



## **COSMOSS**

**Communauté ouverte et solidaire pour un  
monde outillé, scolarisé et en santé**

**Une démarche de concertation régionale en  
développement social**

Monographie

Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire (CRCOC)

**René Lachapelle  
Denis Bourque**

*Cahier numéro 1101*

**ISBN (PDF) : 978-2-89251-431-5**

**ISBN (Imprimé) : 978-2-89251-430-8**

Mai 2011



La Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire (CRCOC) a débuté ses activités le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Elle est située à l'Université du Québec en Outaouais (UQO) et possède son propre site Internet : <http://www.uqo.ca/croc/>. Elle fut la première chaire en travail social reconnue par le programme des chaires de recherche du Canada <http://www.chairs.gc.ca/>. Ce dispositif de recherche se consacre à produire des connaissances visant le développement de l'organisation communautaire dans le service public et dans le milieu communautaire par la compréhension des conditions de succès et de renouvellement de cette pratique confrontée à la transformation des politiques et services publics, à celle des communautés ainsi que des mouvements sociaux. Sur cinq ans, la chaire mènera des travaux de recherche et de diffusion sur les quatre approches du modèle québécois de l'organisation communautaire (Bourque *et al.*, 2007):

- Action sociale : mieux comprendre les conditions permettant aux personnes concernées par une situation d'agir comme acteurs collectifs, la contribution particulière des jeunes et les nouveaux modes complexes d'organisation en réseau.
- Développement local : identifier les nouvelles formes d'initiatives de développement local de type intégré, leurs retombées pour les communautés, ainsi que les conditions qui en favorisent la régulation participative et démocratique.
- Socio-institutionnelle : analyser l'évolution de l'organisation communautaire dans les nouveaux centres de santé et de services sociaux (CSSS). Étudier l'incidence des programmes publics et privés sur la pratique en organisation communautaire et identifier les conditions de succès de l'approche socio-institutionnelle participative.
- Sociocommunautaire : analyser l'impact des politiques publiques et initiatives municipales (développement social, vie communautaire, etc.) sur le développement et les services de proximité de quartiers et milieux en difficulté.

La présente recherche s'inscrit dans les travaux relatifs à l'approche de développement local. La chaire favorise un renouvellement des pratiques basé sur des données probantes et de meilleures pratiques favorisant le développement des communautés par l'accession des populations au rang d'acteurs sociaux. En plus de la recherche, la CRCOC se consacre à la diffusion et à la valorisation des connaissances en publiant des cahiers, en rédigeant des articles et des ouvrages, en livrant des communications et des conférences, en organisant des séminaires, des activités de formation, de consultation et d'accompagnement.

## NOTES BIOGRAPHIQUES DES AUTEURS

**Denis Bourque** est professeur titulaire au Département de travail social et des sciences sociales de l'Université du Québec en Outaouais. Il est également titulaire de la Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire et co-responsable de l'axe Développement social des communautés de l'ARUC Innovation sociale et développement des communautés. Il a été organisateur communautaire au CLSC Seigneurie-de-Beauharnois de 1975 à 1990 et coordonnateur des services à la communauté au CLSC Jean-Olivier-Chénier de 1990 à 2002. Ses travaux de recherches et publications concernent l'organisation communautaire, le développement des communautés et le partenariat entre organismes communautaires et établissements publics. En 2007, il a co-dirigé avec Comeau, Favreau et Fréchette un ouvrage intitulé *Organisation communautaire, fondements, approches et champs de pratique*. Il a publié en 2008 un second ouvrage aux Presses de l'Université du Québec dont le titre est : *Concertation et partenariat : entre levier et piège du développement des communautés*. Il a cosigné avec René Lachapelle en 2010 un troisième ouvrage toujours aux Presses de l'Université du Québec dont le titre est : *Service public, participation et citoyenneté, L'organisation communautaire en CSSS*.

**René Lachapelle** est professionnel de recherche à la Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire (UQO) et doctorant à l'Université Laval. Il a été organisateur communautaire au CLSC du Havre puis CSSS Pierre-De Saurel (Sorel-Tracy) de 1985 à 2009 et président du Regroupement québécois des intervenants et intervenantes en action communautaire en CLSC et centres de santé (RQIIAC) de 2002 à 2006. Il est actuellement président de la Société d'aide au développement des collectivités (SADC) de Pierre-De Saurel et président du Groupe d'économie solidaire du Québec (GESQ). Ses travaux de recherches et publications concernent l'organisation communautaire, le développement des communautés et la coopération internationale de proximité. Il a cosigné avec Denis Bourque en 2010 un ouvrage aux Presses de l'Université du Québec dont le titre est : *Service public, participation et citoyenneté, L'organisation communautaire en CSSS*. Il a aussi collaboré à la rédaction de *Pratiques d'organisation communautaire en CSSS. Cadre de référence du RQIIAC* (2010) publié aux Presses de l'Université du Québec.

## LISTE DES ACRONYMES

ASSS	Agence de la Santé et des Services sociaux
CFA	Centre de formation des adultes
CJE	Carrefour jeunesse emploi
CLC	Comité local de coordination
CLD	Centre local de développement
CLE	Centre local d'emploi
CLTR	Comité local en travail de rue
COSMOSS	Communauté ouverte et solidaire pour un monde outillé, scolarisé et en santé
CPE	Centre de la petite enfance
CRC	Comité régional de coordination
CRÉ	Conférence régionale des élus
CS	Commission scolaire
CSSS	Centre de santé et de services sociaux
DSP	Direction de la Santé publique
ÉLÉ	Éveil à la lecture et à l'écriture
FLAC	Fondation Lucie-et-André-Chagnon
IMDPE	Instrument de mesure du développement de la petite enfance
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
MCC	Ministère de la Culture et des Communications
MELS	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
MESS	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
MFA	Ministère de la Famille et des Aînés
MRC	Municipalité régionale de comté
OPHQ	Office des personnes handicapées du Québec
QEF	Québec en forme
R2	Réunir-Réussir
Tr	Travailleuse ou travailleur de rue
UQAR	Université du Québec à Rimouski
UQO	Université du Québec en Outaouais
URLS	Unité régionale des loisirs et des sports

## SOMMAIRE

Comme le précise l'Entente qui lie les partenaires régionaux, la démarche Communauté Ouverte et Solidaire pour un Monde Outillé, Scolarisé et en Santé (COSMOSS) est une démarche pour « améliorer la continuité, la complémentarité et la cohérence des services offerts aux jeunes ». Cinq organismes publics du Bas-Saint-Laurent sont signataires : l'Agence de la Santé et des Services sociaux ; la Conférence régionale des élus ; la Commission jeunesse ; le Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Depuis 2004, COSMOSS en est à la Phase 3 (2010-2012) qui dispose d'un budget de 1,25 M \$ pour assurer la coordination régionale et la formation des agents de liaison que les huit MRC de la région peuvent embaucher avec la part qui leur revient de cette somme, soit 801 K \$. La démarche mobilise aussi un budget de 2M \$ pour le réseau de 16 travailleurs et travailleuses de rue déployé dans toutes les MRC.

Les partenaires de COSMOSS sont motivés par la réussite des jeunes depuis la grossesse (moins 9 mois) à l'intégration en emploi (16-30 ans), en passant par l'entrée scolaire (0-5 ans) et la persévérance scolaire (6-17 ans). Ils confient la gouverne de la démarche à un comité régional de coordination (CRC) formé de dix personnes représentant les partenaires bailleurs de fonds, deux directions régionales de ministères concernés, deux sociétés de gestion rattachées à la Fondation Lucie-et-André-Chagnon et Service Canada. Ce CRC convient avec un comité local de coordination (CLC) formé de sept personnes dans chaque MRC la gouverne locale du processus. Siègent au CLC, les directions du CSSS, de la MRC, de la Commission scolaire, du CLE et de trois organismes communautaires. Au palier régional et dans chaque MRC, ces instances de coordination sont soutenues par des comités réunissant l'expertise sur chacune des thématiques selon un schéma d'organisation propre à chaque territoire.

Le Bas-Saint-Laurent compte un taux élevé de personnes sans diplôme (30,5 %) et un indice élevé de dépendance économique à l'échelle du Québec (158,6). Malgré des taux relativement faibles de décrochage et des indicateurs intéressants de préparation à l'école, les partenaires veulent « contrer la reproduction intergénérationnelle des conditions limitant leur capacité à devenir des citoyens actifs et contributifs » (COSMOSS BSL, 2010c : 3). Les migrations hors régions ont été fortes au cours de la dernière décennie et ont touché particulièrement les jeunes de 20-24 ans. L'emploi régresse, en particulier dans le secteur manufacturier et les pertes d'emploi touchent particulièrement les jeunes. La région compte près du tiers des municipalités dévitalisées du Québec : 8 305 jeunes vivent dans les 42 municipalités ainsi désignées.

Au chapitre des acquis, les partenaires de COSMOSS sont fiers de souligner la mobilisation et le développement de réseaux efficaces entre les intervenantes et intervenants des divers réseaux institutionnels et communautaires du territoire. La réalisation la plus significative en termes de services dans toutes les collectivités locales, c'est le travail de rue qui permet de rejoindre les jeunes en situation ou à risque de vulnérabilité là où ils se trouvent, en

milieu rural aussi bien qu'urbain. Enfin, COSMOSS compte sur la contribution de *Québec en forme*, *d'Avenir d'enfants* et de *Réunir-Réussir* (R<sup>2</sup>) qui poursuivent des objectifs convergents avec la démarche.

La quinzaine d'entrevues réalisées avec des personnes associées à COSMOSS au niveau de deux des huit MRC de la région ont mis en évidence un quasi consensus quant à la contribution de cette concertation au développement de relations de réciprocité entre des organismes habitués à fonctionner davantage dans leur champ propre de compétence. Sortir du fonctionnement par silos permet de concerter les concertations déjà actives sur le terrain local et accroît la capacité d'action sur les situations complexes qui débordent souvent les services donnés par chacun de son côté. Ce qui est apprécié ce sont les dispositions qui permettent de soutenir la capacité d'agir localement sur les problématiques identifiées par les communautés.

Cependant la concertation exige du temps, impose parfois des contraintes et provoque des doublages qui alourdissent la démarche. C'est particulièrement vrai pour les communautés plus petites qui doivent répondre aux mêmes règles que les milieux disposant davantage de ressources. Les agents de liaison que COSMOSS permet à chaque localité d'embaucher jouent un rôle déterminant de soutien en assumant les tâches techniques sans lesquelles le travail collectif piétine et un leadership dans la circulation de l'information. Cela ne va cependant pas toujours de soi. La démarche ayant choisi de ne pas se donner de personnalité juridique, ce sont des organismes fiduciaires, la CRÉ et les MRC (5) ou les CJE (3), qui assument les responsabilités d'employeur, et les comités de coordination qui sont responsables de l'encadrement. Les agents de liaison sont en situation précaire dans une telle structure. Si on apprécie en général leur compétence et leur sens de la concertation, on s'inquiète des ambiguïtés qu'entraîne la structure où le pouvoir est partagé entre une coordination politique et un employeur fiduciaire.

Cette situation génère davantage de tensions avec l'arrivée des sociétés de gestion issues du partenariat entre l'État du Québec et la Fondation Lucie-et-André-Chagnon. Alors que dans le milieu local on souhaite que les fonds aillent d'abord à l'action directe plutôt qu'aux structures, l'ajout d'agents de liaison rémunérés par les sociétés de gestion fait dire à certains que l'on construit du neuf pour faire ce qui se fait déjà dans les communautés, de sorte qu'on risque de les dévitaliser puisqu'il y a peu de chance de maintenir un tel développement lorsque ce financement arrivera à terme. La pérennité du modèle dans sa forme actuelle constitue une inquiétude puisque le financement par projets à durée déterminée place la barre au-delà de ce que les collectivités sont en mesure de soutenir, même en se mobilisant comme elles réussissent à le faire pour fournir 20 % des coûts du travail de rue.

À l'échelle du Québec, la démarche s'inscrit dans les concertations en développement social local. Elle est intéressante car elle démontre que l'action concertée est contributive en termes de liaison entre les organismes, d'apport de ressources à des collectivités qui en ont

besoin et de réalisations concrètes comme le travail de rue et les programmes qui rapprochent les services des jeunes à rejoindre. COSMOSS est, à cet égard, une démonstration réussie que l'intersectorialité permet de renforcer les services à un segment de la population vulnérable et jugé déterminant pour l'avenir des collectivités. En termes de développement social local, la démarche ne permet pas une approche intégrée telle que souhaitée dans les stratégies de lutte contre la pauvreté et l'exclusion ou dans les approches de développement local durable. Les partenaires considèrent généralement cependant que le modèle est encore capable d'innovation et ils souhaitent le pérenniser. COSMOSS est sous le contrôle des partenaires régionaux bailleurs de fonds qui déterminent en bout de ligne les orientations tout en laissant une large marge d'autonomie aux acteurs locaux responsables de la mise en œuvre. À cet égard, la démarche s'apparente davantage à l'intégration des services qu'à l'*empowerment* des communautés.



## TABLE DES MATIÈRES

Liste des acronymes	p. IV
Sommaire	p. V
Table des matières	p. IX
Introduction	p. 1
1. COSMOSS, UNE DÉMARCHE DE CONCERTATION RÉGIONALE POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DES JEUNES DU BAS-SAINT-LAURENT	p. 3
1.1. Origine et bref historique de la démarche	p. 3
1.2. Problématiques qui mobilisent les partenaires de COSMOSS	p. 7
1.3. Structure organisationnelle de COSMOSS	p. 11
1.4. Acquis et perspectives	p. 16
1.5. Réussite ? Modèle ?	p. 20
2. LA CONCERTATION VÉCUE : LE MODÈLE À L'ÉPREUVE DES PRATIQUES	p. 23
2.1. Un diagnostic majoritairement favorable de la part des acteurs	p. 23
2.2. Contraintes et dimensions contreproductives de la concertation	p. 25
2.3. Les enjeux de processus	p. 26
2.3.1. Les fonctions d'agent de liaison	p. 27
2.3.2. Les contraintes d'une structure sans personnalité juridique	p. 29
2.3.3. Le modèle bousculé par les sociétés de gestion	p. 30
2.3.4. La pérennité du modèle	p. 31
2.4. Les résultats	p. 32
2.4.1. La portée de la mobilisation	p. 32
2.4.2. Les services aux jeunes et aux clientèles vulnérables	p. 32
2.4.3. Le bien commun	p. 33
2.4.4. La réputation de COSMOSS	p. 33
2.5 La gouverne d'un processus complexe	p. 33
3. COSMOSS ET LA CONCERTATION EN DÉVELOPPEMENT SOCIAL LOCAL AU QUÉBEC	p. 35
3.1. Les enjeux de la démarche COSMOSS à la lumière des expériences québécoises	p. 35
3.2. La démarche COSMOSS à la lumière des expériences québécoises de DSL	p. 37
3.2.1. La contribution de l'action concertée	p. 37
3.2.2. L'intersectorialité et l'intégration territoriale	p. 39
3.2.3. Le pouvoir d'agir	p. 41
3.3. Conclusion et questions	p. 43

**TABLE DES TABLEAUX, CARTES ET FIGURES**

Tableau 1 – Taux de décrochage selon le sexe Bas-Saint-Laurent et Québec	p. 8
Tableau 2 – Municipalités dévitalisées par MRC et population touchée	p. 9
Tableau 3 – Les partenaires de COSMOSS	p. 11
Carte de la Région 01 : Bas-Saint-Laurent (MAMROT)	p. 10
Figure 1 – L’organigramme de COSMOSS	p. 12
Figure 2 – Schéma de la concertation comme espace négogène	p. 36

## INTRODUCTION

La présente monographie n'a pas la prétention d'une recherche achevée sur un modèle particulier de concertation en développement social local. Elle se présente plutôt comme une pièce susceptible de contribuer avec d'autres à une recherche plus approfondie sur un ensemble de formules qui allient toutes la visée de dépasser les actions sectorielles, le recours à diverses échelles de concertation (locale, régionale, etc.) et l'expérimentation de nouvelles formes d'organisation démocratique.

Invités à contribuer à la démarche de COSMOSS dans le Bas-Saint-Laurent lors de l'Assemblée des partenaires de 2010, il nous a semblé intéressant de profiter de l'occasion pour mieux documenter cette expérience. Nous avons donc offert à la coordination régionale de produire ce cahier pour leur bénéfice et celui du programme de recherche de la Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire (UQO). Dans un premier temps, la documentation disponible sur la démarche a été mise à contribution afin d'établir un portrait de l'expérience, puis des entrevues ont été réalisées afin d'enrichir la présentation à partir de la dynamique vécue. Une première version du cahier a alors été soumise à quelques informateurs clés pour vérification. Enfin des présentations à un groupe de partenaires régionaux et à un groupe de partenaires locaux ont servi d'entrevue de groupe pour mesurer l'intérêt des résultats.

La monographie comporte trois parties. Elle donne d'abord une vue d'ensemble du modèle COSMOSS tel qu'il se présente : bref aperçu de l'historique et de la problématique régionale, analyse des structures et mode d'opération des partenaires, état de la démarche au terme de la phase 2 (2007-2010) et perspectives de la phase 3 (2010-2012). Cette section repose sur l'analyse de la documentation réunie à partir de publications régionales, des informations disponibles sur le site de la démarche (<http://www.cosmoss.qc.ca/>), de notre participation à l'assemblée des partenaires qui s'est tenue à Rimouski le 23 novembre 2010 et d'échanges ponctuels avec la coordonnatrice de COSMOSS.

La seconde partie propose une analyse critique de COSMOSS en fonctionnement réel sur le terrain dans deux MRC voisines, l'une rurale et de petite taille, l'autre urbaine et de taille plus importante. Elle repose sur l'analyse de quatorze entrevues réalisées auprès de 15 informatrices et informateurs associés aux instances locales de COSMOSS dans ces deux MRC et met en évidence un certain nombre de constats : un diagnostic majoritairement favorable de la part des acteurs engagés qui observent des résultats convaincants sur leur territoire local ; le rôle déterminant des agents de liaison pour le fonctionnement local ; la problématique de la gouverne qui se présente différemment selon les milieux, chacun ayant sa propre structure locale sous la gouverne d'un comité local de coordination constitué selon les règles régionales. Les entrevues montrent aussi certaines contraintes de la concertation, notamment au niveau de la gouverne démocratique des processus, de même que l'impact

important de l'arrivée des sociétés de gestion (*Québec en forme, Avenir d'enfant, Réunir-Réussir*) constituées par la Fondation Lucie-et-André-Chagnon et l'État québécois.

