esprit (acceptation des autres tels qu'ils sont);
- une attitude de gagnant-gagnant;
- des rôles connus et acceptés;
- des réseaux de communication efficaces;
- une action transparente;

- du temps.