

Chapitre 2

Les structures, les stratégies, les actions et les résultats d'initiatives de revitalisation de collectivités

par Anne C. Kubisch

À ce stade-ci de l'évolution du domaine de la revitalisation de collectivités, il est essentiel de bien comprendre ce que les initiatives ont réussi et n'ont pas réussi à accomplir afin que l'expérience guide les prochaines entreprises et les attentes futures. Ce chapitre décrit la façon dont les initiatives de revitalisation de collectivités ont été structurées et mises en œuvre autour de trois principaux champs d'action : (1) les interventions par secteur (y compris le développement humain, le logement, l'aménagement de l'environnement physique et le développement économique) (2) la mobilisation des collectivités et (3) la collaboration avec des institutions et des acteurs externes. Il dégage, par ailleurs, quelques leçons pratiques tirées de ces expériences. Il présente aussi des exemples de résultats attribuables aux initiatives de revitalisation de collectivités, lorsqu'il est possible de le faire.

En bref, les initiatives de revitalisation de collectivités ont réussi à accomplir ceci : la plupart peuvent démontrer une amélioration de la qualité de vie de résidents ayant participé aux programmes offerts dans les quartiers ciblés. Certaines ont transformé les quartiers sur le plan physique par la construction et la rénovation de logements. D'autres ont réussi à diminuer les taux de criminalité. Et quelques-unes ont stimulé le développement commercial des quartiers où elles se sont déroulées. La majorité des initiatives peuvent démontrer une plus grande capacité collective d'agir dans le milieu. Celle-ci se manifeste par une plus grande efficacité des dirigeants locaux, des réseaux et des organismes locaux ou par des relations améliorées entre les organismes locaux et les acteurs extérieurs provenant des secteurs privé, public et à but non lucratif. Enfin, quelques-unes peuvent souligner des réalisations sur le plan de réformes politiques et systémiques.

Certes, ces résultats sont importants et tangibles, mais la plupart des initiatives n'ont pas entraîné les changements envisagés par leurs concepteurs. Par exemple, peu d'initiatives (s'il y en a) ont pu démontrer des améliorations de la qualité de vie des enfants et des familles ou une diminution des taux de pauvreté à l'échelle globale de la population. Lorsque d'importants changements locaux sont survenus, ils étaient plutôt le résultat de changements dans la composition de la population résidente : soit à cause de la mobilité attribuable à la dynamique économique régionale, soit à cause

d'aménagement majeurs signifiant souvent le déplacement d'un nombre considérable de résidents originaux (p. ex. HOPE V1).

Initiatives sectorielles

Une majorité d'initiatives de revitalisation de collectivités sont issues d'un des trois secteurs d'intervention suivants : (a) le développement humain et les services sociaux (b) le logement et l'aménagement de l'environnement physique, ou (c) le développement économique. Chose certaine, les diverses initiatives étudiées dans cet ouvrage débordent les frontières d'un secteur unique, condition préalable d'ailleurs à leur inclusion. Néanmoins, aux fins de décrire leurs accomplissements et de les comprendre, il est utile de les examiner dans le cadre de ces trois grands axes sectoriels (par opposition à des efforts visant principalement la mobilisation de la collectivité ou la réforme systémique, deux aspects qui seront abordés plus loin dans le chapitre).

Stratégie sectorielle 1 : investissements dans le développement humain

Les initiatives de revitalisation de collectivités mises en œuvre au cours des deux dernières décennies, dont bon nombre ont émergé du domaine des services intégrés, peuvent facilement démontrer qu'elles ont concouru à améliorer l'accès aux programmes et aux services destinés aux enfants, aux jeunes, aux adultes et aux familles. Presque toutes ont mis sur pied ou développé des programmes dans des secteurs comme les soins de santé, les services de garde à l'enfance, le développement des enfants et des jeunes, le soutien à la famille, la formation professionnelle, le placement en emploi, le soutien au revenu et la constitution d'actifs (p. ex., ouverture de comptes d'épargne dédiés aux personnes à faible revenu, aide à l'acquisition de la propriété, littératie financière). Notamment, les interventions visant la santé ont augmenté grâce à la sensibilisation accrue du public aux déterminants sociaux de la santé et aux questions d'équité qui y sont liées, ainsi que la multiplication à l'échelle locale des *health conversion foundations*¹.

De plus, presque toutes les initiatives ont des programmes qui visent à accroître la participation des résidents aux régimes d'avantages publics, notamment le Crédit d'impôt sur les gains au travail et, là où ils existent, aux régimes d'assurance-maladie de l'État. Pour les bailleurs de fonds et les responsables de programmes, ce sont des solutions à portée de main, car ces programmes existent déjà, mais ils sont sous-utilisés. En accroître la participation coûte relativement peu cher, est simple à faire et met de l'argent directement dans les poches des personnes à faible revenu.