La troisième section vise à situer COSMOSS sur le terrain des concertations en développement social local au Québec. Pour ce faire, elle met à profit des études réalisées sur d'autres concertations en développement social et s'appuie sur une grille d'analyse des concertations comme espace de négociation entre les logiques descendantes et ascendantes dans les concertations. Elle permet d'élargir la présentation de COSMOSS en interrogeant la position du modèle en termes de négociation entre ces logiques descendantes et ascendantes en développement des communautés locales.

## **1. COSMOSS, UNE DÉMARCHE DE CONCERTATION RÉGIONALE POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DES JEUNES DU BAS-SAINT-LAURENT**

Communauté Ouverte et Solidaire pour un Monde Outillé, Scolarisé et en Santé (COSMOSS) est une démarche pour « améliorer la continuité, la complémentarité et la cohérence des services offerts aux jeunes » (COSMOSS BSL, 2010c : 3). L'expérience est née de l'initiative de partenaires décidés à « faire du Bas-Saint-Laurent, d'ici 2014, la région du Québec qui présente les meilleures conditions d'inclusion économique, sociale et culturelle pour les enfants et leurs parents provenant de milieux vulnérables » (Giguère, 2007 : 20). *L'Entente de partenariat visant à soutenir la démarche COSMOSS dans sa troisième phase de mobilisation – 2010-2012* la présente comme « une démarche de collaboration et de continuité des services visant l'amélioration des conditions de vie des jeunes de la grossesse à 30 ans, de leur fournir un passeport vers l'inclusion sociale et économique et de contrer la reproduction intergénérationnelle de conditions limitant leur capacité à devenir des citoyens actifs et contributifs. » (COSMOSS BSL, 2010c : 3).

### **1.1. Origine et bref historique de la démarche**

Ce sont des gestionnaires et des intervenants de Régie régionale de la Santé et des Services sociaux (Direction de santé publique et des soins de santé primaires) et du Conseil régional de développement qui sont à l'origine de la démarche: « Un des éléments déclencheurs de la mise en place du regroupement des réseaux se déroulera en octobre 2002 par la présentation du portrait jeunesse du Bas-Saint-Laurent, intitulé *Travaillons ensemble... tout au long du parcours.* » (Giguère, 2007 : 15). De janvier 2002 au printemps 2003, les promoteurs travaillent à « définir une organisation formelle de concertation multisectorielle régionale » (document de travail du 13 mai 2003 cité par Giguère, 2007 : 17). Au moment de la mise en route du projet, il y avait déjà des instances de concertation structurées pour les groupes d'âge de 0-5 ans et 6-15 ans, mais tout restait à faire pour les 16-30 ans.

Prenant appui sur l'affirmation de l'Organisation mondiale de la santé dans la Déclaration de Jakarta (1997) à l'effet qu'un « réseau actif de partenaires » est un facteur de réussite dans l'action auprès des jeunes, les initiateurs ont décidé de « modifier les parcours parallèles habituellement connus et les faire converger vers des fonctionnements intégrés autour des jeunes » (Giguère, 2007 : 16). La première rencontre du Comité directeur provisoire a eu lieu le 20 juin 2003, au moment où le gouvernement préparait les projets de loi déposés en novembre remplaçant les Régies régionales par les Agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux (Projet de loi no.25) et les CRD par les conférences régionales des élus (Projet de loi no.34). Ont participé à cette rencontre initiale des représentants de la Direction régionale de la santé publique et des soins de santé primaire, du CRD, du ministère de la Culture et des Communications, du ministère de l'Éducation et du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (Idem : 17).

Regroupement volontaire d'institutions publiques, COSMOSS se présente comme une initiative régionale d'action intersectorielle visant la collaboration des réseaux et la continuité des services aux jeunes vulnérables. Dans la phase de démarrage, trois comités régionaux – « un comité directeur, un comité de soutien et un comité technique 16-30 ans » (Id. : 10) – entreprennent la définition de la démarche et une tournée de mobilisation dans les 8 MRC du Bas-Saint-Laurent. En mars 2004, quinze (15) réseaux et organismes publics s'engagent formellement dans le comité directeur régional.

#### **Engagement en faveur de COSMOSS**

CONSIDÉRANT la volonté des partenaires à agir ensemble afin d'offrir une solution adéquate et durable pour les enfants, les jeunes (et leurs parents) vivant dans des conditions récurrentes de vulnérabilité et de pauvreté et ainsi, leur offrir un passeport vers la participation sociale, la qualification et le développement de leur autonomie

CONSIDÉRANT la nécessité d'unir les efforts de chacun afin de faire du Bas-Saint-Laurent, d'ici 2015, la région au Québec qui présente les meilleures conditions d'inclusion économique, sociale et culturelle pour les enfants (et leurs parents) en provenance de milieux vulnérables

CONSIDÉRANT l'engagement des partenaires à la démarche régionale de concertation COSMOSS en faveur de projets de vie porteurs d'avenir pour des enfants, des adolescents et de jeunes familles vivant en contexte de vulnérabilité et de grande pauvreté

IL EST RÉSOLU QUE les membres actuels et à venir du Comité directeur s'engagent à

- Participer activement au Comité directeur ;
- Disponibiliser des ressources pour travailler activement aux travaux des comités techniques ou autres projets locaux en fonction de leurs capacités, selon leurs champs d'intérêt et d'expertise ;
- Informer leurs partenaires des leviers, programmes et opportunités mis à leur disposition ou à leur connaissance ;
- Faciliter les arrimages et les contacts ;
- Encourager le développement de projets concertés, novateurs et porteurs de résultats ;
- Soutenir des actions visant le développement et l'acquisition d'habiletés et de saines habitudes de vie, la scolarisation et l'amélioration des milieux de vie de ces personnes ;
- Agir avec souplesse et créativité.

*Adopté par le Comité directeur COSMOSS le 18 mars 2004*

Au terme d'une année de travaux en comités, la Phase 1 de COSMOSS est active du 1<sup>er</sup> avril 2004 au 31 mars 2006. De février à septembre, des tables de concertation intersectorielles se mettent en place dans les huit (8) MRC du Bas-Saint-Laurent. Parallèlement, dans La Matapédia et La Mitis la Fondation Lucie-et-André-Chagnon (FLAC) soutient des projets locaux : « Deux programmes ont ainsi été déployés depuis, soit "Prévention ciblée" et "Québec en forme" » (Id. : 19) et dans Rimouski-Neigette, Québec en forme contribue à une étude sur l'activité physique chez les jeunes. Un premier résultat significatif de la démarche, c'est l'existence dans chacune des huit MRC d'une structure de concertation qui prend en compte les 16-30 ans tout en étant organisée en fonction des spécificités locales et des contributions des partenaires associés. Les promoteurs régionaux ont laissé à chacun des

territoires locaux le choix des ressources humaines qui assumeront les tâches de liaison entre les partenaires. La plupart ont fait le choix de créer un nouveau poste plutôt que de recourir aux ressources exerçant déjà des fonctions similaires dans l'un ou l'autre organisme local.

Les promoteurs étaient déterminés à faire la démonstration de la pertinence de COSMOSS, convaincus que « L'action intersectorielle est pertinente si elle permet de trouver des solutions à des situations qui dépassent les capacités et les responsabilités d'un seul secteur. » (Id. : 81). Et ils ont relevé le pari puisqu'au terme de cette première phase, l'évaluation démontre que sept des huit tables intersectorielles locales ont développé « le réflexe COSMOSS », c'est-à-dire la capacité de mobiliser les organisations membres pour qu'elles contribuent à la démarche. Au moment du bilan en 2006, cinq des huit instances locales ont dépassé les premières étapes de l'action intersectorielle que sont l'information et la consultation : elles pratiquent la concertation. Elles ont notamment développé des passerelles entre les organisations pour assurer une continuité de services aux jeunes en besoin. Selon un agent de liaison cité dans le rapport d'évaluation, « la concertation existait, ce sont les manières de se concerter qui diffèrent » avec COSMOSS (Giguère, 2007 : 95). En fait la démarche fournit aux concertations locales les moyens de se concerter entre elles dans l'organisation des services à la jeunesse. Parmi les facteurs de réussite, l'apport de nouvelles ressources est déterminant. Il faut aussi mentionner le sentiment partagé aussi bien par les partenaires régionaux (100 %) que les partenaires locaux (84 %) que « tous les membres sont égaux au sein du comité » (Id. : 73 et 75).

Si la Phase 1 fait la démonstration d'une démarche bien démarrée, à l'échéance de la première entente, le financement fait défaut et la contribution régionale aux milieux locaux est interrompue du 1<sup>er</sup> avril 2006 au 1<sup>er</sup> octobre 2007. Cette interruption entraîne la mise à pied des agents de liaison et la cessation des activités de plusieurs comités locaux. En fait, seuls les territoires de La Matapédia et du Témiscouata maintiennent leur structure de concertation en misant sur les ressources des partenaires locaux. Les partenaires de la démarche régionale, demeurée active durant cette période, sont confrontés alors à un défi considérable pour relancer la Phase 2.

Ils signent en octobre 2007 la seconde entente de partenariat qui permet à COSMOSS de fonctionner du 1<sup>er</sup> octobre 2007 au 31 mars 2010 et de prendre son ampleur actuelle. Le Comité directeur devient le Comité régional de coordination (CRC). L'année 2007-2008 permet, selon le rapport annuel de la CRÉ (<http://www.crebsl.org/texte/?id=7473#point7-1>), l'embauche d'un coordonnateur régional, la mise en place des comités locaux de coordination qui élargissent leur action aux 0-30 ans, la signature d'accords de coopération avec les comités locaux de coordination afin de baliser les résultats à atteindre, de structurer les concertations et embaucher un agent de liaison pour chaque MRC et d'élaborer le plan d'action avec les partenaires locaux et régionaux. Au terme de la Phase 2,

6 des 8 comités locaux de coordination (CLC) utilisent une grille d'évaluation de leurs démarches de concertation et estiment qu'ils ont atteint le plus haut niveau de collaboration, qualifié d'«Énergie active»<sup>1</sup>, dans une démarche d'action concertée (COSMOSS Bas-Saint-Laurent, 2010b : 8).

La Phase 3 débute avec la signature d'une nouvelle entente (COSMOSS BSL, 2010c) liant la Conférence régionale des élus, la Commission jeunesse, l'Agence de la Santé et des Services sociaux, le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Signée en avril 2010, elle manifeste la confiance des partenaires puisqu'elle les engage à fournir le financement même s'il reste à trouver 10 % des fonds nécessaires pour soutenir la démarche jusqu'en 2012. Le budget pour ces deux années est établi à 1,25 M \$. Les travaux locaux reçoivent 72 % de l'enveloppe, majoritairement pour les salaires des agents de liaison (61 %). Le solde est à la disposition de la coordination régionale. L'entente précise deux objectifs généraux précisés à l'Annexe II sur les visées de la démarche COSMOSS :

- Soutenir les jeunes afin qu'ils deviennent des citoyens en santé, actifs et contributeurs ;
- Améliorer la continuité, la complémentarité, la cohérence et l'efficacité des services destinés aux jeunes de 0 à 30 ans.

L'Annexe spécifie que la « clientèle visée » est formée de jeunes présentant une ou plusieurs des problématiques suivantes : sans diplomation adéquate, isolés, vivant dans des milieux dévitalisés, ayant un réseau de soutien inadéquat ou inexistant, en difficulté d'adaptation sociale, ayant vécu des échecs, en rupture de projet de vie, sans chèque, prestataire de l'assistance emploi ou avec un très faible revenu. Il s'agit donc de la portion la plus vulnérable des 65 000 personnes de 0 à 29 ans qui représentent 32 % de la population totale du Bas-Saint-Laurent (Recensement du Canada 2006).

Quant à l'offre de services, elle s'organise en fonction de cinq grands enjeux autour desquels les partenaires bailleurs de fonds entendent combler les lacunes, corriger les discontinuités et ajuster l'offre aux besoins :

- L'acquisition de saines habitudes de vie ;
- L'intégration sociale des enfants et des parents ;
- La préparation d'une entrée scolaire réussie ;
- La persévérance et la réussite scolaire ;

---

<sup>1</sup> Cette étiquette indique que : « La concertation est engagée de façon active au sein du milieu. Les acteurs concernés sont mobilisés et ils parviennent à développer plusieurs actions concrètes qui ont pour effet d'enrichir le champ des solutions disponibles. La concertation constitue un "plus" pour le milieu et les gens en parlent de façon positive et parfois même de façon enthousiaste. » (Direction de la santé publique [1999], *Trousse d'appréciation de l'action concertée, Guide d'utilisation*, Régie régionale de la Santé et des Services sociaux Montérégie, p.9)

- L'intégration professionnelle.

Il est clair aussi pour les partenaires que la démarche vise le jeune que l'on veut au cœur d'un « continuum d'interventions structurées et efficaces », mais aussi le milieu dont on souhaite « influencer les composantes favorables » (COSMOSS BSL, 2010c).

## **1.2. Problématiques qui mobilisent les partenaires de COSMOSS**

Le concept de jeunesse dans le cadre de COSMOSS renvoie spécifiquement trois groupes d'âge : les moins 9 mois à 5 ans, les 6 à 17 ans et les 16-30 ans (COSMOSS BSL, 2010c : 5). Selon le Recensement de 2006, on dénombre 65 000 jeunes dans le Bas-Saint-Laurent soit 32,3 % de la population totale. En comparaison, le Québec compte 35,7 % de moins de 30 ans. Cette population se répartit comme suit dans les trois groupes d'âge qui intéressent les partenaires de COSMOSS : 8 710 enfants de moins de 5 ans (4,3 %), 33 960 jeunes de 5 à 19 ans (16,9 %) et 22 275 jeunes adultes de 20 à 29 ans (11,1 %). Le taux plus faible de jeunes dans le Bas-Saint-Laurent (32,3 % vs 35,7 %) peut s'expliquer par le solde migratoire négatif que la région a connu au cours de la décennie 1999-2009 : de 1999 à 2004, on enregistre une perte de 5 049 personnes ; de 2004 à 2009, le déficit persiste mais avec un ralentissement marqué, la perte étant de seulement 1 961 personnes. On peut penser que ce déficit migratoire touche particulièrement les jeunes. On sait, sur la base des données de 2008-2009, que « les déficits migratoires les plus importants sont ceux des 15-29 ans » et « particulièrement marqué chez les 20-24 ans » (ISQ, 2010 : 5-6). Ce sont aussi ces jeunes qui sont le plus touchés par les pertes d'emploi (Id : 8), lesquelles surviennent essentiellement dans le secteur de la production des biens (-3,1 %) tandis que le secteur des services connaît une légère croissance (+1,1 %).

En 2007, le Bas-Saint-Laurent comptait 7,7 % de familles à faible revenu comparativement à 9,9 % dans l'ensemble du Québec (ISQ, 2010 : 19). Néanmoins, en chiffres absolus plus de 17 000 des 65 000 jeunes de 0 à 30 ans vivent sous le seuil de faible revenu, ce qui représente 23 % des 0-17 ans et 17 % des 18-25 ans (Castonguay, 2009 : 5). Pire, 3 200 enfants de 0-17 ans vivent dans des ménages disposant de la moitié ou moins du seuil de faible revenu. La région est au deuxième rang derrière la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine pour le rapport de dépendance économique (RDE) : en 2008, les paiements de transfert (prestations de vieillesse, assurance et assistance emploi, retour de TPS, etc.) ont représenté 33,80 \$ pour chaque tranche de 100 \$ de revenu d'emploi, ce qui donne un RDE de 158,6 (100 représentant le RDE du Québec). Pour l'ensemble du Québec, la même année, ces paiements s'élèvent à 20,70 \$.

En collaboration avec *Avenir d'enfants*, le ministère de l'Éducation, du Loisir et des Sports et la Direction régionale de la Santé publique, une première enquête avec l'Instrument de mesure du développement de la petite enfance (IMDPE) a été réalisée à l'hiver 2009 dans 79 écoles primaires. Les enfants des classes de maternelle du Bas-Saint-Laurent obtiennent des

moyennes supérieures à la moyenne canadienne pour la santé physique et le bien-être (9,33 vs 8,30), les compétences sociales (8,38 vs 8,32) de même que la communication et les compétences générales (8,65 vs 7,65), mais ils sont sous la moyenne canadienne pour la maturité affective (7,71 vs 8,04) et le développement cognitif et langagier (8,05 vs 8,44). Le taux de réponse de 92 % permet de considérer ce portrait comme un indicateur fiable de la situation des enfants de la région au moment de l'intégration à l'école.

30,5 % de la population de la région ne détiennent aucun certificat ni diplôme d'étude comparativement à 25,0 % pour l'ensemble du Québec (ISQ, 2010 : 21). La région conserve depuis 2002-2003 le second ou le troisième rang au Québec pour le plus faible taux de décrochage scolaire. En 2002-2003, le taux de décrochage scolaire du secondaire était de 16,9 %, les garçons décrochant davantage avec 23,7 % que les filles avec 10,8 %. En 2006-2007, ce sont 18,7 % des jeunes qui quittent l'école sans qualification ni diplôme : une détérioration à 27,7 % pour les garçons et une amélioration à 10,4 % pour les filles. En comparaison pour la même période, le taux québécois s'établit à 25,3 %, 31,3 % des garçons et 19,5 % des filles.

Ces données offrent un profil avantageux des jeunes du Bas-Saint-Laurent, moins touchés par la pauvreté, avantageusement préparés pour l'entrée à l'école et démontrant un taux de décrochage inférieur à celui du Québec. Tout en prenant en considération que la complexité du phénomène ne laisse guère espérer de solution rapide, on peut toutefois s'inquiéter que la situation, comme le montre le Tableau 1, ne semble pas s'améliorer pour les cinq années couvertes par ces statistiques.

Tableau 1 – Taux de décrochage (sorties sans qualification ni diplôme) du secondaire selon le sexe pour le Bas-Saint-Laurent et le Québec

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Bas-Saint-Laurent	16,9	18,4	18,5	16,7	18,7
Garçons	23,7	28,7	27,1	25,2	27,7
Filles	10,8	8,1	10,5	9,9	10,4
Québec	25,0	24,9	24,5	24,2	25,3
Garçons	31,8	31,4	31,0	30,3	31,3
Filles	18,5	18,5	18,3	18,4	19,5

Malgré la performance régionale, le décrochage scolaire demeure préoccupant lorsqu'on considère les conséquences économiques et sociales importantes qu'il entraîne en termes de précarité d'emploi, de pauvreté et de problèmes de santé. Sur la base de l'affirmation selon laquelle « le manque à gagner et les coûts sociaux du décrochage permanent s'élèvent à 120 000 \$ » par décrocheur (*Savoir pour pouvoir*, 2009 : 16), les 18,7 % de décrocheurs de l'année 2006-2007 (ISQ, *Profil des régions et des MRC – Bas-Saint-Laurent*) représentent une perte sociale équivalente à 28,5 M \$. D'un autre point de vue, le même rapport estime que les

non-diplômés connaissent un manque à gagner de l'ordre de 439 K \$ au terme de leur vie active.

Pour les promoteurs de COSMOSS, le décrochage contribue à la problématique régionale de l'emploi. Le Bas-Saint-Laurent doit avoir de la main-d'œuvre disponible pour que les entreprises s'y installent et de la main-d'œuvre qualifiée pour bénéficier de création d'emplois reposant sur le savoir. En effet la région vieillit, notamment parce qu'elle perd ses jeunes. On peut probablement relier cette situation au fait que l'activité économique est moins génératrice d'emplois accessibles. C'est un problème de développement qui nous renvoie aux communautés dans lesquelles COSMOSS souhaite « influencer les composantes favorables » (COSMOSS BSL, 2010c).

En termes de milieu de vie, le Bas-Saint-Laurent compte 42 municipalités dévitalisées, soit 28 % des 152 identifiées par Fédération Québécoise des Municipalités. Ce sont essentiellement des municipalités rurales dont la population est en décroissance et où les taux d'emploi sont généralement inférieurs à 50,0 %. Les 26 500 personnes qui habitent ces municipalités représentent 13,2 % des 200 750 habitants de la région. Les jeunes vivant dans ces municipalités sont au nombre de 8 305 et représentent 31,4 % de leur population. À l'échelle de la région, ils représentent 4,1 % de la jeunesse.

Tableau 2 – Municipalités dévitalisées par MRC et population touchée

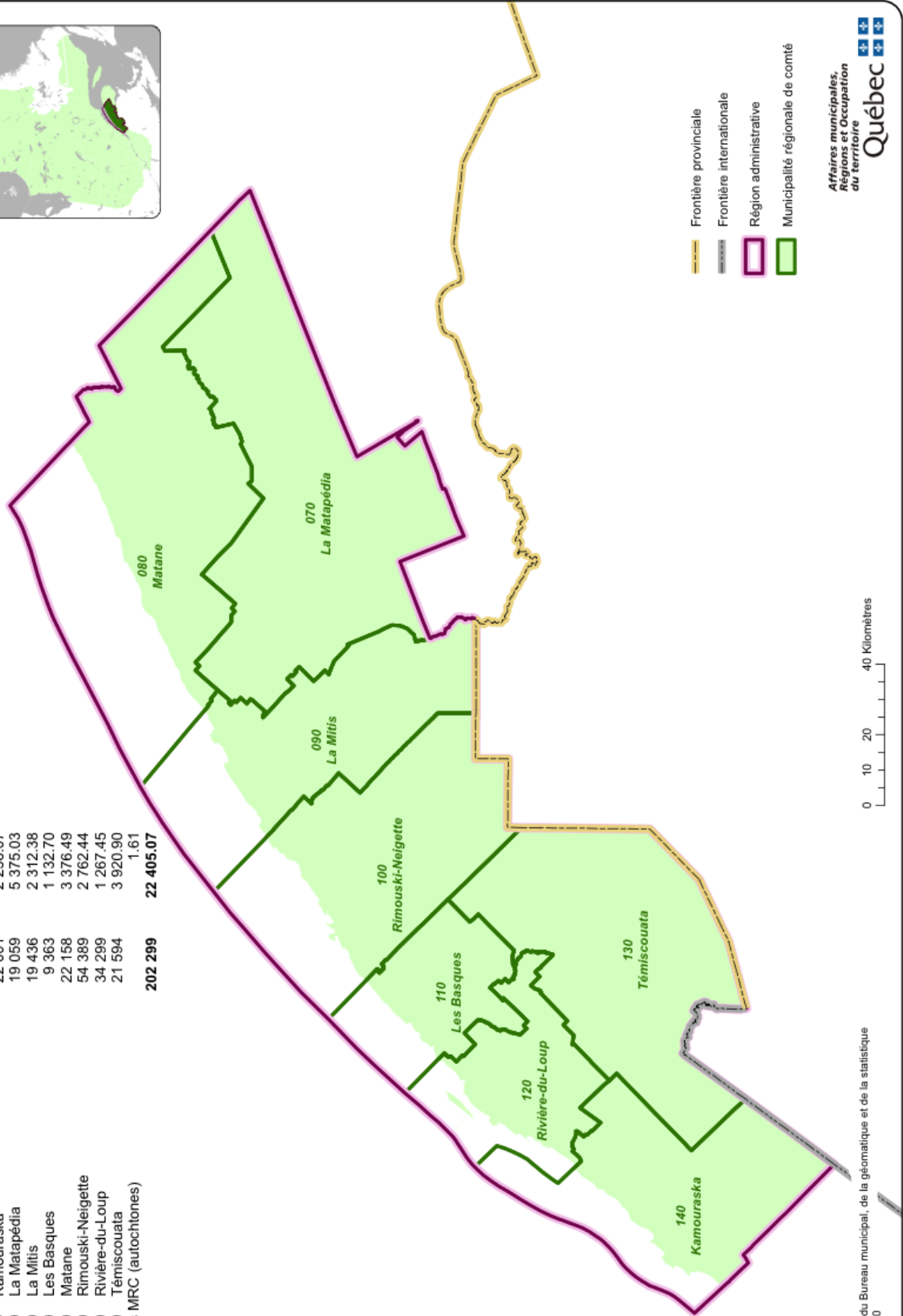
MRC	Municipalités dévitalisées	Population touchée	% de la population de la MRC	Jeunes vivant dans ces municipalités
Matapédia	12	8 531	45,2 %	2 790
Témiscouata	8	5 688	26,4 %	1 765
Matane	6	4 550	20,6 %	1 325
La Mitis	5	3 488	18,1 %	1 200
Les Basques	5	1 564	16,7 %	445
Kamouraska	1	788	3,6 %	235
Rimouski-Neigette	4	1 473	2,7 %	425
Rivière-du-Loup	1	370	1,1 %	120
<b>TOTAL</b>	<b>42</b>	<b>26 452</b>	<b>13,2%</b>	<b>8 305</b>

# Région 01 : Bas-Saint-Laurent

## MRC et agglomérations ou municipalités locales exerçant certaines compétences de MRC



Code	Municipalité régionale de comté	Population (2010)	Superficie km2
140	Kamouraska	22 001	2 256.07
070	La Matapédia	19 059	5 375.03
090	La Mitis	19 436	2 312.38
110	Les Basques	9 363	1 132.70
080	Matane	22 158	3 376.49
100	Rimouski-Neigette	54 389	2 762.44
120	Rivière-du-Loup	34 299	1 267.45
130	Témiscouata	21 594	3 920.90
	Hors MRC (autochtones)	1,61	
	<b>Total</b>	<b>202 299</b>	<b>22 405.07</b>



- Frontière provinciale
- Frontière internationale
- Région administrative
- Municipalité régionale de comté



Direction du Bureau municipal, de la géomatique et de la statistique  
Mars 2010



### 1.3. Structure organisationnelle de COSMOSS

COSMOSS est une démarche partenariale à l'échelle d'une région et à l'échelle des MRC. Les partenaires de la démarche ont la maîtrise de sa mise en œuvre.

Tableau 3 – Les partenaires de COSMOSS\*  
(<http://www.cosmoss.qc.ca/parteneriat.php#nogo> consulté 2011-04-04)

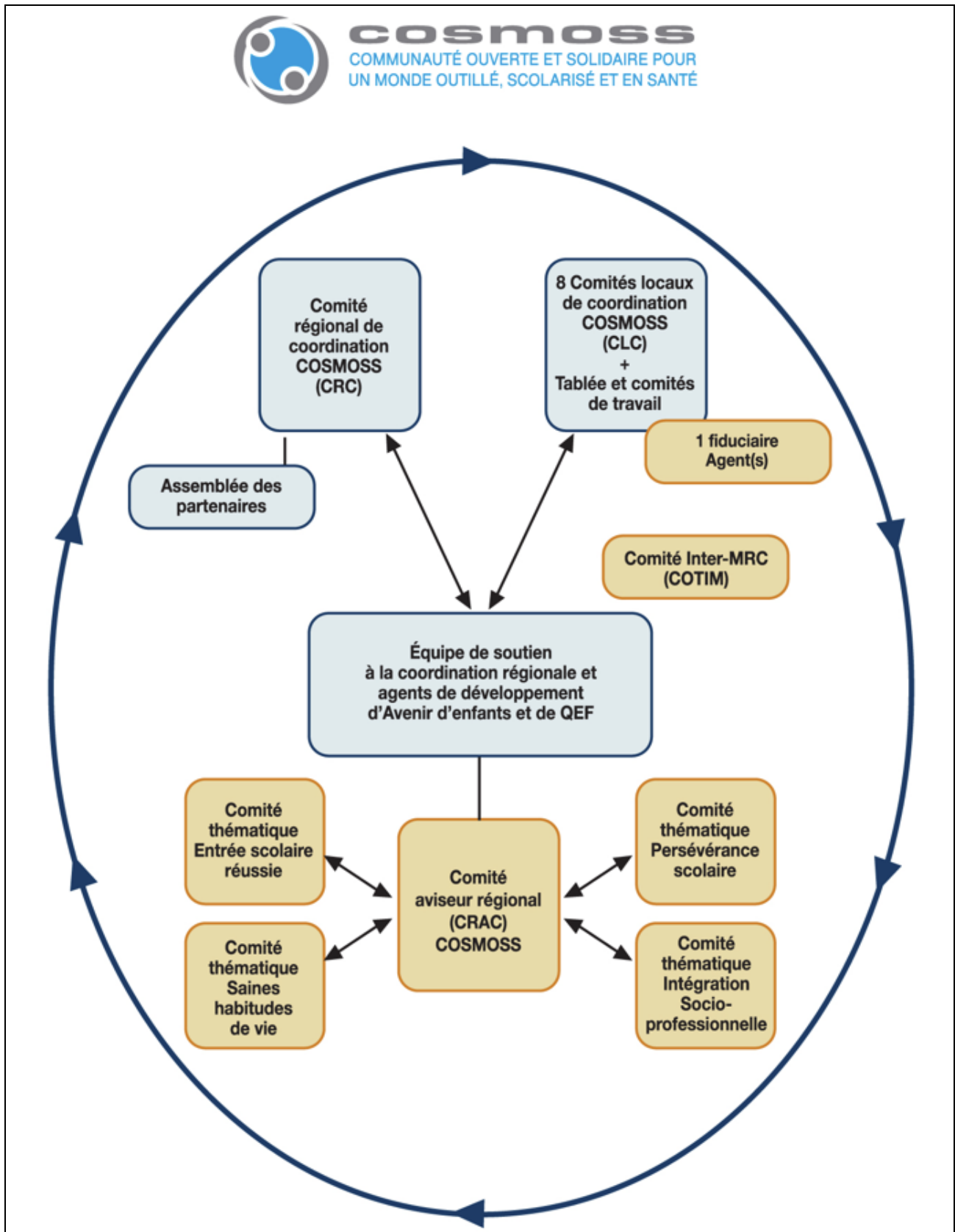
Régionaux	Locaux	Publics québécois	Nationaux
<u>AGENCE DE LA SANTE ET DES SERVICES SOCIAUX</u>	Centres de Santé et de Services sociaux		<u>Dir. Territoriale Est Québec en forme</u>
<u>CONFERENCE REGIONALE DES ELUS</u>	MRC, villes, municipalités	<u>Direction régionale MAMROT</u>	
<u>COMMISSION JEUNESSE REGIONALE</u>	Maisons de jeunes	Secrétariat à la jeunesse	Réunir-Réussir (R <sup>2</sup> )
<u>DIR.REG. DU M DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT</u>	Commissions scolaires et écoles		
<u>DIR. REG. DU MESSS - EMPLOI QUEBEC</u>	CJE Centres locaux d'emploi		
Réseau des services à la petite enfance de l'Est du Québec	Organismes communautaires famille	<u>Ministère de la Famille et des Aînés</u>	<u>Direction territoriale Est Avenir d'enfants</u>
Unité régionale des loisirs et des sports	CPE et Services de garde	Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine	<u>Service Canada</u>
Centre jeunesse			
UQAR		OPHQ	

\* Les 5 bailleurs de fonds régionaux indiqués en petites majuscules et les 10 membres du CRC en souligné

Initiée et définie au palier régional, la démarche soutient la mise en œuvre de partenariats équivalents au niveau de chacune des MRC. Les objectifs généraux et les enjeux sont communs, l'organisation des partenariats est propre à chaque niveau et à chaque territoire.

L'organigramme présente sur un pied d'égalité et en position de tête le comité régional de coordination (CRC) et les comités locaux de coordination (CLC). Chacune de ces instances à son niveau réunit les partenaires qui dispensent des services à la population de moins 9 mois – 30 ans de son territoire : santé et services sociaux, éducation, emploi, élus municipaux, services à la jeunesse et à l'enfance. S'ajoutent les instances régionales de ministères et les sociétés de gestion constituées par la Fondation Lucie-et-André-Chagnon (FLAC) et l'État québécois.

Figure 1 – L'organigramme de COSMOSS



La structure de COSMOSS a évolué au cours des différentes phases, mais les partenaires de la concertation régionale se sont toujours refusés à être constitués en association personnifiée et ont choisi de confier les opérations à un organisme fiduciaire. À l'échelle régionale, c'est la Conférence régionale des élus (CRÉ) qui assume ce rôle alors qu'au palier local, ce sont soit les MRC dans 5 collectivités, soit les CJE dans les 3 autres. À cet égard, COSMOSS se distingue d'autres expériences de concertation régionales ou locales constituées en association sans but lucratif et se trouve de ce fait confrontée à des défis de gouvernance. Sa structure d'autorité ne peut pas s'appuyer sur les dispositions légales régissant les organismes sans but lucratif (Loi sur les compagnies – Partie 3) ou les coopératives qui requièrent la délégation de pouvoirs aux dirigeants désignés et qui libèrent les parties des obligations civiles de la personne morale. La gestion du pouvoir au plan régional repose sur l'entente liant les parties signataires, tandis qu'au niveau des MRC elle repose entièrement sur les rapports confiance entre les partenaires.

### ***Le palier régional***

Le CRC est responsables de « définir les grandes orientations stratégiques de la démarche » et du « contenu des accords de coopération qui doivent être signés avec les milieux locaux » et avec les bailleurs de fonds. C'est l'instance de structuration de la démarche régionale qui exerce « un rôle de vigie » et « agit à titre de "leader" pour toute action politique » (COSMOSS BSL, 2007). Les partenaires agissent solidairement et en toute égalité de pouvoir dans le cadre du CRC qui compte dix membres (voir tableau) tous du palier régional. Aucun organisme communautaire n'est membre du CRC. L'entente qui lie les partenaires « est l'expression de la volonté commune des signataires » (article 6) et les engage à assumer « les mandats normalement dévolus à un comité de gestion d'entente » (article 7) (COSMOSS BSL, 2010c). Le CRC réunit l'assemblée des partenaires qui fonctionne comme un espace de mobilisation des personnes engagées au niveau de la région et des territoires locaux. Cette instance élargie permet le partage d'information et la formation. Réunissant l'ensemble des intervenantes et intervenants associés aux divers niveaux de COSMOSS elle assure l'effet du nombre, le sentiment de participer à une même organisation large.

Le CRC compte sur la coordonnatrice de l'équipe de soutien régionale installée dans les locaux de la CRÉ. Celle-ci peut s'appuyer sur le comité régional aviseur de COSMOSS (CRAC) « formé de professionnels mandatés par les différentes directions régionales des partenaires » et sur le Comité inter-MRC (COTIM) dont l'expertise porte sur les « problématiques spécifiques décelées dans les milieux » et qui réunit les agents locaux de liaison ou de coordination (COSMOSS BSL, 2007). Le CRAC dispose des travaux de quatre comités thématiques qui correspondent aux domaines de l'offre de services qui intéressent les partenaires de COSMOSS : les Saines habitudes de vie, l'Entrée scolaire réussie, la Persévérance scolaire et l'Intégration socio-professionnelle. La coordonnatrice régionale est aussi l'agent régional d'*Engagement jeunesse* qui est

une entente interministérielle impliquant les quatre principaux ministères offrant des services aux jeunes soit le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS), le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC) auxquels s'ajoute le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT). Ces ministères se sont engagés formellement dans le cadre du projet Engagement jeunesse à tout mettre en œuvre en vue d'améliorer la continuité, la complémentarité et la cohérence des services offerts aux jeunes de 16 à 24 ans. (<http://www.engagementjeunessemontreal.com/> consulté le 2011-03-22)

La démarche COSMOSS a été retenue « pour la mise en œuvre de l'Engagement jeunesse dans la région du Bas-Saint-Laurent » (COSMOSS BSL, 2010c : 18) de telle sorte que le CRC agit comme comité directeur régional de ce programme qui assure la rémunération de la coordination. La gestion de la convention relève du comité directeur régional qui regroupe « en plus des directeurs régionaux des ministères signataires de la convention, la présidence de la Commission jeunesse, une représentante de Service Canada, ainsi que les directions territoriales de Québec en forme, Québec Enfants et Québec Persévère » (COSMOSS BSL, 2010c : 18).