¹Fondations créées à la suite de la privatisation d'hôpitaux et d'établissements de santé à but non lucratif, principalement au cours des années 1980 et 1990, afin de permettre le transfert de leurs actifs. Source : <http://grantspace.org/Tools/Knowledge-Base/Funding-Resources/Foundations/Health-conversion-foundations>, page consultée le 29 août 2012.

La majorité de ces mesures n'ont pas seulement contribué à augmenter la quantité de services offerts aux personnes dans les quartiers ciblés, mais elles en ont aussi amélioré la qualité. Grâce à leurs liens avec des fondations et des intermédiaires, beaucoup d'initiatives de revitalisation de collectivités ont accès à de l'information nationale qu'elles utilisent dans le but d'obtenir, pour leurs quartiers, des programmes de qualité éprouvée.² Elles se sont inspirées d'un bagage imposant d'expériences et de recherches sur les pratiques de service social réalisées dans le secteur public, les milieux philanthropiques et le secteur universitaire. La bonne nouvelle ici, c'est que non seulement existe-t-il partout au pays de nombreux exemples de « bonnes pratiques » et de « programmes efficaces » pour promouvoir le développement de la petite enfance, la réussite scolaire, l'épanouissement des jeunes, etc., mais on peut aussi réunir cette information et l'utiliser pour concevoir et mettre en œuvre des programmes de qualité pour les enfants et les familles des quartiers défavorisés.

Au demeurant, même si bon nombre d'initiatives de revitalisation de collectivités des vingt dernières années axées sur le développement humain peuvent démontrer avoir contribué à améliorer le sort de certains des résidents des quartiers ciblés, elles n'ont pas eu pour effet combiné d'améliorer la qualité de vie de l'ensemble de la collectivité ni de produire des changements à l'échelle de la population en ce qui a trait, par exemple, au taux de mortalité infantile, au taux de diplomation ou au revenu. Pourquoi? Selon des observateurs et des acteurs œuvrant dans cette sphère d'activité, l'intensité de ces initiatives axées sur le développement humain, leur envergure et leur durée n'ont pas été suffisantes pour valider réellement la théorie. Il est possible aussi qu'il faille examiner à nouveau certains aspects de la théorie du changement. Par exemple, devrait-on revoir la notion selon laquelle la solidarité au sein d'une collectivité peut servir de levier pour améliorer le sort des personnes à l'échelle de la population? Ce levier permettrait-il aux initiatives d'atteindre l'intensité et l'envergure requises? Sinon, quelles stratégies complémentaires ou différentes sont nécessaires? L'expérience acquise à ce jour ne nous permet plus de présumer des réponses à ces questions. La théorie du changement qui guide l'action locale dépend des questions posées et des réponses fournies.

Une des difficultés particulières à obtenir des résultats à l'échelle de la population dans les quartiers défavorisés est la grande mobilité des populations. Un rapport faisant le suivi des populations dans les sites où se déroule Making Connections a révélé qu'environ la moitié des familles avec enfants avait déménagé sur une période de trois ans (Coulton, Theodos et Turner, 2009). Même l'initiative Jobs-Plus de MDRC, très respectée pour avoir réussi à lancer une initiative de grande qualité, basée sur des

² Par exemple, après avoir consulté des études empiriques, la Fondation Robert Wood Johnson a instauré la formule éprouvée des visites à domicile mise au point par le Nurse-Family Partnership dans le cadre de Children's Futures. La Fondation Annie E. Casey Foundation a enrichi Making Connections de toute l'expérience acquise dans le cadre de l'initiative Jobs. MDRC a appliqué à Jobs-Plus des leçons apprises de la mise à l'essai de différentes stratégies de soutien à l'emploi et au revenu. La Fondation Northwest Area s'est assurée que les initiatives lancées dans Seattle et Portland correspondaient aux pratiques exemplaires en matière de programmes d'emploi.

données empiriques et qui visait à augmenter le niveau d'emploi et les revenus de l'ensemble des résidents de logements sociaux, ne prétend pas avoir eu un impact à l'échelle du quartier. MDRC souligne que :

Les données de Jobs-Plus indiquent que la mesure dans laquelle les résultats à l'échelle individuelle en matière d'emploi se traduiront en résultats à l'échelle du quartier dépendra en grande partie de la mobilité des résidents. De plus, il faudra peut-être que les effets sur les taux d'emploi et de revenu soient beaucoup plus importants que ceux observés dans les ensembles résidentiels où s'est déroulée l'initiative [...] pour que ces effets améliorent d'autres aspects de la qualité de vie de la collectivité dans son ensemble. (Bloom, Riccio et Verma, 2005)

Les initiatives de revitalisation de collectivités dont les interventions par secteur ont connu du succès adoptent une analyse globale de la situation, tout en ciblant clairement leurs actions. Elles sont précises quant aux résultats recherchés et investissent dans des interventions sectorielles conçues pour atteindre directement les résultats souhaités. Il est maintenant très clair que pour améliorer de manière importante le sort des résidents des quartiers les plus défavorisés, il faut des programmes d'excellente qualité et déployés avec une intensité suffisante pour provoquer du changement. Les initiatives qui prétendent améliorer les résultats aux examens des élèves de 3^e année, améliorer la santé et la sécurité des jeunes ou réduire la pauvreté infantile, devront pour y parvenir investir délibérément et de façon ciblée dans des interventions de qualité hautement susceptibles d'atteindre les résultats recherchés (d'après une théorie fondée ou des recherches empiriques solides).