### ***Le palier local***

Dans chaque MRC, un comité local de coordination (CLC) réunit de façon statutaire huit à neuf fois par année sept (7) personnes représentant la MRC, la commission scolaire, le CSSS, le CLE et trois organismes communautaires. Le CLC peut s'appuyer sur au moins une personne assurant les fonctions de liaison ou de coordination des activités. Ces agents de liaison ou coordonnateurs sont à l'emploi de l'organisme fiduciaire qui a ses propres règles administratives. La MRC ou le CJE remplit le rôle d'employeur avec toutes les responsabilités afférentes, à l'exception de la supervision du travail qui relève du CLC.

COSMOSS Bas-Saint-Laurent compte 19 agents de liaison ou coordonnateurs : il y a 8 agents de liaison 0-30 ans dont 4 assument une tâche de coordination d'au moins une autre personne salariée, et 11 agents de liaison *Avenir d'enfants* et *Québec en forme* qui sont aussi des agents de COSMOSS, sauf dans La Matapédia et La Mitis où ces agents relèvent de concertations parallèles mais reliées au CLC. Le mandat des agents de liaison est « de coordonner, d'animer et de soutenir le déploiement de la démarche » sur le territoire de chacune des MRC et au niveau de la région. L'agent de liaison est « responsable du plan d'action local ». Cela veut dire assurer une double liaison d'une part entre les partenaires locaux et d'autre part avec la coordination régionale. Les agents de liaison ou coordonnateurs locaux exercent donc un rôle pivot dans la démarche au plan local et entre le local et le régional.

Ils se rencontrent quatre fois par année au niveau régional dans le cadre du COTIM à raison chaque fois d'une journée pour partager l'information et se soutenir mutuellement et d'une

seconde journée pour s'outiller en termes de moyens d'intervention avec une ressource de formation de l'Université du Québec à Rimouski. Ces rencontres permettent de renforcer à la fois leurs compétences professionnelles et la cohérence de la démarche à l'échelle de la région en alliant formation et codéveloppement<sup>2</sup> professionnel.

Sur le territoire de chaque MRC, des comités de travail réunissent les personnes porteuses des expertises sectorielles dans les domaines intéressant COSMOSS : saines habitudes de vie, petite enfance, milieu scolaire et insertion socio-professionnelle. Ces comités sont en lien avec le CLC, cependant l'organigramme de chaque territoire de MRC a sa propre couleur en fonction des concertations qui existent déjà sur le territoire, de la structure locale des services aux jeunes et des choix qui sont faits par les partenaires. Cette structure reflète à la fois le mode régional de concertation (décisions d'orientation relevant du comité des partenaires et propositions de mise en œuvre bénéficiant des expertises sectorielles) et les caractéristiques locales de chacune des MRC.

### ***Les sociétés de gestion et leurs agents***

On peut lire sur le site web : « Le 8 février 2010, le CRC de COSMOSS accueillait quatre nouveaux partenaires, soit : le ministère de la Famille et des Aînés, *Avenir d'enfants, Québec en forme* et *Réunir Réussir* (R<sup>2</sup>). » Les partenaires estiment que cet élargissement « favorisera une meilleure complémentarité des différents leviers au sein de la démarche » (<http://www.cosmoss.qc.ca/action.php> consulté le 2011-03-22). En fait, ce sont les enjeux d'harmonisation des « différents leviers financiers » et des « ressources humaines dédiées » qui ont mené à cette décision. Les agents de liaison ou de coordination responsables des programmes de ces sociétés de gestion soutiennent le déploiement d'*Avenir d'enfants* dans La Mitis, La Matapédia, Matane et Témiscouata, et de *Québec en forme* dans La Mitis, La Matapédia, Kamouraska, Rivière-du-Loup et Rimouski-Neigette. C'est *Avenir d'enfants* en collaboration avec les commissions scolaires et la Direction régionale de Santé publique qui sont à l'initiative de l'enquête sur le développement de la petite enfance (IMDPE). L'arrivée sur les territoires de MRC des sociétés de gestion soulève des enjeux de gouvernance en même temps qu'elle constitue un ajout significatif de ressources dans le cadre de la démarche partenariale.

### ***Globalement***

La structure de concertation de COSMOSS est orientée sur les services. Elle réunit dans une visée de continuité de l'offre les dispensateurs de services aux divers segments de la jeunesse (petite enfance, 6-17 ans et 16-30 ans), en particulier aux jeunes en situation de

---

<sup>2</sup> « Le groupe de codéveloppement professionnel est une approche de formation qui mise sur le groupe et sur les interactions des participants pour favoriser l'atteinte de l'objectif fondamental : améliorer la pratique professionnelle. » (Élisabeth Morin (2009), *Le codéveloppement professionnel. Comment apprendre en travaillant*, Alia Conseil, février, p.3 [http://www.clddm.com/files/12\\_admin\\_RH\\_Codeveloppement.pdf](http://www.clddm.com/files/12_admin_RH_Codeveloppement.pdf) consulté en ligne le 2011-03-26).

vulnérabilité. Elle se propose de contrer le caractère sectoriel de l'offre en favorisant la création de passerelles entre les organismes autour de quatre domaines d'intervention : saines habitudes de vie, entrée scolaire réussie, persévérance scolaire et intégration socio-professionnelle. Elle s'appuie sur la continuité entre la prévention et le traitement des problèmes.

Le modèle de COSMOSS fonctionne selon une logique descendante depuis les instances régionales agissant dans le cadre de mandats de l'État québécois vers les instances locales. Initiative de la Direction régionale de la Santé publique qui relève maintenant de l'ASSS du Bas-Saint-Laurent et du CRD devenue la Conférence régionale des élus, la démarche COSMOSS est menée par un CRC qui détient le pouvoir et agit comme « comité de gestion ». Dans une optique de concertation, cet exercice du pouvoir vise à sensibiliser et rallier les partenaires et à susciter leur collaboration. Au terme de la Phase 2, ces objectifs se vérifient : les partenaires sont présents aux activités et contribuent à adapter et à développer les services à la jeunesse.

Mais il fonctionne aussi selon une logique ascendante dans la mesure où les CLC disposent d'une marge de manœuvre pour la prise en compte des réalités locales, mais aussi pour se donner les modes organisationnels que les partenaires locaux favorisent : MRC ou CJE fiduciaire, agent de liaison ou coordonnateur local à l'emploi du fiduciaire ou de l'un des partenaires, composition des comités thématiques selon la configuration communautaire locale, etc.

Le fonctionnement de COSMOSS met en jeu des mécanismes complexes qui sollicitent beaucoup la structure organisationnelle : les décisions politiques (orientations, etc.) reposent sur les rapports de partenariat entre des organismes habitués d'évoluer de façon autonome dans leur propre sphère de responsabilité ; quant aux responsabilités de personne morale (administration, gestion quotidienne, etc.), elles sont dévolues aux organismes fiduciaires qui sont aussi des partenaires. Cette combinaison d'engagement volontaire et de responsabilité civile déléguée soulève dans la mise en œuvre de la démarche des enjeux organisationnels de nature à susciter de l'innovation, mais aussi des tensions.

#### **1.4. Acquis et perspectives**

La démarche COSMOSS au terme de la Phase 2 a atteint une maturité qui s'exprime dans la description marquée de fierté du symbole visuel, que l'on trouve sur le site web ([http://www.cosmoss.qc.ca/fichiers\\_cosmoss/Significationlogo.jpg](http://www.cosmoss.qc.ca/fichiers_cosmoss/Significationlogo.jpg)). COSMOSS est devenue une démarche incontournable pour les intervenantes et intervenants de la région. Que l'on soit d'accord, critique ou que l'on émette des doutes, on ne passe pas à côté de COSMOSS. La mobilisation autour de la continuité des services, la mise en réseau des intervenants et intervenantes de première ligne, l'expérimentation du travail de rue et le déploiement des sociétés de gestion en constituent les principales réalisations.



# **cosmoss**

## COMMUNAUTÉ OUVERTE ET SOLIDAIRE POUR UN MONDE OUTILLÉ, SCOLARISÉ ET EN SANTÉ

### **Les personnages enveloppants**

Le soutien, la concertation, la jeunesse et l'unité

#### **L'image**

La mission de COSMOSS nous a inspiré une image dynamique et sécurisante. Les deux personnages formant un cercle rappellent l'encadrement, le soutien et la sécurité. De plus, COSMOSS étant un regroupement volontaire de partenaires multisectoriels, l'image de deux personnes réunies est donc tout indiquée. Le cercle bleu représente la concertation et la résolution de problèmes. En outre, le type de dessin utilisé est moderne et intemporel grâce à sa grande simplicité.

#### **Le titre**

La typographie utilisée, plutôt large et grasse, inspire la force étant donné qu'elle semble bien ancrée et solide.

#### **La couleur**

Le bleu cyan est stimulant, il suggère la jeunesse et le dynamisme sans être agressant. Le gris froid rappelle la couleur argentée, il inspire la légèreté, la sagesse et la joie. D'autre part, il apporte un côté moderne à l'identification visuelle.

### ***La mobilisation et la mise en réseau des intervenants***

Le fonctionnement des CLC, leur engagement en termes de ressources locales et le développement de structures organisationnelles soutenant les domaines d'intervention de COSMOSS sont la démonstration factuelle du caractère mobilisateur de la démarche.

Les structures de COSMOSS favorisent le développement aux paliers régional et local de passerelles entre les grands réseaux de services, l'établissement de relations personnalisées entre les responsables et le rapprochement d'organismes de nature et de taille différentes. Les comités locaux de coordination, mais aussi les comités d'intervention de chacun des quatre domaines de services contribuent ainsi à l'établissement de réseaux locaux qui rendent possibles partage de ressources, collaborations et innovations.

Dans leurs opérations courantes, les CLC mettent en œuvre le processus d'action collective de l'organisation communautaire : voir (portrait de territoire, inventaire des services et tournée des partenaires), juger (identification des failles et priorisation avec les partenaires), agir (comités de travail et règles de gouvernance) et évaluer (*Plan d'action local concerté*) (COSMOSS BSL, 2010b : 10). Les agents de liaison exercent donc un métier de

développement local au même titre que les agents ruraux, certains agents de développement ou les organisateurs et organisatrices communautaires des CSSS.

### ***Le travail de rue***

En termes de résultats tangibles, l'initiative la plus marquante est sans conteste l'embauche de deux travailleurs ou travailleuses de rue (Tr) sur chacun des 8 territoires de MRC. En février 2006, à la fin de la Phase 1, « les organismes communautaires fondent le “Regroupement des organismes promoteurs de travail de proximité du Bas-Saint-Laurent” » (COSMOSS/Dolmen Capital humain, 2010 : 19). Ils sont préoccupés par les problématiques de toxicomanie, de vandalisme, voire de criminalité. Ils souhaitent rejoindre là où ils sont, les jeunes hors-parcours, à risques et qui ont des préjugés face aux services. « À l'automne 2007, un budget de 1 447 837 \$ est attaché, permettant l'embauche des Tr [travailleurs et travailleuses de rue] pour une période d'intervention de 24 mois. » (Id : 21) On veut cependant que l'expérience dure au moins 35 mois et il faudra 852 000 \$ supplémentaires pour y arriver. « À l'été 2008, l'ensemble des partenaires financiers signaient le protocole d'entente visant le déploiement des services en travail de rue au Bas-Saint-Laurent. » et c'est un financement complémentaire obtenu en 2009 du Centre national de prévention de la criminalité « qui assure le prolongement de l'entente jusqu'en septembre 2010 » (Idem). La nouvelle entente 2010-2012 assure la continuité du travail de rue.

Les milieux locaux doivent fournir 20 % du budget de travail de rue, ce qui représente pour les communautés un effort d'autant plus considérable qu'elles sont de petite taille. S'ajoute la difficulté de recruter un personnel stable et l'étendue du territoire à couvrir. Malgré tout, les intervenants consultés dans la démarche d'évaluation « reconnaissent le travail de rue comme étant un moyen efficace pour rejoindre les jeunes, qui autrement, seraient très difficiles à atteindre, et ce, dans toutes les MRC » (Id. : 52). Quant aux jeunes rencontrés dans le cadre de l'évaluation, ils estiment que les Tr « sont des adultes à qui ils peuvent se référer et en lesquels ils peuvent avoir confiance » (Idem) : « les Tr sont décrits comme étant disponibles, sincères et authentiques et les jeunes ne se sentent pas jugés par eux, ce qui s'avère indispensable à leurs yeux » (Id : 53).

Selon l'annexe 5 du rapport d'évaluation (Id : 62), les travailleurs et travailleuses de rue (Tr) ont fait plus de 40 000 rencontres de jeunes de juin 2008 à septembre 2009. Le rapport de la Phase 2 précise que cela représente 10 000 jeunes différents (COSMOSS BSL, 2010b : 6). Il s'agit majoritairement de garçons (60 %) qui ont de 16 à 20 ans (46,4 %) et sont étudiants (67 %). Le tiers des jeunes est rencontré sur une base régulière. Les 19 000 interventions réalisées par les Tr ont lieu en soirée (65,3 %) et prennent la forme de l'écoute-soutien-échange (56,8 %) et de l'information-sensibilisation (33,5 %) (COSMOSS/Dolmen Capital humain, 2010 : 62).

Une coordination régionale, relevant d'un comité de gestion de l'entente et supervisée par la coordonnatrice de COSMOSS et un professionnel de soutien provenant de l'ASSS, assure la supervision et le soutien des Tr de même que la gestion des protocoles et de la démarche d'évaluation participative réalisée de l'automne 2008 à l'hiver 2010. Au niveau local, les Tr relèvent d'un organisme pivot et sont soutenus par un comité local (CLTR). Il y a une variété d'organismes pivots :

Il peut s'agir entre autre d'une Maison des jeunes, ou d'un organisme dédié à l'employabilité, ou encore d'un organisme créé essentiellement pour le travail de rue (MRC Rimouski-Neigette). L'encadrement fourni consiste quant à lui en des activités de dotation, de soutien et d'écoute, de gestion de la rémunération, de fonction administrative et de représentation. (COSMOSS-Dolmen Capital humain, 2010 : 45)

Le CLTR est responsable des grandes orientations du travail de rue sur son territoire et de « faciliter l'ouverture de certaines portes » (Id : 38). Le CLC de COSMOSS assure la part locale de financement et de soutien logistique, choisit l'organisme pivot et désigne les membres du CLTR.

La démarche COSMOSS est clairement identifiée comme fournissant un soutien indispensable au déploiement du travail de rue dans le Bas-Saint-Laurent :

Dans plusieurs MRC, les membres du CLC considèrent que la démarche COSMOSS a été un facteur important dans l'entente en travail de rue, car le besoin caractérisant ce dernier a directement émané des différentes tables COSMOSS du Bas-St-Laurent. [...] De même pour plusieurs MRC, la démarche COSMOSS aurait aidé à accélérer le processus de mise en place du projet et contribué pour plusieurs à la recherche de financement. [...] Pour l'ensemble des MRC, le CLC ressort comme étant l'un des facteurs de réussite de l'entente sur le projet de travail de rue. (Id : 38 et 39)

### ***Les sociétés de gestion***

Le troisième ensemble de réalisations de COSMOSS est le déploiement des sociétés de gestion *Québec en forme*, *Avenir d'enfants* et *Réunir-Réussir* (R<sup>2</sup>). Constituées en partenariat par le gouvernement du Québec et la Fondation Lucie-et-André-Chagnon (FLAC), ces organismes sont dédiés au soutien d'actions directes auprès des clientèles qu'elles visent : 0-5 ans pour *Avenir d'enfants* ; 0-17 ans pour *Québec en forme* et les décrocheurs de moins de 20 ans pour R<sup>2</sup>. Il faut souligner la réalisation de l'enquête IMDPE avec *Avenir d'enfants* (voir p.6) qui constitue une retombée régionale significative. Ces sociétés de gestion sont devenues partenaires du CRC et « ont convenu avec le CRC COSMOSS d'un déploiement graduel de leur soutien dans l'ensemble des MRC du Bas-Saint-Laurent. » (<http://www.cosmoss.qc.ca/action.php> consulté le 2011-03-26). Cette intégration est une réussite puisqu'elle permet d'éviter les démarche de concertation parallèles qui s'installent lorsque chaque organisme fonctionne selon son propre programme.

Les sociétés de gestion sont des organismes en partenariat public-privé. Elles ont un statut d'organisme sans but lucratif contrôlé à la fois par le gouvernement du Québec et une fondation privée. Leur intégration dans les rouages de la concertation donne accès à une source importante de financement pour les services aux jeunes. En contrepartie, elles se déploient sur le terrain en mettant en application leurs règles et leurs modes de gestion qui soulèvent un « intérêt de mieux harmoniser les différents leviers financiers [...] ainsi que les ressources humaines dédiées » (<http://www.cosmoss.qc.ca/action.php> consulté le 2011-03-26), mais qui font aussi sentir leur poids aux partenaires de la démarche.

### ***Perspectives***

Le CRC de COSMOSS s'est donné un plan d'action et un montage financier de 1,25 M \$ pour les deux années de l'Entente liant les partenaires. Huit accords de coopération totalisant plus de 801,5 K \$ fournis par la région assurent la rémunération des agents de liaison locaux et les frais de gestion des organismes fiduciaires et les milieux locaux contribuent 94 K \$ pour le fonctionnement. L'instance régionale dispose de 347 K \$, incluant 50 K \$ consentis par *Avenir d'enfants* pour la coordination de la démarche et la formation des agents de liaison. Une évaluation de la démarche sera réalisée et on prévoit entreprendre à l'hiver 2012 une démarche de planification stratégique.

### **1.5. Réussite ? Modèle ?**



L'Assemblée des partenaires de COSMOSS le 23 novembre 2010 a réuni 181 personnes. Tous les territoires de MRC y étaient représentés. Le nombre de personnes présentes aussi bien que le ton de la journée ont fait de cette rencontre un moment de fierté bas-laurentienne. En ouverture, le directeur général de la CRÉ a rappelé que le grand défi demeure la pérennité de la démarche puisque le financement n'est pas acquis au-delà des deux années de l'entente permettant la Phase 3. Il faudra agir à long terme : les 42 municipalités dévitalisées identifiées par le MAMROT étaient déjà sur la liste des communautés menacées du BAEQ ! Du même souffle il affirmait que la détermination et le leadership peuvent faire la différence

pour venir à bout des difficultés partagées sur tout le territoire régional : « Dans le Bas-Saint-Laurent, on est tissés serrés. »



Nicole Bernier, directrice adjointe à la Direction de la Santé publique du Bas-Saint-Laurent, lui a fait écho en soulignant que le modèle de COSMOSS c'est de miser sur le soutien aux intervenantes et intervenants : toute la structure est dédiée au soutien de l'action de personnes dédiées aux jeunes et à leurs parents. Rappelant qu'il a fallu deux années de travail pour mettre COSMOSS en place, elle a souligné que le fil conducteur de la démarche c'est la continuité et la cohésion. Elle a dit aux intervenants présents qu'ils ont entre les mains des éléments pour aller de l'avant. Les 0-30 ans représentent 30 % de la population : s'ils sont actifs, a-t-elle affirmé, on pourra relever les défis de main-d'œuvre !