Initiatives locales visant principalement le développement humain

Harlem Children's Zone (HCZ) est un programme communautaire qui se déroule dans un quartier en difficulté de New York et qui fournit un excellent réseau de soutien pour les enfants depuis leur naissance jusqu'à la fin de leurs études secondaires. Il offre (a) un programme d'éducation destiné aux parents dont un volet est axé sur l'éducation de la petite enfance, (b) une école à charte, (c) des activités parascolaires, (d) de la formation professionnelle et (e) de la formation préparatoire au collège. Au début des années 1990, HCZ était un modeste programme de services destinés aux jeunes enfants et à leurs familles. Il s'est transformé en organisme de services intégrés pour la collectivité offerts dans un périmètre de quelque cent îlots urbains. Son budget annuel est de 69 millions de dollars. Voici quelques-unes de ses réalisations :

- Programme de prévention de l'asthme : l'utilisation de médicaments préventifs a augmenté de 44 à 66 p. cent. Sur une période de trois mois, le pourcentage d'enfants souffrant d'asthme qui se sont présentés à la salle d'urgence a chuté de 46 à 15 p. cent. Sur une période de quatorze jours, le pourcentage d'élèves souffrant d'asthme qui se sont absentés de l'école a chuté de 26 à 7 p. cent.
- Programme de prématernelle (Harlem Gems) : 100 p. cent des enfants inscrits ont obtenu des résultats correspondant à leur niveau scolaire.
- École à charte (Promise Academy) : 100 p. cent des élèves de 3^e année et 87 p. cent des

élèves de 8^e année ont obtenu des notes équivalentes ou supérieures à leur niveau scolaire à l'examen de mathématiques.

Making Connections (MK) est une initiative qui s'est déroulée dans divers endroits sur une période de dix ans. Parrainée par la Fondation Annie E. Casey, MK visait à augmenter le revenu des familles, à accroître leurs actifs et s'assurer que les jeunes enfants étaient en santé et bien préparés pour réussir à l'école. Chaque quartier a formé des partenariats locaux pour créer, étendre, améliorer ou relier entre eux des services destinés aux enfants et à leurs familles et des activités pour favoriser la réussite économique des familles. Dans les quartiers qui ont participé à MK, des résidents ont trouvé de l'emploi, plus de personnes se sont prévaluées du Crédit d'impôt sur les gains au travail (EITC), le nombre de comptes d'épargne dédiés aux personnes à faible revenu a augmenté et la maturité scolaire des enfants s'est améliorée. Par exemple :

- Dans les quatre quartiers ciblés de Louisville, 2 000 personnes ont reçu 2,5 M\$ en Crédit d'impôt sur les gains au travail (EITC) en 2008 et de 2005 à 2008, 520 résidents ont trouvé de l'emploi.
- Dans White Center (Seattle), de 2005 à 2009, 1 650 résidents ont trouvé un emploi et, en 2009, les résidents du quartier ont reçu 2 M\$ en Crédit d'impôt sur les gains au travail (EITC).
- À San Antonio, le pourcentage d'enfants prêts à entrer à la maternelle de Loma Park, un quartier ciblé de MK, est passé de 29 p. cent en 2005 à 59 p. cent en 2009 et, en 2008, 374 résidents ont trouvé de l'emploi.

Children's Futures (CF) est une initiative communautaire qui s'est déroulée sur dix ans et qui visait à améliorer la santé, le mieux-être et la maturité scolaire des enfants de Trenton au New Jersey. Six centres communautaires ont servi de carrefours de services pour les enfants et leurs familles. Un programme de visites à domicile pour les femmes enceintes a été mis en place. En collaboration avec d'autres organismes, CF offrait des programmes d'alphabétisation, des services de santé mentale et d'autres services de santé.

- Quatre mille enfants ont reçu des services et des soins de santé primaires.
- En 2008, 297 femmes enceintes ont reçu des visites à domicile et 10 p. cent des femmes afro-américaines inscrites à ces programmes ont accouché prématurément à comparer à une moyenne de 17 p. cent à l'échelle de l'État.

Source : sites web des initiatives et programmes vedettes

HCZ illustre bien cette notion d'intentionnalité et d'intensité. En 2009, HCZ disposait d'un budget de 68,6 M\$ et d'un fonds de dotation de 128 M\$. Les programmes de HCZ reviennent à environ 5 000 \$ par enfant. Le coût moyen, tous participants confondus, y compris les membres de la famille, est de 3 000 \$. Il est important de souligner que ce sont les investissements les plus ciblés de HCZ qui donnent les résultats les plus remarquables, surtout les investissements dans Promise Academy (l'école à charte). Son budget en 2009 était de 12,8 M\$ pour 974 élèves (13 000 \$ par élève). HCZ dépense plusieurs milliers de dollars de plus par élève par année pour financer les activités scolaires et parascolaires de l'école, ce qui revient en tout à 19 272 \$ par élève.

L'impact positif de ces investissements se voit dans les résultats aux examens des élèves de 3^e et de 8^e année. Les bailleurs de fonds et les décideurs doivent comprendre et assimiler les leçons qui se dégagent de HCZ pour que leurs attentes soient réalistes quant au niveau d'investissement requis pour ce travail, aux résultats à espérer et au calendrier d'exécution.

Là où les interventions des initiatives n'ont pas été suffisamment ciblées ou délibérées, c'est-à-dire lorsque les initiatives ont tenu pour acquis que leurs activités de planification, de mobilisation, de développement de la capacité collective d'agir, etc. auraient un effet d'entraînement au chapitre des interventions, elles n'ont pas amélioré le sort des enfants, des jeunes et des familles. Par exemple, des interventions moins directes et moins concentrées n'ont pas permis à CORAL (Communities Organizing Resources to Advance Learning), une initiative lancée par la Fondation James Irvine en 1999 dont le but était « d'améliorer la réussite scolaire des enfants fréquentant les écoles les moins performantes dans cinq villes californiennes », d'atteindre son objectif. CORAL a concentré ses efforts sur l'organisation communautaire et sur la collaboration avec les organismes à but non lucratif du secteur pour la conception et la mise en œuvre de programmes d'activités parascolaires. Or, outre l'aide aux devoirs, aucune des activités ne comportait de volet directement éducatif. Leur mise en œuvre s'est avérée problématique et les résultats sur le plan éducatif difficilement observables. Après quatre ans et des déboursés de 30 M\$, la fondation a corrigé son tir à mi-parcours et a décidé de concentrer toute son action sur des activités d'alphabétisation et d'enrichissement de qualité supérieure (Walker, 2007).

Une autre caractéristique des initiatives axées sur le développement humain qui connaissent du succès est qu'elles sont portées par des organisations solides et bien outillées, dotées de systèmes administratifs et financiers efficaces. Cela ne signifie pas que ce sont de grandes organisations, mais plutôt qu'elles sont bien gérées. Et leur succès ne tient pas, non plus, seulement à un leadership hautement efficace (même si c'est important). Il tient au fait qu'elles (i) sont pourvues de structures et de mécanismes qui veillent à la reddition de comptes, (ii) utilisent des données et des renseignements administratifs pour assurer le suivi du travail, (iii) récompensent les succès et (iv) elles déterminent les causes d'un échec et font ce qu'il faut pour y remédier. Aussi, les initiatives de revitalisation de collectivités efficaces étudiées dans cet ouvrage faisaient preuve d'esprit d'entreprise eu égard au financement. Elles avaient recours aux subventions plus souples et moins compartimentées des fondations pour compléter les programmes de financement classiques du secteur public et ainsi, de façon stratégique, combler les lacunes de services, financer la planification et la concertation et créer des bases de données et des instruments d'évaluation.

Un défi particulier à relever pour les initiatives de revitalisation de collectivités : développer des collaborations efficaces avec les écoles publiques

Au fil de leur déroulement, la plupart des initiatives de revitalisation de collectivités ont eu

du mal à traiter directement avec les écoles ou les systèmes d'éducation publique. Que ce soit à cause du contrôle exercé par l'administration centrale ou de l'intransigeance de la bureaucratie scolaire, ou que ce soit parce que de nombreux jeunes ne fréquentent pas l'école de leur quartier, beaucoup d'initiatives de revitalisation de collectivités ont choisi de travailler en marge du système scolaire plutôt qu'à l'intérieur de celui-ci. La plupart des initiatives locales ayant intervenu sur des questions liées à l'éducation ont choisi d'axer leurs efforts sur :

- La création de bons programmes d'éducation à la petite enfance (p. ex. Children's Futures, Good Neighborhoods Initiative, Making Connections, Neighborhood and Family Initiative)
- L'organisation d'activités parascolaires et de services de soutien pour les jeunes (p. ex. Community Change for Youth Development, Dudley Street Neighborhood Initiative, Making Connections, Neighborhood Improvement Initiative, Neighborhood Partners Initiative, New Futures, Urban Health Initiative)
- La prise de parole citoyenne pour réclamer des modifications de politiques et de pratiques dans le système d'éducation (p. ex., Building Healthy Communities, CORAL, Making Connections—Denver, Yes We Can!).

Aucune de ces stratégies, toutefois, ne comporte d'investissements directs dans l'enseignement et dans l'apprentissage à l'école.