S'adressant à l'assemblée, Abdou Baalouch, chef d'équipe au Secrétariat à la Jeunesse (ministère du Conseil exécutif), a dit considérer la démarche de COSMOSS comme le meilleur modèle pour *Engagement Jeunesse* car elle permet de localiser la détermination des objectifs et de régionaliser le soutien aux démarches locales pour répondre aux grands défis de continuité des services aux jeunes et soutenir la persévérance scolaire conjointement avec Réunir-Réussir.

Au terme d'une journée d'ateliers et de conférences, les partenaires présents étaient invités à se réunir par territoire de MRC et à s'entendre sur le message qu'ils souhaitaient partager avec l'assemblée. La plénière finale a été l'occasion d'un tour de table au cours duquel les porte-parole ont souligné la vitalité de la concertation : « Seul on va plus vite, ensemble on va plus loin ! » Ils ont parlé de vision commune, de respect des réalités locales, d'importance des pratiques de mise en réseau et de mobilisation.



Ils ont aussi signalé le danger de l'hyperconcertation de même que la persistance de fonctionnements en silos et de dédoublements. Bref, les partenaires donnent de la démarche une image positive, mais aussi critique et nuancée.

L'enjeu de la pérennité pour les promoteurs de COSMOSS passe d'abord par l'expérimentation de nouvelles façons de faire plus efficaces. On fait le pari qu'ayant expérimenté cela, les partenaires locaux vont vouloir poursuivre au moment où le financement ne viendra plus de l'extérieur de leur milieu. Au terme des engagements

financiers, il faudra sans doute mettre en question les offres de services de chacun : choisiront-ils simplement la décroissance ou bien seront-ils disposés à modifier leurs pratiques pour maintenir le meilleur de l'expérience de COSMOSS ? Il n'est pas certain que les partenaires locaux se préparent en ce sens : il y a de la résistance sur cet enjeu.

## 2. LA CONCERTATION VECUE : LE MODELE A L'EPREUVE DES PRATIQUES

La démarche COSMOSS est une initiative régionale, mais son apport au milieu passe par l'expérience vécue à l'échelle de chacune des huit MRC du Bas-Saint-Laurent. Les contraintes de temps et de ressources ne permettant pas de faire le tour de toutes ces expériences, le choix s'est imposé d'explorer ce vécu dans deux MRC voisines dont les profils sont clairement différents. Tout en sachant que cela ne donne pas une image complète de la mise en œuvre de la démarche, le résultat permet tout de même d'établir un portrait critique de la réalité vécue.

Une quinzaine d'informatrices et informateurs ont été rencontrés en entrevue : cinq membres du CLC de chacune des deux MRC et cinq personnes associées à COSMOSS dans des comités thématiques. Une dizaine d'heures d'enregistrement ont fourni les matériaux d'une analyse de la démarche du point de vue de celles et ceux qui la réalisent. Le résultat est présenté en quatre parties : l'évaluation positive qui se dégage de l'ensemble des entrevues ; l'identification des contraintes et des critiques adressées au processus de concertation ; les enjeux identifiés par nos interlocuteurs et enfin les résultats de COSMOSS.

### 2.1. Un diagnostic majoritairement favorable de la part des acteurs

Le premier effet identifié par les personnes rencontrées, c'est le **développement de relations de réciprocité** qui ont une influence significative sur les rapports entre les partenaires. « Quand on se concerte et qu'il y a un lien de confiance qui est développé, je pense qu'on est plus capables de se dire les vraies choses avec tact et de "focuser" sur notre population et non sur nos organismes » (EA02). Comme toute démarche de concertation, les rencontres des partenaires sont l'occasion de contacts directs entre les personnes, qui deviennent porteurs de nouveaux rapports entre les organismes : « [Le CLC] crée des liens avec les autres directeurs qui ne sont pas toujours faciles à rencontrer. C'est moins gênant d'appeler le directeur du CSSS parce que je le connais » (EC05). En retour, ces liens favorisent la concertation : « Quant tu te connais, c'est plus facile de te concerter » (EC13). Ce type de rapport s'établit aussi parce que dans le CLC, il y a une situation d'égalité entre les partenaires : « Tout le monde est pareil, on n'a pas de DG ou de président » (EC10).

Ce ne sont plus les perceptions des organismes et des institutions qui jouent, mais le contact avec le point de vue des autres et cela permet de découvrir des convergences : « C'est très enrichissant de pouvoir discuter avec d'autres personnes qui ont des préoccupations qui sont les mêmes, mais qui les voient sous un angle bien différent. C'est aussi un beau partage d'information. » (EC13). Un intervenant qui n'occupe pas de poste de direction considère les comités de COSMOSS comme « le seul endroit où je peux voir tout le monde et avoir des nouvelles du milieu » (EA04).

Au palier local, certains ont le sentiment d'avoir des partenaires régionaux qui parlent d'intersectorialité sans la pratiquer (EC01) et de faire affaire avec des ministères qui n'y arrivent pas : « Ce qui est étonnant, c'est comment au niveau du gouvernement on nous interpelle à être en concertation et comment on continue à nous envoyer toutes nos affaires en silos » (EC03). Second effet positif des CLC dans le prolongement des relations de réciprocité, **la sortie des approches par silos** : « Pour mieux combler les bris de services ou les lacunes que l'on peut avoir dans chacune de nos organisations [...] l'autre à côté pourrait bien nous aider [...] mais souvent on ne le sait pas parce qu'on ne se parle pas et qu'on ne connaît pas les missions respectives de chacun » (EC10).

Cette ouverture aux autres est un gain de la démarche : « Avant COSMOSS, il y avait beaucoup d'initiatives, mais à la pièce. C'est intéressant de voir plus globalement les jeunes au lieu de les morceler. On avait des concertations soit sur une thématique, soit sur un groupe d'âge. Là, ça permet de réunir les morceaux et de se projeter un peu plus » (EA09). En fait, « il y a des choses qui auraient été plus efficaces si elles avaient été faites ensemble » (EC14) : « La concertation, c'est souhaité, mais ce n'est pas quelque chose qui est intégré dans chacune de nos fonctions » (EC03). La démarche permet de **concerter les concertations** autour des services à la jeunesse : « COSMOSS a fait qu'on a centralisé, arrêté de multiplier les tables de concertation » (EC03). « Ramener les problématiques des gens sur quatre tables de concertation plutôt que 28, ça commence à porter fruit » (EA11). COSMOSS permet de passer de la conviction « que le fait de travailler ensemble ça ne peut que donner des plus » (EC14) à des réalisations : « Il y a une crédibilité, c'est incontournable, il faut être là. [...] Les gens qui sont là savent que même s'il y a eu des périodes arides, il y a des réalisations » (EA09).

L'action concertée accroît **la capacité de prise en charge des situations complexes**. « Nous avons une MRC qui est pauvre, qui est beaucoup sous-scolarisée, il faut donc essayer que le côté pauvreté soit pris en considération. Nous avons souvent de petites actions, donc essayer d'avoir une vue plus globale pour faire autrement » (EC01). La démarche vient soutenir une volonté du milieu : « La MRC était déjà une région où il y avait une mobilisation assez intéressante des partenaires. COSMOSS va donner de l'eau au moulin des organisations et solliciter vraiment l'implication de plusieurs organismes à la fois » (EC03). « C'est là qu'on a eu le plus gros gain jusqu'à maintenant [...] il s'établit des liens » (EC07).

En fait la démarche régionale ne remplace pas l'initiative locale, elle y ajoute : « Ce n'est pas vrai que COSMOSS peut prendre toute la diversité du milieu. [...] COSMOSS je le vois comme un joueur qui vient s'ajouter aux concertations locales. Ce n'est pas ce qui vient prédéterminer les concertations locales » (EC08). L'effet « parapluie [...] grand chapeau » de la démarche permet une « vue d'ensemble » de « certaines problématiques qu'on pourrait ne pas voir ou mal évaluer » (EC12).

Ce qui est souhaité, c'est **un soutien à l'action locale** car « la volonté des partenaires c'est majeur, cette motivation des groupes autour de la table à continuer de travailler pour essayer de trouver des solutions aux problématiques qui sont soulevées » (EA09). Les contributions externes doivent consolider la capacité d'agir locale :

L'animation d'un milieu, ça pourrait vouloir dire : "Avec les ressources que vous avez, si on vous donnait un financement lié aux activités, seriez-vous capables de les faire ? de consolider votre organisme ?" Ça nous ramène à nos tables de concertation qui disent : "Notre milieu a besoin de ça". Il y a des gens qu'on reconnaît compétents pour faire ça ? On leur donne le mandat. (EC08)

Ce point de vue est partagé par plusieurs qui parlent d'utiliser la contribution des organismes externes « en la mettant à leur couleur » (EA09) et souhaitent que le soutien laisse « de la place aux organismes qui œuvrent dans le milieu » (EC13).

## **2.2. Contraintes et dimensions contreproductives de la concertation**

La démarche de COSMOSS soutient l'action locale mais constitue aussi un cadre dans lequel s'imposent **des logiques descendantes** : « Il y a des visions de développement régional versus le développement local [...] Probablement qu'eux aussi du régional ont des commandes du provincial, des ministères » (EC13). On soupçonne même l'État de profiter de la démarche pour se décharger à bon compte de certaines responsabilités : « Pour le gouvernement, la démarche COSMOSS c'est une belle façon de transférer ses responsabilités dans un secteur qui n'est pas conventionné ni syndiqué » (EC07). Dans certaines localités, s'expriment une volonté de préserver **les logiques ascendantes** et des réflexes d'autonomie locale : « Le milieu se positionne avant de se faire imposer des choses [...] la base est soutenue et large » (EA09). On prend les moyens pour que les règles de gestion n'empêchent pas de répondre aux besoins locaux : « Là on joue de notre délinquance créative. [...] On doit fouiller dans les poches pour lesquelles ce n'était pas prévu et se créer un fonds pour répondre aux besoins de cette clientèle-là. Et les programmes ne sont pas facilitants, ils sont assez fermes ! » (EC03). « Très près de l'action », les partenaires réussissent à faire en sorte de répondre à ce « qui n'était pas prévu au *Plan national de santé publique*, qui n'était pas nécessairement prévu dans les orientations ministérielles, mais qui, de sens commun, fait partie des préoccupations des acteurs de terrain » (EC08).

Seconde contrainte, une certaine sursollicitation voire **les dédoublements** qu'entraîne la multiplication des comités porteurs des diverses dimensions de la démarche. Un des objectifs de la concertation c'est de « faire qu'on ait le moins de dédoublements, mais ce n'est pas toujours évident parce que chaque organisme a ses missions » (EC01) et ce sont souvent les mêmes personnes qui doivent assumer plusieurs représentations à diverses instances de concertation : « Ça fait beaucoup de chapeaux pour les mêmes personnes » (EC01). En même temps, comme tous ne sont pas à toutes les réunions, « certains doivent répéter des choses qu'ils ont dites à une autre table » (EA04) ou bien ils ont le sentiment que « ce qui était dit là c'était comme du réchauffé » (EA02). Quelqu'un dit même recevoir « souvent [...] de

l'information en triple » (EC05). L'ajout de charges dues à la création de certaines structures, notamment avec l'arrivée des sociétés de gestions, risque de compromettre la capacité de la démarche à passer le test de la viabilité : « On est en train de faire une "business" à côté de la "business". Ça va poser un problème à un moment donné parce que ce n'est pas vrai que nous allons être capables de maintenir cela » (EC08).

Le constat général c'est que la concertation « Ça demande beaucoup, **beaucoup de temps** » (EC07). Pour qu'une démarche impliquant plusieurs organismes soit efficace, les gens doivent accepter qu'il y ait « beaucoup de réunions », que se soit « très sollicitant » (EC12). Plusieurs partenaires questionnent le nombre de réunions et cherchent comment ne pas se faire happer : « Nous autres, nous voulons demeurer dans l'action » (EC12). Un autre facteur qui accroît le temps requis par la démarche, ce sont les rencontres où se retrouve un grand nombre de personnes : « On était beaucoup, c'était compliqué. [...] Il fut décidé de faire des comités de travail » (EA02). Joue aussi l'arrivée de nouvelles personnes autour de la table : « Il y a beaucoup de roulement, ce qui fait qu'à un moment donné, nous ne sommes plus au même niveau de connaissances. On a l'impression de revenir, de changer de niveau souvent parce qu'il faut recommencer » (EC13).

Dans **une petite collectivité**, la multiplication des comités fait en sorte que « ce sont toujours les mêmes personnes parce qu'il n'y a pas beaucoup de monde : les gens se retrouvent avec un surplus de rencontres assez phénoménal » (EC06). Les modèles d'intersectorialité sont souvent « des modèles de grosse ville » en termes de rapports entre les partenaires et de ressources disponibles. Dans les petites communautés, les gens se connaissent et les institutions ne disposent pas d'autant de personnel alors que les partenaires se retrouvent avec « exactement le même nombre de dossiers que les gros milieux » (EC03) : « Je n'ai pas de monde pour faire ça moi ! » (EC01). Au niveau des ressources, « il y a beaucoup de sous à aller chercher à l'intérieur de la MRC » (EA02) de telle sorte qu'on en vient à considérer que « la MRC est trop petite pour supporter ce qu'on a mis sur pied » (EC07).

Enfin, il subsiste encore de **la méfiance** à l'égard des partenaires institutionnels : « Il y en a encore pour qui le CSSS c'est le méchant réseau... » (EC01). De la commission scolaire on dira que « c'est peut-être les plus difficiles à intégrer parce que c'est comme un gouvernement dans le gouvernement [...] ce sont les plus durs à mettre en concertation » (EC07).

### **2.3. Les enjeux de processus**

La part la plus importante du matériel recueilli en entrevues porte sur le comment de la démarche de concertation et met en évidence la complexité de l'exercice. Il pointe des enjeux de processus de l'action concertée en termes aussi bien positifs que négatifs. Ces enjeux se dégagent des questions et commentaires sur les mécanismes et la mécanique des concertations. On peut les regrouper autour de quatre thèmes : les fonctions d'agent de

liaison, les contraintes d'une structure sans personnalité juridique, l'arrivée des sociétés de gestion et la pérennité du modèle COSMOSS.

### **2.3.1. Les fonctions d'agent de liaison**

Les agents de liaison locaux sont considérés comme le facteur déterminant de la réussite de COSMOSS : « Les ressources les plus importantes, ce sont nos agents de liaison » (EC03). La concertation est possible parce qu'une personne « travaille à temps plein là-dedans » (EC10), ce qui contribue à l'action à deux niveaux : les tâches de soutien technique pour la continuité des activités et les actions de mise en relations des partenaires.

Au premier niveau, c'est à eux qu'il revient d'« envoyer l'ordre du jour, faire les procès-verbaux, remplir les rapports, les plans d'action », toutes tâches qui demandent des énergies que n'ont pas les partenaires puisque déjà « chaque personne a ça à faire dans son organisation » (EC05). L'agent de liaison assure une sorte de permanence en agissant comme « l'animateur des tables de COSMOSS » (EC08).

Au niveau du développement des relations entre les partenaires, on s'attend de lui qu'il soit « toujours le top niveau dans la connaissance de ce qui se fait dans le milieu et [pense] à faire un lien, à tirer les ficelles au bon moment » (EC03) ; autrement dit c'est quelqu'un qui « a une vue d'ensemble, il connaît le milieu, il est bien réseauté » (EC10). « Le meilleur agent de liaison n'est jamais dans son bureau, toujours en train de faire des maillages dans le milieu » (EA11). Du point de vue des partenaires, pour remplir une telle fonction il faut allier un certain nombre de qualités : « Ça prend des ressources qui ont un peu d'expérience [...] capables d'amener les choses parce que nous avons tous nos visions des choses. L'angle dans lequel on perçoit le problème est différent. Ça prend quelqu'un qui est capable de ramener tout ça et de dire "Bon, voilà comment on travaille avec tout ça" » (EC13). Ses rapports avec les partenaires doivent reposer sur la confiance : « Le coordonnateur n'a pas de pouvoir. C'est une limite, mais ça donne la flexibilité nécessaire » (EA04).

Les commentaires sur les personnes qui assument les fonctions d'agent de liaison leur reconnaissent généralement les qualités que l'on attend d'elles : « Je trouve que l'agent de liaison est très voulant. Il a à cœur la réussite des projets et le CLC a un support pour les décisions qu'il a à prendre. » (EC06). « On est gâtés dans le sens où l'on a quelqu'un qui a de l'expérience, qui a de l'envergure, de l'enthousiasme et qui est entrepreneur aussi. » (EC14). Mais il n'est pas certain que ces évaluations valent pour l'ensemble de ce personnel : « Je ne suis pas sûr que les agents de liaison connaissent vraiment toute l'étendue de leur travail. [...] Je ne suis pas sûr que tout le monde ait la même compréhension du rôle qu'ils ont à jouer » (EC06).

Plusieurs remarques ont pointé l'ambiguïté structurelle dans laquelle se trouvent les agents de liaison :

Dans le fond, je les sens comme assis entre deux chaises. Dépendre de tout le monde, ça les met dans une position de précarité même s'ils ont un salaire. Précarité au niveau de prendre des décisions, précarité au niveau de leur importance vis-à-vis la région. Il n'ont pas d'argent pour se déplacer [...] Ça n'a pas d'allure [...] on leur a donné des conditions de travail exécrables. (EC06)

Les mécanismes de responsabilité collective affectent aussi la façon dont on perçoit leur rôle de liaison : « Les permanents sont en lien direct et ouvert avec les organismes, c'est important que les organismes aient confiance envers la structure » (EC12). Il n'est cependant pas certain que les organismes se soient suffisamment intéressés « au rôle que les animateurs devaient jouer » de telle sorte que ce sont ceux-ci qui « se sont donné un rôle eux-mêmes à un moment donné » (EC12) : « Mon employeur, c'est la communauté qui est formée d'un CLC composé de huit personnes. [...] La survie comme agent de liaison, c'est de se donner des contacts et de réseauter » (EA11). Tout se passe un peu comme si, personne n'assumant la délégation du pouvoir dans la structure de COSMOSS, ce sont les personnes salariées qui se retrouvent dans une position de contrôle : « Ils essaient de coordonner, mais en même temps, il n'y a pas vraiment de pouvoir décisionnel » (EA04). Le risque est d'autant plus grand que les partenaires ne sont pas nécessairement intéressés à porter la charge : « Ça ne me tente pas d'être la boss de l'agent de liaison. » (EC06).