Certaines initiatives de revitalisation de collectivités ont travaillé directement sur la scolarisation en ouvrant leur propre école. Ainsi, le programme d'éducation à la petite enfance (Harlem Gems) et l'école à charte³ (Promise Academy) de Harlem Children's Zone (HCZ) sont au cœur de son action. D'autres exemples à cet effet : l'école à charte dans Germantown Settlement (un des quartiers où se déroule Rebuilding Communities, une initiative de la Fondation Annie E. Casey) et l'école contractuelle⁴ créée par l'organisme New Song Urban Ministries à Baltimore.

Les leaders du domaine de la revitalisation de collectivités sont d'avis que l'éducation doit être une priorité de l'action locale parce que la présence de bonnes écoles est essentielle pour atteindre les objectifs des interventions en matière de logement, de développement humain et de mobilisation de la collectivité. En fait, un promoteur immobilier du secteur privé a déclaré « qu'à moins d'avoir la certitude que l'école du quartier sera améliorée, c'est-à-dire que la Ville ou le conseil scolaire s'y engage, ou qu'une école à charte sera annoncée », il ne se lançait pas dans un projet d'aménagement de quartier.

La prochaine génération d'initiatives de revitalisation de collectivités doit s'efforcer de placer l'école au cœur de ses interventions plutôt qu'en périphérie de celles-ci. Récemment, un certain nombre d'actions encourageantes ont été entreprises par des initiatives de revitalisation de collectivités en collaboration avec des écoles pour réaménager les salles de classe et améliorer les programmes d'études, l'enseignement et les services offerts dans la

³ École à charte : Une école à charte est une école publique qui fonctionne d'une manière semi-autonome [...] n'a pas le droit de choisir sa clientèle étudiante, ni de demander des frais d'inscription. Elle doit enseigner le programme scolaire standard. Au Canada, seule l'Alberta possède des écoles à charte. Source : <http://www.thecanadianencyclopedia.com/articles/fr/ecoles-a-charte>

⁴ École contractuelle (contract school) : une école publique indépendante qui ne relève pas du district scolaire. L'exploitant de l'école s'engage par contrat avec le bureau régional de l'Éducation à fournir un programme éducatif. Les écoles contractuelles ne sont pas assujetties à la loi régissant les écoles à charte. Source : <http://www.schoolchoiceforkids.org>

collectivité qui soutiennent la réussite scolaire. Par exemple, les initiatives de Making Connections (Fondation Annie E. Casey) ont reconnu que les enfants n'atteindraient pas la compétence en lecture correspondant à leur niveau scolaire sans actions ciblées pour améliorer la qualité de l'enseignement et les services parascolaires. Making Connections travaille donc directement avec des « écoles témoins » et, dans certains quartiers, elle travaille plus généralement avec les districts scolaires.

Stratégie sectorielle 2 : investissements dans le logement et l'aménagement de l'environnement physique

Beaucoup d'initiatives de revitalisation de collectivités sont profondément enracinées dans les domaines du logement et de l'aménagement de l'environnement physique. Et vingt ans d'expérience ont démontré qu'il s'agissait de catalyseurs efficaces au chapitre de la revitalisation du milieu. De tous les facteurs sur lesquels s'appuie une théorie du changement en matière d'action locale, les arguments pour la revitalisation de l'environnement physique sont sans doute les plus clairs. Le fait de vivre dans un logement vétuste entraîne une piètre qualité de vie parce que les résidents sont exposés aux émanations de peintures à base de plomb, à la présence de vermine, à des dangers physiques, etc. Aussi, les quartiers dont l'infrastructure physique est délabrée ont une foule de problèmes associés à ces conditions : (1) ils se trouvent souvent dans des endroits ou à proximité d'endroits présentant des risques environnementaux, (2) ils manquent de parcs et d'autres commodités, (3) leur aménagement favorise les activités criminelles et (4) parce qu'ils ne génèrent pas beaucoup d'impôts, leurs écoles sont médiocres et leur influence politique est limitée. Enfin, les actions requises pour restaurer le parc immobilier d'un quartier et améliorer son infrastructure délabrée sont relativement claires et les résultats tangibles de cette revitalisation de l'environnement physique satisfont beaucoup de contribuables.

Catégories d'organisations œuvrant dans le domaine du logement et de l'aménagement de l'environnement physique

Organismes communautaires à but non lucratif : Deux importants intermédiaires nationaux ont joué un rôle de premier plan auprès des CDC (Community Development Corporations) pour soutenir leur travail axé sur la construction de logements à prix abordable et sur la revitalisation de quartiers. Un de ces intermédiaires, LISC (Local Initiatives Support Corporation), un organisme créé en 1980 a réuni plus de 9 milliards de dollars en valeur nette, en prêts et en subventions pour aider au financement de quelque 245 000 logements, surfaces commerciales et installations communautaires. L'autre, Enterprise Community Partners, a recueilli 10 milliards de dollars pour aider à financer 250 000 maisons à prix abordable un peu partout au pays.