La gestion de l'information illustre bien le problème :

C'est aussi les façons de faire la circulation de l'information et la prise de décision qui nous questionnent souvent. Le fait d'aller rencontrer chacun des organismes met l'information dans les mains d'une ou deux personnes. Quant au suivi des rencontres, les procès-verbaux ne permettent pas d'avoir un suivi [...] Ce ne sont pas les mêmes personnes qui sont aux différentes tables et elles ont des procès-verbaux qui ne reflètent pas tout à fait ce qui s'est dit. [...] Les personnes engagées ont une information globale que personne ne peut avoir. Ça crée des problèmes. (EA09)

Les agents de liaison, tout comme les agents des partenaires, ne sont pas des personnes neutres. Ils sont en position de contrôle de l'information : « Il y en a qui trouvent que les agents de liaison prennent beaucoup de place parce qu'ils ont beaucoup d'information. Donc il y en a qui ont l'impression de se faire un peu manipuler dans toutes cette information là » (EC13). « Une confusion sur qui fait quoi, où se prennent les décisions, qu'est-ce qu'il faut ramener à notre table... Ça crée des incompréhensions. [...] Il y a aussi une récupération de ce qui se fait ailleurs qui devient une réalisation COSMOSS ! » (EA09). « Ce n'est pas simple de soulever ça. Les gens ne sont pas intéressés à se faire poser ces questions-là » (EC01).

Ces problèmes de gouvernance ont entraîné des démarches de clarification quant à la structure de COSMOSS pour « éviter que ça devienne des structures de lobbyisme, des jeux de coulisse ou des rapports de forces » (EC13) : « Il y a des organismes qui commençaient à comprendre que COSMOSS devenait un petit patron. » (EC12).

### **2.3.2. Les contraintes d'une structure sans personnalité juridique**

En principe, « le CLC c'est une table de décideurs qui se rencontrent pour recevoir les redditions de comptes de notre agent de liaison, de ce qui se fait aux tables. Donner notre aval, donner des orientations, adopter le budget, les règles budgétaires, etc. tout en respectant l'autonomie des tables bien entendu » (EC10). En pratique, « c'est incroyable l'effort qui a été mis pour développer avec une firme externe un modèle de société de gestion, un modèle de gouvernance et de gestion de fiduciaires » (EC08). Cette démarche voulait répondre à la « crise de la gouvernance » provoquée par le désistement d'une commission scolaire comme fiduciaire : « On s'est retrouvés dans le vide. » (EA11). Il y a plus : « Ce n'est pas toujours clair le mandat et la représentativité des personnes qui sont autour de la table. [...] On peut avoir des gens qui sont en position de décider, d'autres non. Il y en a qui amènent une vision d'intervention terrain et d'autres, l'organisation de services » (EA09).

Coalition de partenaires, égaux dans l'engagement à favoriser une continuité des services, COSMOSS sépare la responsabilité politique confiée au comité de coordination (local ou régional) et la responsabilité civile confiée à un organisme fiduciaire (MRC ou CRÉ). Avec le résultat que « les partenaires autour de la table ne veulent pas prendre de décision au nom de leur organisation. Ils ne veulent pas s'engager et engager leur organisation dans une démarche financière qui pourrait se retourner contre eux. [...] Il faut trouver une nouvelle forme pour protéger les organisations [...] mettre en place un mode de gouvernance au niveau plus fonctionnel [...] être plus clairs en fonction des rôles de chacun » (EA11). L'instance de concertation qu'est le CLC, rencontre une limite à partir du moment où elle doit assumer les responsabilités d'un organisme gestionnaire sans avoir une personnalité juridique qui protège les partenaires : « Ce sont de gros projets et c'est beaucoup de concertation : tout passe par COMOSS, alors on est rendus dans la gérance de projets et on ne fait plus de concertation. Je me demande où l'on s'en va [...] la gérance de projets ça ne mobilisera pas le milieu » (EC05) Quant à l'organisme fiduciaire, il estime qu'il « ne joue pas vraiment le rôle d'employeur, de superviseur [...] on fait les paies, mais je ne vais pas leur dire ce qu'ils ont à faire. » (EC14).

La structure organisationnelle de COSMOSS comporte des zones de tension :

Il y a une chose sûre : j'ai un problème. Les gens me manifestent des mécontentements par rapports aux arrimages de concertation. Il n'y a pas seulement COSMOSS. Il y a autre chose dans la communauté dont il faut que l'on s'occupe. Là tout est mis sur COSMOSS. C'est un discours qui est très administratif, très associé aux sociétés de gestion. (EC08)

« On peut se concerter sur des programmes, mais à partir du moment où tu gères des programmes, la concertation n'est pas du même niveau » (EC13) et cela génère de l'insatisfaction : « Les gens sont tannés de parler d'argent. Ils voulaient parler des problèmes, de ce qui se fait : il faut qu'on revienne à l'essentiel et au pourquoi on existe » (EA09).

En même temps, les partenaires se disent prêts à assumer la situation : « Atour de la table, on est suffisamment avisés pour qu'il y en ait toujours un qui dise "On est-tu corrects ?" La cohésion est assez forte [...] jusqu'à présent on travaille encore ensemble et il n'y a encore personne qui a lâché » (EC10). Il s'en trouve même pour estimer que, « pour la pérennité » du modèle, c'est sain « de le tenir éphémère, de le tenir en danger de sorte qu'on ne s'installe pas dans un modèle, parce qu'on est réfractaires aux modèles » (EC12). Pour que la démarche COSMOSS fonctionne « c'est important que les organismes aient confiance envers la structure [...] que les organismes veulent bien se rencontrer » (EC12) au-delà des obligations définies par une structure. Il reste encore à développer : « On n'a pas épuisé toute la capacité innovante que cette structure là peut avoir. Il faut se donner le temps d'expérimenter » (EA04).

### **2.3.3. Le modèle bousculé par les sociétés de gestion**

La tension entre concertation et gestion se fait particulièrement vive avec l'intégration des sociétés de gestion à la démarche : « On sent la tension face aux trois grands fonds qui sont en train d'arriver sur le territoire : *Réunir-Réussir*, *Québec en forme* et *Avenir d'enfants*. C'est comme une meute de loups autour d'un butin. » (EA11). En fait, la venue de ces fonds a le double effet d'« alourdir et en même temps soutenir la concertation » (EC10). Les sociétés de gestion suscitent l'appétit des organismes en offrant des ressources financières particulièrement vitales pour leur action. Mais elles le font avec une culture « du privé », « une façon mercantile de placer les affaires : objectifs, résultats, rendement [...] ça ne favorise pas de se coller au milieu, d'avoir une vision commune » (EA09). On décrit l'arrivée des sociétés de gestion dans la région en les qualifiant de *Québec Inc.* !

On reproche à la FLAC d'avoir « fait mourir les tables qui existaient déjà » en ne prenant pas en considération leur action (EC06), ce qui a « dévitalisé les petites collaborations qui étaient fonctionnelles et appréciées » (EC08). « Ce qui arrive par en haut » fait perdre « le focus sur la base de l'idée COSMOSS qui était de partir de l'organisation dans le milieu, voir les trous, voir les besoins émergents » (EA09). « Les sociétés de gestion paramétrant leur financement sur des cibles précises – je ne conteste pas les cibles – ont l'effet que l'effort est là » (EC08). On se retrouve avec des priorités définies en fonction des ressources financières : « Trois de nos quatre comités sont financés par ces sources-là » (EA11) et du rythme qu'elles commandent : « Beaucoup de réunions parce qu'on s'est mis une échéance rapide pour produire notre dossier de demande de subvention » (EC12). « COSMOSS est en train de prendre une autre direction à cause de ça » (EC13). Le diagnostic est sévère et exigeant :

On est à un moment stratégique où l'on a à départager ce qui est fonds de gestion et ce qui est concertation COSMOSS. Que les liens qui doivent se poursuivre soient vraiment au service de la concertation et non que l'on demande à nos organismes de faire des plans d'action en fonction d'aller chercher des sous dans *Québec en forme*. On sent qu'on est à un virage. Il faut faire très attention à ça, il faut avoir une bonne poigne sur les gens qu'on a engagés là-dedans. Eux

autres sont partis en grande, mais ramenons-nous sinon on va perdre le milieu. [...] Il faut revenir à la base, permettre aux organismes de continuer à travailler comme ils travaillaient avant. Et si le fonds de gestion peut aider, tant mieux. Mais sinon, ce sera autre chose. (EC10)

Une autre préoccupation a été exprimée à plusieurs reprises dans les entrevues : la multiplication des agents de liaison n'entraîne-t-elle pas un déplacement des ressources aux dépens de l'action avec les jeunes ? « Ça fait quand même pas mal de monde, ils ajoutent toujours un coordonnateur à chaque fois » (EC14). On questionne l'ajout d'agents de liaison pour soutenir l'implantation des trois programmes : « Personnellement, je pense qu'il n'y a pas d'ouvrage pour un temps plein » (EA02). On se demande pourquoi on n'accepte pas de distribuer l'argent aux « gens sur le terrain pour faire de l'action » en mandatant « quelqu'un qui chapeaute tout ça » (EC06). D'autant plus qu'il y a déjà dans les communautés de l'action concertée : « Il existait quand même avant ça des tables gérées par les organismes, qui n'avaient pas besoin d'un agent de liaison pour se gérer [...] ce qui se faisait à moindre coût » (EC06). Il y a aussi des agents de liaison comme les organisateurs et organisatrices communautaires (OC) des CSSS dont l'expertise est reconnue et qui ont une vision plus large de la concertation sur un territoire (EA02). L'un des CLC a d'ailleurs confié les tâches de liaison à une OC du CSSS et une animatrice de la commission scolaire.

#### **2.3.4. La pérennité du modèle**

[Les gens de] la Fondation Lucie-et-André-Chagnon sont arrivés avec un paquet d'argent et nous ont dit : “Nous autres on sait comment organiser votre région. Vous allez faire ça, vous allez faire ci et on va vous donner de l'argent pour le faire. Mais on vous donne un certain nombre d'années pour le faire.” Moi je suis convaincu que dans dix ans, quand il n'y aura plus d'argent qui va venir de la Fondation, il n'y aura plus de COSMOSS. Parce qu'ils ont beau dire aux communautés “Prenez-vous en main”, ça prend de l'argent pour se prendre en main. Moi je ne crois pas du tout à la pérennité de COSMOSS. (EC06)

C'est sans doute le jugement le plus tranché entendu au cours des entrevues, mais il rejoint les inquiétudes exprimées par plusieurs que « rien ne reste au moment où ils se retirent » (EA02 ; EC06 ; EC08 ; EA09 ; EC10 ; EC12 :EC13).

La pérennité de COSMOSS repose sur l'engagement de partenaires dont l'existence est pérenne, par conséquent « tous les coûts d'exploitation de COSMOSS, il ne devrait pas y en avoir parce que quand il va se retirer, tout va tomber avec » (EC08). « Ce n'est pas le CLSC, ce n'est pas la ville non plus qui va prendre le relais » (EC13). Est-ce que la constitution d'un organisme sans but lucratif donnerait de meilleures perspectives d'avenir (EC06) ? Est-ce que cela aiderait la collectivité à être dans dix ans « plus autonome et moins dépendante des services gouvernementaux » ? (EC12) « C'est tout le réseautage régional qui fait en sorte que ça fonctionne. Tant et aussi longtemps que la région va être capable de le soutenir, ça va fonctionner » (EC13). Ce soutien passe par du financement, mais aussi par le fait que « tout

le monde y croit » (EC14) et que les partenaires font leur part. L'ajout que permettent les sociétés de gestion ne place-t-il pas la barre au-delà des moyens du milieu ?

## **2.4. Les résultats**

Le test ultime d'une concertation, au-delà de la satisfaction que peuvent apporter les rapprochements entre partenaires, ce sont les réalisations sur le terrain qui en découlent. À cet égard, la démarche COSMOSS peut déjà afficher des résultats unanimement reconnus dans la région, notamment en travail de rue (voir section 1.4). Peut-on pour autant confirmer des gains en regard des objectifs de rejoindre les jeunes vulnérables et d'améliorer les services qui leur sont destinés ?

### **2.4.1. La portée de la mobilisation**

La démarche de COSMOSS mise sur les organismes de chaque milieu local et concerne au premier titre les personnes intervenantes : « Le monde se parle plus. On va prendre le point de vue des autres organismes. La difficulté c'est que ça redescende sur le terrain » (EC01), que ça engage, dans chaque organisme, les intervenants et intervenantes qui ne sont pas autour de la table, que cela mobilise l'organisation au-delà de la personne qui la représente. Est-ce que les institutions de santé et les établissements scolaires sont mobilisés du fait qu'un membre de la direction siège au CLC ? « Comme ce sont les directeurs, je ne suis pas sûr que les informations qu'ils ont échangées se rendent toujours aux intervenants terrain » (EC07). Le constat c'est que « plus l'organisation est grande, plus l'information ne se rend pas » même si « en principe, les gens autour de la table représentent leur organisme et sont supposés diffuser l'information » (EA02).

Le milieu scolaire est réputé pour prendre ses distances avec la concertation : « Quand les écoles développent quelque chose, souvent elles s'autosuffisent. Elles vont chercher du partenariat, mais c'est à la pièce » (EA02). Du milieu de la santé « c'est plus difficile d'aller chercher une contribution » (EA11). Il y a pourtant des signes de changement : « Il y a sept directions d'école qui se sont inscrites à l'assemblée des partenaires de COSMOSS. Il y a trois ans, je n'aurais jamais vu ça. Ça se construit » (EC10). Des « enseignants ciblés [...] sont dégagés pour participer à ces tables [comités thématiques] » (EC03) et il y a quatre jeunes du secondaire qui ont participé avec l'animateur à la vie spirituelle et à l'engagement communautaire à « toute la démarche du plan quinquennal et du plan d'action de l'année » du comité Saine habitudes de vie (EA04). « De plus en plus, l'école ne peut pas tout faire toute seule. De plus en plus, elle a besoin de la contribution du milieu » (EC10).

### **2.4.2. Les services aux jeunes et aux clientèles vulnérables**

« Ceux qui participent aux activités, ce ne sont pas nos familles vulnérables » (EC01). En contrepartie, « le bon coup c'est beaucoup au niveau du travail de rue » (EA02) qui permet d'aller vers les jeunes « 11-17 ans décrocheurs ou à problématiques particulières » (EA03) et de les rejoindre dans leur milieu et leurs activités. Les organismes communautaires aussi

permettent de rejoindre « le jeune en besoin, ils sont collés sur la clientèle » (EC07). C'est l'objectif de rejoindre ces jeunes qui permet de faire intervenir ensemble des institutions comme le réseau scolaire et des organismes communautaires : « Quand on se centre sur le jeune et ses difficultés, là on se rejoint » (EC10).

### **2.4.3. Le bien commun**

Les intervenantes et intervenants réunis dans les divers comités sont préoccupés « d'avoir une vue d'ensemble au niveau de la clientèle [...] pour aider l'ensemble de notre communauté » (EA02). Ils y viennent parce que « on parle des enjeux communs » (EA04). Un membre de CLC affirme qu'à son point de vue, « COSMOSS est un véhicule intéressant pour améliorer le sort de nos concitoyens » et que pour cette raison, il « ne faudra pas que ça se perde dans un projet précis, faudra que ça reste au-dessus de la mêlée » (EC07). Pour des intervenants, c'est un niveau de concertation qui « permet d'avoir des priorités [...] et de poser la question de la pertinence d'une nouvelle concertation ou d'un nouveau comité » (EA09).

### **2.4.4. La réputation de COSMOSS**

Les artisans de COSMOSS sont fiers des résultats : « Avec la publicité qu'on a eue au provincial jusqu'à maintenant, on sent qu'on inspire d'autres territoires. On a notamment inspiré *Engagement jeunesse* du Secrétariat à la jeunesse » (EA11). Les gens y croient : « Je ne pense pas que l'on questionne le pourquoi de COSMOSS » (EC14). « Il évolue bien le modèle COSMOSS » (EC13).

## **2.5. La gouverne d'un processus complexe**

La démarche COSMOSS met en œuvre un processus complexe dans lequel sont engagés plusieurs partenaires institutionnels et communautaires, depuis le palier local jusqu'aux instances régionales de l'appareil d'État québécois, auxquels s'ajoutent les sociétés de gestion. Les acteurs locaux et régionaux considèrent généralement positivement cette démarche d'abord parce qu'en favorisant le développement de relations de réciprocité entre les intervenants de divers organismes elle permet de se dégager des approches par silo et d'accroître la capacité de prise en charge de situations complexes affectant les jeunes à risque de vulnérabilité.

Le gouvernement du Québec a concédé en partenariat public-privé aux sociétés de gestion des missions sociales qui ont jusqu'ici relevé de son pouvoir régalién. Depuis la Révolution tranquille en effet, l'État québécois a assumé la solidarité et le développement social soit dans le cadre de services publics, soit en soutenant les organismes communautaires au titre de leur contribution citoyenne au développement social. En se constituant pour la période d'une décennie partenaire d'une fondation privée qui détermine des cibles de bien être collectif, il instaure un nouveau modèle qui privatise en quelque sorte le développement

social. Ce choix ne fait pas l'unanimité comme en témoigne l'étiquette de *Québec Inc.* que certains leur accolent.

Par rapport à l'action locale et aux concertations sectorielles ou territoriales existant dans les diverses communautés, la démarche COSMOSS présente certains effets improductifs. Elle donne une place prépondérante aux approches programmées qui s'imposent aux collectivités locales et entraînent une multiplication des activités de concertation et une augmentation du temps que l'on doit leur consacrer. Ces effets sont plus importants dans les plus petites collectivités dont les ressources sont moins importantes.