Institutions-pivots : Dans West Philadelphia, l'Université de Pennsylvanie a fait l'acquisition de propriétés et les a restaurées dans le but de les vendre ou de les louer. Elle a également fourni des incitatifs financiers aux résidents, actuels et nouveaux, pour leur permettre de restaurer ou d'acheter une propriété. D'importants investissements dans des surfaces commerciales ont stimulé l'ouverture de commerces au détail, d'un marché d'alimentation,

de restaurants et d'un cinéma. Parmi les autres mesures pour améliorer la qualité de vie du quartier, on retrouve : (a) l'ouverture d'une école primaire (de la maternelle à la 8^e année), (b) l'installation d'éclairage de rue, (c) le nettoyage des rues et (d) un service de minibus reliant les résidents du quartier aux principaux centres et établissements de Philadelphie.

Sociétés d'aménagement à but non lucratif : Community Builders, qui a construit 22 000 logements depuis 1964, est le plus important fournisseur de logements à but non lucratif au pays. Cette société met en chantier des projets d'aménagement pour stimuler une approche intégrée en matière de revitalisation de collectivités. Depuis 1981, Mercy Housing a construit une vaste gamme de logements à prix abordable aux États-Unis et s'engage à mettre en œuvre une vision créative de l'aménagement élaborée en étroite collaboration avec le milieu et à s'appuyer sur les pratiques exemplaires des secteurs privé et à but non lucratif.

Sociétés d'aménagement à but lucratif : McCormack Baron Salazar est la plus importante société d'aménagement de quartiers mixtes aux États-Unis. Depuis 1973, elle a construit 14 000 logements. McCormack Baron Salazar crée des ensembles résidentiels conformément aux nouveaux principes d'urbanisme : elle participe à des partenariats et, en collaboration avec les organismes communautaires, voit à la planification de l'infrastructure, des services sociaux et des écoles.

Source : sites web des initiatives et programmes vedettes

Historiquement, les CDC (Community Development Corporations) ont joué un rôle de premier plan dans cette stratégie sectorielle. Les CDC sont intervenues pour remédier à l'échec du marché de l'habitation, lequel était incapable de répondre aux besoins des familles à faible revenu. Elles ont mis de l'avant un programme intégré de revitalisation de collectivités et elles se sont assurées que les intérêts des résidents sont servis. Les évaluations des projets de construction et de restauration de logements des CDC du réseau LISC (Local Initiatives Support Corporation) font état de résultats positifs : (a) la disparition du délabrement, (b) la relance du marché de l'habitation et (c) la hausse de la valeur des propriétés (Galster, 2005).

Le programme HOPE VI indique que la revitalisation du cadre bâti, quoique cruciale, n'a pas toujours pour effet d'améliorer le sort des résidents

Le programme fédéral HOPE VI est le plus ambitieux programme de construction de logements à prix abordable des quinze dernières années. HOPE VI a investi 6 milliards de dollars dans la démolition ou la restauration de 100 000 logements sociaux vétustes pour les remplacer par des projets domiciliaires de meilleure qualité destinés à une population à revenus mixtes.

HOPE VI ne correspond pas à la définition d'initiative de revitalisation de collectivités retenue dans cet ouvrage parce que son approche n'est pas complètement intégrée et parce qu'il ne met pas l'accent sur la mobilisation de la collectivité. En fait, c'était un programme de revitalisation du cadre bâti qui comportait quelques services de soutien pour les résidents déplacés. Mais plus que toute autre initiative territoriale des deux dernières décennies, HOPE VI a modifié le paysage des quartiers pauvres. Dans les quartiers où s'est

déroulé HOPE VI, les conditions de logement se sont améliorées, la criminalité a chuté, ainsi que la pauvreté, et on note un certain effet d'entraînement, ce qui a stimulé des investissements dans les quartiers avoisinants (Popkin et coll., 2004).

La principale critique à l'endroit de HOPE VI est connue : dans bien des endroits, seul un faible pourcentage des personnes qui habitaient initialement les logements sociaux est revenu pour profiter des logements destinés à des ménages à revenus mixtes; la plupart des résidents ont été déplacés. (Par exemple, une étude réalisée en 2002 dans huit quartiers de la première heure du programme HOPE VI a révélé que seulement 19 p. cent des résidents sondés étaient revenus vivre dans l'ensemble résidentiel restauré (Burton et coll. 2002).

Des données commencent à indiquer que les conditions de vie des résidents qui ont reçu une aide pour aménager dans de nouveaux quartiers et celles des personnes qui sont revenues habiter leur logement restauré sont à tout le moins aussi bonnes, sinon meilleures qu'avant HOPE VI (Cisneros et Engdahl, 2009). Mais beaucoup d'autres personnes ont déménagé dans des logements sociaux de piètre qualité ou n'ont pas pu revenir, soit à cause d'un dossier criminel ou de leur situation d'emploi, soit parce qu'elles ont simplement échappé aux mailles du filet. La situation de ces résidents ne s'est pas améliorée. Ainsi, pour beaucoup de partisans de la revitalisation de collectivités, HOPE VI n'a été qu'une autre forme de réaménagement urbain s'attaquant au délabrement physique des quartiers, mais sans rien faire pour les droits et les besoins en matière de logement des personnes les plus pauvres et les plus démunies.

Les projets de construction résidentielle plus récents mettent l'accent sur « l'aménagement sans déplacement » ou le « réaménagement responsable », c'est-à-dire qu'ils se préoccupent des conditions de logement des résidents originaux du quartier. Par exemple, le projet East Baltimore Revitalization a travaillé avec 396 ménages pour les installer dans des logements décentes durant la phase de réaménagement de leur ensemble résidentiel et pour s'assurer qu'ils puissent rentrer chez eux une fois les travaux de construction terminés. De plus, HOPE VI génère des leçons utiles à propos d'actions dont la finalité est la promotion de quartiers mixtes. Ces leçons devront être intégrées à Choice Neighborhood, le programme du ministère de l'Habitation et de l'Aménagement urbain des États-Unis qui succède à HOPE VI, ainsi qu'à d'autres initiatives importantes de revitalisation de l'environnement physique des quartiers.

Les CDC (Community Development Corporations), solides et bien outillées, combinent de façon respectueuse et responsable l'aménagement de l'environnement physique aux autres dimensions de la revitalisation du milieu. Les CDC sont une institution spéciale du paysage de la lutte contre la pauvreté aux États-Unis et, depuis le milieu des années 1960 jusqu'au milieu des années 1990, le fruit de l'engagement partagé des milieux gouvernementaux et philanthropiques de soulager la pauvreté urbaine. Elles sont souvent les mieux placées pour lancer un vaste chantier de revitalisation dans les quartiers les plus dévastés.

Cependant, certains décideurs, bailleurs de fonds et observateurs des CDC reconnaissent des lacunes dans leur approche. Ils s'inquiètent notamment que les CDC, presque par définition, aient concentré leurs projets domiciliaires dans des milieux à faible revenu, tandis qu'aujourd'hui, la création de quartiers mixtes est le but le plus généralement recherché. Ils s'inquiètent aussi que beaucoup de CDC, surtout les petites, ne se soient pas dotées d'une mission de revitalisation globale, qu'elles aient

limité leur action à la construction de logements à prix abordable et, trop souvent, qu'elles aient été inefficaces malgré ces mandats restreints.

Au cours de la dernière décennie, les programmes de financement gouvernementaux consacrés à l'aménagement de l'environnement physique et au développement économique ont changé considérablement et ont eu une incidence sur le type d'organismes actifs dans le domaine de la revitalisation de collectivités. Le financement sous forme de crédits d'impôt pour des projets de construction résidentielle et de revitalisation de quartier lancé en 1986 (notamment le Low Income Housing Tax Credit) a eu pour effet d'augmenter le nombre de CDC et de fournisseurs de logements à but non lucratif. Au cours de la décennie suivante (1995 à 2005), de nouveaux acteurs sont apparus sur la scène de la revitalisation des quartiers et du développement économique, stimulés en cela par l'émergence d'autres programmes de financement (HOPE VI, Community Reinvestment Act, Community Development Finance Institution Fund, 1994, New Markets Tax Credit, 2002, Neighborhood Stabilization Fund, 2008). Une bonne partie de ce financement était indirect, prenant la forme d'allègements fiscaux plutôt que de paiements directs. Selon un chef de file du domaine, c'est comparable à « donner de l'avoine à un cheval pour nourrir les oiseaux ».

Motivés par les programmes fédéraux, d'autres types d'organismes s'ajoutèrent à partir des années 2000 aux CDC et aux fournisseurs de logements à but non lucratif qui travaillaient dans les quartiers urbains défavorisés, notamment des promoteurs immobiliers qui pouvaient profiter d'allègements fiscaux, des organismes parapublics⁵, plus de 700 CDFI (Community Development Finance Institution) et d'autres fonds d'investissements ou de réinvestissements innovateurs. Ces entités ont démontré que les promoteurs privés pouvaient s'avérer des agents efficaces et efficaces de développement de la collectivité locale. On constate qu'ils peuvent effectivement adhérer à une approche intégrée de revitalisation du milieu, qu'ils reconnaissent l'importance de répondre aux besoins des résidents et qu'ils se soucient d'atteindre un « triple indice de rentabilité », soit un rendement financier, social et environnemental sur les investissements. Pour citer un promoteur immobilier : « Il y a cette notion erronée comme quoi nous préférons travailler dans des quartiers désorganisés, que nous n'avons qu'à y venir et y faire ce qu'on veut. À vrai dire, nous aimons mieux travailler dans des collectivités organisées, qui ont une vision de ce qu'elles veulent et un plan pour y arriver, car dans ces conditions, il est possible d'avancer plus rapidement et plus efficacement ».