Mais c'est au niveau des processus mis en œuvre par la démarche que se posent les questions les plus difficiles. COSMOSS permet aux communautés de compter sur des agents de liaison pour assumer le travail technique qu'exige toute action collective, mais aussi pour susciter et soutenir le développement de passerelles entre les divers acteurs et les divers niveaux de la démarche. Ces interventions relèvent d'une structure organisationnelle où le pouvoir politique appartient à une instance multipartenaires et le pouvoir de gestion à un organisme partenaire désigné comme fiduciaire. La capacité d'agir repose essentiellement sur les rapports de confiance établis entre les partenaires et la décision par consensus, avec les limites inhérentes lorsque surgissent des situations conflictuelles.

Dans le cadre d'initiatives de coopération pour améliorer la continuité des services aux jeunes de 0-30 ans, cette structure permet des gains significatifs comme le démontre la mise en place du travail de rue et d'une structure d'encadrement spécifique pour ce projet. L'arrivée des sociétés de gestion place COSMOSS devant des impératifs de gestion qui bousculent ses fonctions de concertation. En attachant un financement déterminant pour la pérennité de la démarche à la gestion de projets répondant spécifiquement aux exigences de partenaires externes à la région, les sociétés de gestion affectent les choix locaux de collaboration, alourdissent les structures d'encadrement et compromettent la pérennité des concertations.

Cette complexité et les contraintes qui en découlent, n'enlèvent rien aux résultats que COSMOSS peut afficher, mais indiquent des limites du modèle dont l'avenir dira s'il est possible de les dépasser.

### 3. COSMOSS ET LA CONCERTATION EN DEVELOPPEMENT SOCIAL LOCAL AU QUEBEC

Comment la démarche COSMOSS s'inscrit-elle dans le paysage global de la concertation en développement social local qui a une certaine profondeur historique au Québec ? Les CLSC et la plupart des organismes engagés dans le développement local qu'ils relèvent d'un financement fédéral ou québécois, sont, depuis la fin des années 1980, des promoteurs d'approches concertées et y investissent des ressources de soutien. Au cours de la décennie 2000, les changements de politiques publiques de soutien au développement local, l'importance attachée à l'intersectorialité et l'arrivée de nouveaux joueurs issus de partenariats public-privé ont modifié significativement le cadre dans lequel s'inscrit maintenant le développement social local. Cette période a aussi été marquée par des modifications significatives dans les modes d'action citoyenne suite à l'adoption de la *Politique de reconnaissance et de soutien à l'action communautaire autonome* (PRSEC) (Québec, 2001) de même que par la montée de l'individualisme et l'explosion des réseaux sociaux virtuels qui soulèvent des questions sur la mobilisation et la participation à l'action collective. Enfin l'horizon du développement durable et les questions écologiques introduisent des enjeux d'intégration des approches sectorielles dans une perspective territoriale. Les recherches sur cette nouvelle conjoncture de la concertation en développement social local apportent un éclairage complémentaire sur la démarche COSMOSS.

#### 3.1. La concertation en développement social local

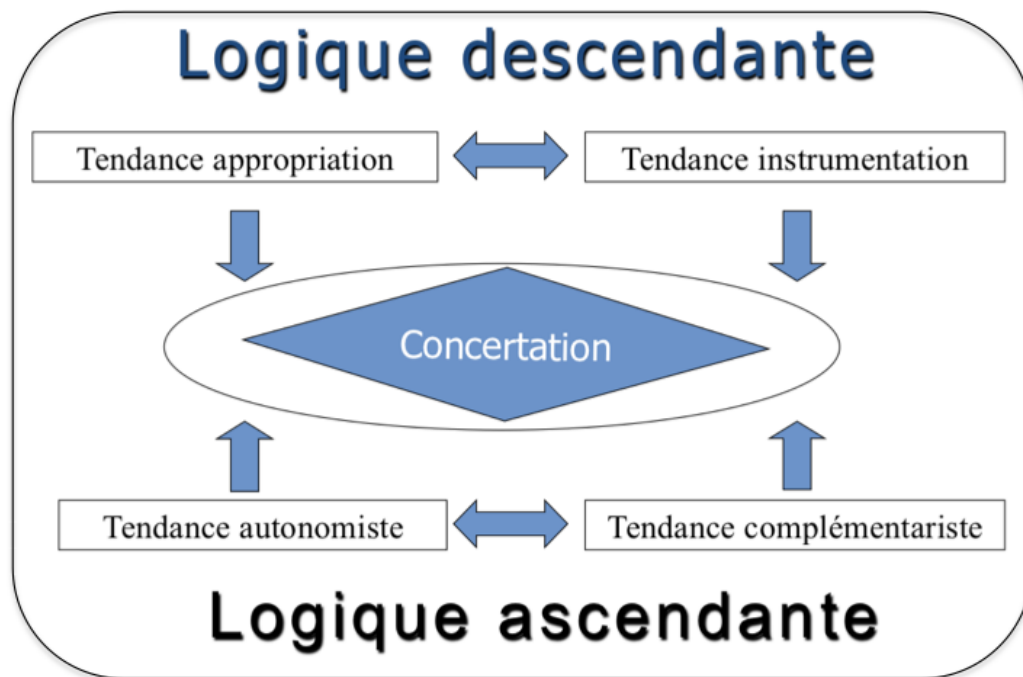
La concertation est un processus collectif de coopération et de coordination « basé sur la mise en relation structurée et durable entre des acteurs sociaux autonomes qui acceptent de partager de l'information, de discuter de problèmes ou d'enjeux spécifiques (par problématique ou par territoire) afin de convenir d'objectifs communs et d'actions susceptibles de les engager dans des partenariats » (Bourque, 2008 : 5) Le développement social renvoie à l'ensemble des « conditions requises pour permettre, d'une part, à chaque individu de développer pleinement ses potentiels, de pouvoir participer activement à la vie sociale et de pouvoir tirer sa juste part de l'enrichissement collectif, et, d'autre part, à la collectivité de progresser, socialement, culturellement et économiquement » (CSBE, 1997 : 6). Le développement social local (DSL) désigne les actions qui favorisent l'intégration sur un territoire des pratiques des divers acteurs en vue du bien-être des résidants et du bien vivre collectif.

Au Québec, les pratiques de concertation territoriale relèvent de plusieurs politiques : *Programme de développement des collectivités* du gouvernement du Canada ; *Politique de développement des régions* et *Politique de la ruralité* du MAMROT ; *Approche territoriale intégrée* du MESS ; stratégie de développement des communautés du *Programme national de Santé publique (PNSP)* ; etc. Depuis 2000, la Fondation Lucie-et-André-Chagnon fait la promotion de la concertation et les sociétés de gestion mises en place en partenariat avec le

gouvernement du Québec ajoutent de nouveaux promoteurs de ces pratiques. Initiées à l'échelle nationale ou régionale, ces approches concertées renvoient à des logiques descendantes. Elles rencontrent sur le terrain d'autres initiatives de concertation, souvent initiées par les organismes communautaires, mais aussi par les instances locales de développement comme les CLD et les SADC, les institutions comme les CSSS ou les pouvoirs locaux, municipalités ou MRC. Ces démarches d'initiative locale expriment des logiques ascendantes de prise en charge des collectivités par les populations qui y vivent. La figure ci-dessous représente schématiquement cette rencontre de logiques diverses sur le terrain de la concertation.

La concertation est un espace de négociation permettant divers types d'arrimage entre les contributions expertes des logiques descendantes et les contributions citoyennes et communautaires des logiques ascendantes. Lorsque cette démarche donne la prépondérance aux orientations venant d'en-haut, on parle de coproduction de services. Lorsque le processus permet aux acteurs locaux de déterminer les orientations, on passe à une démarche de coconstruction en développement social.

Figure 2 – Schéma de la concertation comme espace négogène



Dans la figure ci-dessus, les rapports de coconstruction correspondent aux tendances appropriation – autonomiste tandis que la coproduction résulte des rapports établis dans les tendances instrumentation – complémentariste. Les logiques descendantes d'appropriation visent à ce que les collectivités locales façonnent à leur manière les processus pour atteindre les objectifs visés. La stratégie de développement des communautés du PNSP en est un exemple. Quant à la tendance autonomiste elle est bien représentée par les organismes

d'action communautaire autonome qui réclament un soutien à la mission globale et toute la latitude pour déterminer leurs orientations. La tendance à l'instrumentalisation renvoie aux programmes et démarches qui déterminent les pratiques non seulement au niveau des orientations, mais aussi au niveau des modes d'intervention. Les programmes préconisant les meilleures pratiques sur la base de revues de littérature ou d'une réussite locale érigée en modèle s'inscrivent dans cette tendance à instrumentaliser les organismes locaux. Il y a aussi des organismes locaux qui sont disposés à agir en sous-traitants de services dont les institutions souhaitent se départir dans une logique de complémentarité. La concertation en développement social local est un processus collectif qui peut être plus ou moins négocié et pluraliste dans la prise en compte des priorités locales et des orientations institutionnelles.

Tout schéma est éclairant parce qu'il durcit les traits. Sur le terrain, le métissage des logiques est plus complexe, mais les tendances se manifestent à toutes les phases du processus d'action collective : planification, mise en œuvre et évaluation. La phase de planification comporte l'analyse du milieu, le choix des priorités, ainsi que les objectifs et les projets qui en découlent. Cette phase est cruciale dans la mesure où elle peut favoriser la participation citoyenne et la prise en compte des points de vue et savoirs des acteurs locaux ou bien un choix de priorités où les acteurs institutionnels font primer les orientations régionales ou ministérielles. Dans les phases de mise en œuvre et d'évaluation, les modèles de coordination et de régulation territoriale peuvent être plus ou moins favorables au dépassement des intérêts institutionnels au nom du bien commun. On s'inscrira dans un modèle de coconstruction si les structures penchent du côté du respect de la diversité des acteurs impliqués et si le leadership de la démarche est capable de soutenir des processus démocratiques (Vaillancourt, 2008), ou bien dans le pôle de coproduction, si c'est l'intégration des services qui devient l'indicateur le plus significatif.

### **3.2. La démarche COSMOSS à la lumière des expériences québécoises de DSL**

La démarche COSMOSS se présente comme un espace de négociation entre une initiative d'acteurs régionaux et les choix d'acteurs locaux, un leadership institutionnel au plus haut niveau puisque ce sont les directions qui sont engagées dans les comités de coordination, et une marge de manœuvre au niveau des collectivités locales quant à la mise en œuvre des principes comme en fait foi la diversité des configurations locales. COSMOSS renvoie à trois grands enjeux de développement social local que la démarche partage avec d'autres expériences québécoises : la contribution de l'action concertée ; l'intersectorialité et l'intégration territoriale ; et le pouvoir d'agir.

#### ***3.2.1. La contribution de l'action concertée***

Les évaluations pointent souvent le caractère énergivore des démarches de concertation. La concertation constitue un second niveau d'intervention avec des exigences propres qui s'ajoutent à celles de l'action particulière de chacun. Établir des liens entre des missions

différentes, développer une analyse commune et décider d'orientations stratégiques exige de la durée. S'y engager suppose que chacun accepte de dépasser la logique propre de son organisation et découvre une communauté d'intérêts. Pratiquement tous les acteurs interviewés estiment que COSMOSS permet aux intervenantes et intervenants d'établir des **rappports de réciprocité** qui améliorent leur capacité de prise en charge des besoins locaux. Les intervenantes et intervenants y trouvent leur compte dans la mesure où cela leur permet d'avoir accès à des informations qui circulent dans les canaux sectoriels et ne rejoignent pas tout le monde. Les liens établis facilitent la sollicitation d'appuis pour leurs projets. Cela rejoint les constats d'une recherche effectuée dans la MRC des Moulins à l'effet que les concertations sont généralement des occasions de « mieux se connaître entre organisations » et d'« acquérir des connaissances sur des thématiques ainsi que sur la dynamique et les ressources du milieu » (Côté *et al.*, 2010 : 40). Comme dans la démarche COSMOSS, les participants aux instances de concertation constatent « une personnalisation des contacts ainsi que la création de liens solides et d'un réseau » (Idem), des avantages qui font des « pratiques de concertation sur le territoire [...] avant tout un outil d'intervenants » qui n'est pas conçu de façon à favoriser la participation citoyenne (Id : 43). Comme dans le Bas-Saint-Laurent, on constate dans la MRC des Moulins que les informations des instances de concertation ne se rendent pas toujours aux organismes partenaires : c'est la minorité qui procède à une transmission systématique (Id. : 37). Alors qu'à COSMOSS estime qu'« en principe, les gens autour de la table représentent leur organisme » et que c'est la taille de l'organisation qui explique la difficulté de diffuser l'information (EA02), dans la MRC des Moulins la recherche a mis en évidence que plusieurs participent sur la base de leur initiative personnelle, créant un risque que la concertation devienne « une affaire d'individus plutôt que d'organisations » (Côté *et al.*, 2010 : 37).

Les démarches de concertation ajoutent aux tâches des partenaires qui s'y engagent et la plupart estiment ne pas avoir les moyens d'assumer le soutien nécessaire à l'action collective : convocation et animation de rencontres, rédaction de procès-verbaux et de rapports, collecte d'informations, etc. Il y a donc une fonction de liaison qui doit être assumée par des agents auxquels les partenaires font confiance pour maintenir leur cohésion. Dans la MRC des Moulins cette fonction revient aux organisateurs et organisatrices communautaires (OC) du centre de santé et de services sociaux (CSSS) ou aux « agents de liaison à l'emploi de certains lieux de concertation » dont ceux issus de la Fondation Lucie-et-André-Chagnon (FLAC) (Côté *et al.*, 2010 : 46). Ces **agents de liaison** ont la responsabilité de « soutenir, maintenir, coordonner, susciter une mobilisation » notamment en termes de connaissances, de processus et de soutien logistique tout en évitant de « se substituer aux acteurs de la communauté » (Idem : 45-46). La démarche COSMOSS mise sur des agents de liaison qui relèvent des comités locaux de coordination et sont embauchés par l'organisme fiduciaire. Généralement appréciés des partenaires, les agents de liaison se trouvent souvent dans des situations structurellement précaires :

- leur rémunération dépend d'ententes périodiques et constitue la principale charge financière requise par COSMOSS ;
- leurs pratiques dépendent d'instances partenariales où les règles de gouvernance démocratique ne sont pas codifiées comme dans les associations personnifiées : le fiduciaire est leur employeur légal et leur supérieur immédiat, un comité de partenaires dont le seul lien est l'entente les liant au CRC ;
- ils doivent assurer des rapports efficaces entre des partenaires qui ont des missions différentes, des pratiques différentes et susceptibles de soutenir des positions parfois divergentes voire conflictuelles.

Cette précarité n'est pas compensée par l'existence d'un cadre de référence offrant des règles d'éthique et de pratique professionnelle susceptibles de les sécuriser dans un rôle aussi complexe.

En termes de ***réalisation de projets concrets***, la démarche COSMOSS fait partie des concertations qui bénéficient d'une entente de partenariat dans le cadre de laquelle les contributions de divers bailleurs de fonds rendent possible la réalisation de projets. Les deux millions de dollars qui permettent d'embaucher 16 travailleurs et travailleuses de rue en est une illustration phare. C'est aussi en vertu d'une entente spécifique avec la CRÉ et divers ministères que la Table des partenaires du développement social de Lanaudière dispose de ressources pour animer les concertations en développement social local dans la région et d'un fonds de soutien à des projets. Cette disponibilité de ressources fait une différence car souvent, comme le note l'étude sur les Tables de quartier montréalaise (Sénécal *et al.*, 2010 : 137), les concertations n'ont pas les moyens de « se muer en maître d'œuvre » et traduire dans l'action les préoccupations des partenaires. Dans le Bas-Saint-Laurent, certains reprochent toutefois à la démarche de déplacer des fonds du terrain où l'action est requise vers une superstructure, notamment pour l'ajout d'agents de liaison, sans que l'on puisse établir clairement si cela permet un gain. Dans une MRC faiblement peuplée, est-il justifié d'avoir plusieurs agents de liaison dévoués à l'une ou l'autre des sociétés de gestion et s'ajoutant aux organisateurs communautaires du CSSS et autres agents de liaison embauchés en vertu du pacte rural, du développement de l'économie sociale, etc. ? Ne serait-il pas plus avantageux de renforcer les services d'organisation communautaire des CSSS dont les intervenants (OC) peuvent compter sur une communauté de pratique pour les soutenir dans les dilemmes qui surviennent régulièrement dans les approches concertées ? L'expertise des processus et le leadership généralement reconnu aux OC (Lachapelle et Bourque, 2009) ne seraient-ils pas des atouts pour affronter la complexité de la gouvernance qui freine la démarche ?

### ***3.2.2. L'intersectorialité et l'intégration territoriale***

Une étude de l'Institut national de la recherche scientifique – Urbanisation, Culture, Société sur les tables de quartier soutenues par l'Initiative montréalaise de soutien au

développement social (IMSDSL) montre qu'elles sont organisées selon des modèles distincts liés à la « tradition associative propre à leur quartier », modèle parfois « associé au mouvement communautaire autonome », parfois rattaché « au mouvement Villes et villages en santé (VVS) » (Sénécal *et al.*, 2010 : 33). Les auteurs considèrent que la contribution majeure de ces concertations locales est d'agir comme « réseau organisationnel » qui contribue « à définir ce qu'est le quartier et à proposer ce qu'il devrait être » (Id. : 125). « D'une certaine manière les Tables de quartier sont devenues des porteurs, à Montréal, d'un projet de justice sociale dont l'origine est lointaine mais qu'elles maintiennent vivant. » (Id. : 135). La démarche COSMOSS s'organise aussi selon la dynamique de chaque MRC tout en proposant comme projet de société la mise en place des conditions pour que les jeunes du Bas-Saint-Laurent puissent « devenir des citoyens actifs et contributifs » (COSMOSS BSL, 2010 : 3). Elle se distingue toutefois de l'IMSDSL puisqu'elle ne répond pas aux critères d'une approche territoriale intégrée (ATI) qui vise « une meilleure synergie entre le développement économique local et le développement social, et un meilleur arrimage des différentes stratégies sectorielles visant l'amélioration des conditions de vie des milieux défavorisés » (MESS, 2002 : 69).

COSMOSS correspond davantage au concept d'intersectorialité dont l'objectif est d'intervenir « d'une manière plus efficace, plus efficiente et plus durable que ne le pourrait le secteur de la santé, s'il devait agir seul » (Laguë, 2007 : 2) et qui repose sur la capacité d'« établir des liens solides avec les leaders politiques, les administrateurs et les médias » (Id. : 6). La démarche est orientée sur la continuité des services aux jeunes en particulier ceux qui sont en situation de vulnérabilité. Elle se distingue d'une démarche comme le Mouvement en faveur de la jeunesse du Granit qui vise à faire des jeunes les « acteurs de leur développement », « à libérer le pouvoir d'expression des jeunes, mais cette fois tout en mobilisant le reste de la communauté à leur cause » (Caillouette, 2009 : 69). COSMOSS veut rallier les acteurs jeunesse pour rejoindre les jeunes comme individus alors que le Mouvement du Granit mobilise la MRC comme communauté afin de soutenir l'action des jeunes pour leur propre développement. COSMOSS s'apparente donc davantage aux réseaux de services intégrés. La recherche de la MRC des Moulins a mis en évidence que l'orientation sur les services est une préoccupation spécifique « des Tables cliniques du CSSSSL et des projets associés à la Fondation Lucie et André Chagnon » tandis que les autres « lieux de concertation répertoriés ne semblent pas avoir d'activités relatives à la planification des services » (Côté *et al.*, 2010 : 26).

COSMOSS a tout de même un impact significatif sur la territorialité, c'est-à-dire le rapport vécu au territoire (Caillouette *et al.*, 2009 : 66). En réunissant une diversité d'acteurs sur la base des territoires locaux, la démarche stimule l'action collective et permet des réalisations que les acteurs isolés n'auraient pu atteindre. Par exemple, le travail de rue implanté à la grandeur de la région administrative et sous le contrôle de comités locaux constitue un

résultat tangible. Un tel acquis, une telle réussite collective favorise la constitution d'un nous (Klein *et al.*, 2009) à l'échelle d'une MRC et même de la région. L'assemblée des partenaires devient en ce sens un acteur collectif (Caillouette *et al.*, 2009) en mesure de renforcer la capacité d'action des communautés locales.

### **3.2.3. Le pouvoir d'agir**

Le renforcement de la capacité d'action des collectivités territoriales passait, durant les années 1990, par le soutien à l'action autonome des communautés. Les revendications des organismes d'action communautaire autonome ont donné le ton à la période et ont reçu de l'État québécois une réponse favorable. Au tournant des années 2000, les stratégies de concertation intersectorielle ont pris le pas, déplaçant les énergies et les ressources vers la constitution de partenariats et le soutien à des projets.

Le soutien à l'action autonome repose sur un financement à la mission globale d'organismes ayant une personnalité juridique et contrôlés par les citoyens. Ces organismes sont en mesure d'agir en partenaires des réseaux publics et de conserver le contrôle de leur action. Les bailleurs de fonds, notamment le MSSS, s'obligent à respecter cette autonomie qui permet aux organismes d'assurer la pérennité de leur action et de ne pas dépendre d'un financement lié à un projet particulier. Ce modèle développé dans le cadre du Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC) a été consacré dans la *Politique de reconnaissance et de soutien à l'action communautaire* (PRSAC) du Gouvernement du Québec (Québec, 2001). Il permet notamment de renforcer la capacité d'auto-organisation des communautés (White, 2008). Le soutien à l'action intersectorielle peut aussi emprunter aux règles de ce modèle de renforcement de l'action autonome. Par exemple, la Table des partenaires du développement social de Lanaudière (TPDS), créée en mars 1999 dans le but de concerter et mobiliser « les acteurs des divers milieux lanaudois autour des préoccupations concernant le développement social pour améliorer la qualité de vie de la population » (document de présentation, 2009) a un statut d'association sans but lucratif. La Table réunit sur une base trimestrielle la soixantaine de membres qui adhèrent à ses objectifs de concertation, de soutien, de vigie et de promotion en développement social. Elle relève d'un conseil d'administration composé de façon à maintenir un équilibre entre les partenaires régionaux – MESS ; ASSS ; Table de l'Éducation ; MAMROT et TROCL – et locaux – Table des préfets des 6 MRC et 6 comités locaux de développement social (CLDS). Au palier local, ces CLDS regroupent de 10 à 15 partenaires. La TPDS travaille sur des dossiers de lutte au décrochage scolaire et a créé le Comité régional de valorisation de l'éducation (CRÉVALE). Elle s'occupe de participation sociale et citoyenne, de logement social, de lutte contre la pauvreté, de sécurité alimentaire et d'intervention jeunesse. Bref sa structure favorise des champs d'action diversifiés et un équilibre des pouvoirs entre le palier régional et le palier local. Les bailleurs de fonds signataires de l'entente spécifique ne sont pas seuls à contrôler la destination de l'argent.

COSMOSS est organisé sur la base d'une concertation intersectorielle et attribue un financement à des projets sous la gouverne de partenaires sans recours à une personnalité juridique. Aux fiduciaires, la CRÉ et les MRC, reviennent les tâches de gestion qui requièrent une capacité d'agir civilement. Ce choix caractérise aussi le mode de fonctionnement des sociétés de gestion issues de la FLAC, de même qu'un certain nombre de programmes de la Santé publique, de la SHQ, etc. développés au cours des quinze dernières années. Il influence les démarches de concertation de la dernière décennie initiées principalement par les « CLSC/CSSS, les municipalités et la Fondation Chagnon » (Côté *et al.*, 2010 : 23) selon « une logique plutôt descendante » (Idem : 50). Avec, en corollaire, que ces démarches de concertation « apparaissent axées davantage sur la gestion et les procédures [...] des démarches plus encadrées qui semblent laisser moins de latitude aux acteurs concernés » (Idem : 28). C'est un facteur susceptible d'alourdir les pratiques de concertation qui ont plutôt besoin de « processus participatif » et d'« esprit de convivialité » (Idem : 58). La structure organisationnelle de COSMOSS concentre le pouvoir d'agir entre les mains des bailleurs de fonds qui ont, en dernier recours, le droit de gérance que leur confie l'entente par laquelle ils se sont liés. Cela ne signifie pas toutefois que le CRC exerce un contrôle tyrannique sur les partenaires et les CLC avec lesquels il signe les ententes de coopération. Le sentiment largement partagé dans COSMOSS que les partenaires sont égaux indique au contraire que l'exercice du pouvoir ne compromet pas les rapports de coopération. Mais les tensions observées au niveau de la gouverne de la démarche semblent reliées à ces choix quant au partage du pouvoir.

Dans un organisme sans but lucratif les instances de décision s'appuient sur des règles écrites (lois et Code civil) et une tradition favorisant la participation et la transparence, du moins pour ceux qui se réclament de l'action communautaire autonome. L'association dispose de mécanismes pour demander des comptes aux personnes et s'assurer qu'elles ne contournent pas les règles. Les instances réunies de bonne foi administrées par des fiduciaires ne disposent pas de mécanismes aussi définis. Les zones d'incertitude affectent notamment les rapports d'autorité incontournables dans la mise en œuvre d'actions collectives et l'encadrement des personnes salariées. La carence de supervision professionnelle peut entraîner le risque que les agents de liaison s'autorisent à agir sur la base de leur leadership personnel dans le cadre de processus complexes, ce qui comporte des risques quant à la transparence de l'information et à la confiance des partenaires. Les agents de liaison dont le soutien est essentiel aux processus d'action concertée, se trouvent en situation de précarité structurelle, exerçant un leadership déterminant sans pouvoir s'appuyer sur un encadrement clair.

Les instances de concertation des années 1980-1990 émanaient surtout d'initiatives locales fortement préoccupées de l'autonomie des organismes partenaires. Les concertations des années 2000 sont majoritairement le fait d'institutions et de sociétés de gestion qui en font

le mode principal d'implantation de leurs programmes (Coté *et al.*, 2010). Ce changement permet un meilleur contrôle aux bailleurs de fonds et fait en sorte que les acteurs locaux ont parfois l'impression d'être utilisés pour répondre à des logiques externes et à des impératifs technocratiques de gestion plutôt qu'aux besoins de leur communauté. En termes de renforcement du pouvoir d'agir des communautés, cela soulève des questions et, pour les agents de liaison, cela représente des défis.

### **3.3. Conclusion et questions**

Nombre de démarches de concertation en développement social local sont actuellement marquées par la nouvelle gestion publique. Les règles de rentabilité à court terme prévalant dans le discours économique sont appliquées aux services publics par l'administration centrale (Visscher et Varone, 2004 ; Larivière, 2005) et sont renforcées par le recours aux partenariats public-privé dans le cadre de sociétés de gestion. Non seulement l'État valorise le contrôle et la réduction du coût des services publics, mais il confie des fonds publics aux sociétés de gestion en contrepartie d'un investissement privé qu'il présente comme un ajout de ressources. Le discours des administrations publiques québécoises et des nouveaux partenaires du privé présente la concertation comme une façon de sortir du carcan des programmes sectoriels pour s'attaquer aux problématiques complexes tout en respectant les contraintes d'une saine gestion des finances. La concertation territoriale se présente comme une avenue d'intégration des acteurs autour d'objectifs partagés. Chaque initiateur d'une démarche intersectorielle invite les autres acteurs à devenir partenaires de son programme de telle sorte que l'on assiste à la constitution de secteurs à un second niveau, avec l'effet d'ajouter de nouvelles demandes de participations locales qui mènent souvent à l'hyperconcertation (Bourque, 2008). Nombre d'acteurs ont le sentiment de ne pas trouver leur compte dans ces nouvelles concertations issues de programmes nationaux ou régionaux utilisant la mobilisation citoyenne pour des objectifs définis ailleurs, alors que ce dont l'action locale a besoin c'est un soutien dans la poursuite de ses propres projets.

De tels choix sont-ils compatibles avec un développement social durable ? La nouvelle gestion publique peut-elle ouvrir la voie à une nouvelle action publique qui renforce les communautés locales ? Les nouveaux programmes apportent aux communautés locales des ressources financières dont elles ont un pressant besoin pour mener à terme leurs projets. Peuvent-ils y arriver sans imposer une vision de développement fortement définie par les experts ? En misant sur l'expertise citoyenne et les dynamiques locales, on favorise la mobilisation des communautés, seule garante de la pérennité de l'action en développement social local. Comme le soulignait un administrateur de CSSS : « On ne peut pas être contre une initiative de concertation de ce genre. Cependant on a cette fâcheuse tendance de partir du neuf et de négliger ce qui fonctionnait » (EC08). Le défi de COSMOSS c'est de faire l'un sans compromettre l'autre. En ce sens, la démarche est une expérience importante pour la

définition d'une nouvelle action publique inclusive et capable de relever de nouveaux défis de participation des communautés à l'amélioration de leurs conditions de vie.

## BIBLIOGRAPHIE

Blais Patrice (2010), *COSMOSS Rimouski-Neigette. Mise à jour du modèle de gouvernance*, automne, 38 diapositives

Bourque Denis (2008), *Concertation et partenariat. Entre levier et piège du développement des communautés*, Presses de l'Université du Québec, 142p.

Caillouette Jacques, Suzanne Garon, Nicole Dallaire, Ginette Boyer, Alex Ellyson (2009), *Étude de pratiques innovantes de développement des communautés dans les sept Centres de services sociaux de l'Estrie, Analyse transversale de sept études de cas*, CRISES – Études théoriques, juin, 113p.

Castonguay Alain (2009), *COSMOSS Communauté Ouverte et Solidaire pour un Monde Outillé, Scolarisé et en Santé*, Présentation à la 2<sup>e</sup> Rencontre nationale des organismes communautaires de lutte au décrochage, 2-3 avril, 20 diapositives

Castonguay Alain (2011), *Cahier des propositions au CLC Rimouski-Neigette pour une gouvernance stratégique*, 10 janvier, 24p.

Chénier Geneviève (2007), *Actes de la demi-journée de réflexion, Mercredi le 28 février 2007, Salle communautaire de la municipalité de St-Clet*, mars, CDC de Vaudreuil-Soulanges, 54p.

Chénier Geneviève (2008), *Politique de développement social durable de Vaudreuil-Soulanges. Construire ensemble notre région de demain*, MRC de Vaudreuil-Soulanges, 32p.

CLC Rimouski-Neigette (?), *COSMOSS Rimouski-Neigette. Plan d'action 2008-2010*, 3p.

Conseil de la Santé et du Bien-être (CSBE, 1997), *Forum sur le développement social : présentation de la démarche*

COSMOSS Basques (?), *Plan d'action de COSMOSS MRC des Basques 2008-2010*, 6p.

COSMOSS Bas-Saint-Laurent (2007), *Rôles et mandats des divers comités COSMOSS*, 30 octobre, 3p.

COSMOSS Bas-Saint-Laurent (2010a), *La démarche COSMOSS, Synthèse des travaux de la Phase II 2008-2010*, 29 juin, 18p. et annexes

COSMOSS Bas-Saint-Laurent (2010b), *La démarche de COSMOSS, bilan des travaux de la phase 2*, juin, 26p.

COSMOSS Bas-Saint-Laurent (2010c), *Entente de partenariat visant à soutenir la démarche COSMOSS dans sa troisième phase de mobilisation – 2010 – 2012*, 26p.

COSMOSS Bas-Saint-Laurent (2010d), *Plan d'action opérationnel du Comité régional de coordination (CRC) COSMOSS. Du 1<sup>er</sup> novembre 2010 au 31 octobre 2011*, 3p.

COSMOSS / Dolmen Capital humain (2010), *Rapport synthèse. Entente régionale de déploiement des services en travail de rue au Bas-Saint-Laurent. Présenté au comité de gestion de l'entente, le 13 avril 2010*, Conférence régionale des élus du Bas-Saint-Laurent – Agence de la santé et des services sociaux du Bas-Saint-Laurent, 87p.

COSMOSS Bas-Saint-Laurent (2011), *Rapport d'étape de la démarche COSMOSS, du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2010*, Adopté par le Comité régional de coordination COSMOSS le 2 février, 9p.

COSMOSS MRC des Basques (2010), *Bilan des activités phase 2 présenté par COSMOSS MRC des Basques à la Conférence régionale des éluEs du Bas-St-Laurent*, mai, 10p.

Côté Nathalie, Marie-Pier St-Louis & Denis Bourque (2010), *Pratique de concertation sur le territoire de la MRC les Moulins : rapport de la démarche de recherche participative*, Cahiers de la CRCOC no 1003, Université du Québec en Outaouais, 78p.

Giguère Rita (2007), *Évaluation de la démarche COSMOSS 2003-2006. Rapport présenté aux partenaires*, janvier, COSMOSS Bas-Saint-Laurent, 116p. + Annexes

Institut de la statistique du Québec (ISQ, 2010), *Régions. Bulletin statistique régional. Édition 2010. Bas-Saint-Laurent*, décembre, Québec, 33p.  
([http://www.stat.gouv.qc.ca/regions/profils/bulletins/01\\_Bas\\_Saint\\_Laurent.pdf](http://www.stat.gouv.qc.ca/regions/profils/bulletins/01_Bas_Saint_Laurent.pdf))

Klein Juan-Luis, Jean-Marc Fontan, Denis Harrisson et Benoît Lévesque (2010), *L'innovation sociale au Québec : un système d'innovation fondé sur la concertation*, CRISES – Collecxtion Études théoriques no.ET0907, mai, 65p.

Lachapelle René et Denis Bourque (2009), *Apports de l'organisation communautaire en CSSS aux nouvelles infrastructures communautaires de développement des communautés*, Rapport de recherche, CRCOC – Cahier 0902, mars, 63p.

Laguë Johanne (2007), *La santé publique se fait intersectorielle*, INSPQ – JASP, 20 novembre, 11 diapositives (<http://www.inspq.qc.ca/archives/>)

Larivière Claude (2005), « Les choix de l'État québécois », *Comprendre les enjeux de la nouvelle gestion publique*, Le Réseau Conseil Interdisciplinaire du Québec, vol.5 no.1, juin, pp.3-6.

Létourneau Michel (?), *Quelques tables de concertation issues du territoire des Basques*, 4p.

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS, 2002), *La volonté d'agir, la force de réussir. Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion*, Gouvernement du Québec,

Ninacs William A. (2010), *La mouvance partenariale au Québec et le pouvoir d'agir des acteurs locaux et régionaux*, novembre, 27 diapositives

Québec (2001), *L'action communautaire, une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, Politique gouvernementale, septembre, 60p.

Groupe d'action sur la persévérance et la réussite scolaire (2009), *Savoir pour pouvoir : Entreprendre un chantier national pour la persévérance scolaire*, Rapport, 67p.

Sénécal Gilles, Geneviève Cloutier, Léa Méthé-Myrand, Amélie Dubé et Andréanne Chevalier (2010), *Les effets de la concertation, Étude sur les Tables intersectorielles de quartier de Montréal*, INRS-Urbanisation Culture Société, Mai, 141p.

St-Germain Lise, Pierre Joseph Ulysse et Frédéric Lesemann (2007), *Initiatives locales et pratiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion par le développement social intégré au Québec*, Réseau québécois de développement social (RQDS) - Groupe interdisciplinaire de recherche sur pauvreté, emploi et protection sociale (GIREPS) - Groupe de recherche sur les transformations du travail, des âges et des politiques sociales (TRANSPOL), Montréal, 43p. (<http://www.tpds.org/Doc/Synthese RQDS.pdf>)

Vaillancourt Yves (2008), *Note de recherche sur l'apport de l'économie sociale dans la coproduction et la coconstruction de politiques publiques*, avec la collaboration de Philippe Leclerc, Collection Études théoriques ET0801, CRISES – ARUC-ISDC (UQO), 39p

Visscher Christian de et Frédéric Varone (2004), « La nouvelle gestion publique "en action" », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. II no.2, pp.177-185.

White Deena et l'Équipe d'évaluation de la Politique (2008), *La gouvernance intersectorielle à l'épreuve. Évaluation de la mise en œuvre et des premières retombées de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire*, Université de Montréal – Centre de recherche sur les politiques et le développement social, version abrégée, mars, 30p.