Même si le nombre d'organismes et de promoteurs à but lucratif soucieux des retombées sociales et financières semble augmenter, le risque de déplacement des résidents augmente lui aussi. En effet, à cause de la crise de forclusions, de grands secteurs de quartiers pauvres sont devenus vulnérables à la spéculation foncière et à l'embourgeoisement. Il existe manifestement un déséquilibre de pouvoir entre les sociétés d'aménagement et les familles à faible revenu. Il faut donc adopter des stratégies pour s'assurer que les intérêts de la population locale sont représentés et protégés. C'est un des avantages comparatifs propres aux initiatives de revitalisation de

⁵ À titre d'exemple : McCormack Baron Salazar à St. Louis; Michaels au New Jersey; Integral à Atlanta; Beacon à Boston; William C. Smith à Washington, D.C.; Habitat à Chicago; Times Square Alliance

collectivités.

Des observateurs pensent effectivement que les possibilités d'aménagement de l'environnement physique vont se multiplier au cours des prochaines années malgré la récession de 2009-2010 et la crise des forclusions hypothécaires. Plusieurs nouveaux programmes de financement public ouvrent des perspectives de développement local : (a) le fonds de relance économique (Loi de 2009 sur la relance économique et le réinvestissement), (b) Choice Neighborhoods, (c) Partnership for Sustainable Communities et (d) le financement pour l'aménagement axé sur le transport en commun et l'aménagement « vert ».

Étant donné que la revitalisation de l'environnement physique est un puissant moteur de changement dans les quartiers pauvres, il sera essentiel que les initiatives locales se donnent les moyens d'accéder à ces programmes ou, sinon, qu'elles créent des alliances et des partenariats pour s'assurer que cet argent est effectivement investi dans leur développement. La stratégie la plus susceptible de donner de bons résultats consisterait à combiner les grands programmes d'aménagement de l'environnement physique financés par le gouvernement fédéral avec les initiatives de développement humain et de mobilisation de la collectivité que savent si bien diriger les organismes locaux. Le problème, c'est que les grandes organisations publiques et privées sont mieux placées et mieux outillées que les organismes locaux pour accéder à d'importants fonds publics. Par conséquent, au cours des prochaines années, établir des relations de travail efficaces entre les collectivités locales et les promoteurs immobiliers sera une priorité importante. Ces collaborations seront essentielles pour éviter de répéter les échecs qu'a connus le réaménagement urbain et entraîner le déplacement des résidents à faible revenu.

Stratégie sectorielle 3 : investissements dans le développement économique et commercial

Les initiatives de revitalisation de collectivités ont connu un certain nombre de réussites en matière de développement commercial. Des acteurs locaux ont travaillé de concert avec des administrations municipales et des promoteurs immobiliers à l'aménagement d'espaces et de corridors commerciaux pour des magasins, des restaurants, des services, des divertissements et d'autres commerces répondant aux besoins des résidents et aidant à stabiliser le quartier. Des commerçants locaux ont créé des associations pour relancer les zones commerciales, y accroître la sécurité et y attirer de nouveaux commerces et clients. Le gouvernement a fourni des mesures incitatives : crédits d'impôt, Empowerment Zones, Enterprise Communities, districts d'amélioration commerciale, etc. Les institutions pivots, notamment les universités et les hôpitaux, peuvent également jouer un rôle important pour soutenir les entreprises locales, car leurs besoins en matière d'approvisionnement sont considérables.

Par contre, les initiatives de revitalisation de collectivités étudiées dans cet ouvrage n'ont pas vraiment réussi à stimuler le développement économique local à plus grande échelle, et cela, parce que trop de leviers de l'activité économique échappent au contrôle des acteurs locaux ou même au contrôle d'acteurs plus puissants au sein de

l'administration municipale ou du comté. Lorsque l'économie métropolitaine est dynamique, même les quartiers les plus défavorisés ont la possibilité, bien que ce ne soit pas certain, de tirer profit de ce dynamisme. Au cours des dix dernières années, Harlem, un quartier de New York, est un bon exemple à cet égard. La tâche des acteurs locaux est de s'assurer que les résidents à faible et à moyen revenu du quartier profitent des avantages de la croissance économique et ne sont pas déplacés à cause de l'embourgeoisement de leur milieu.

Si la grande région souffre de stagnation économique, comme c'est le cas de nombreux centres industriels en déclin dans le nord-est et Midwest des États-Unis et dans certaines régions rurales, une intervention locale est peu susceptible de réduire sensiblement la pauvreté ou d'améliorer les indicateurs correspondants du mieux-être de la collectivité dans son ensemble. Par exemple, des mesures qui auraient pu être efficaces au XX^e siècle, comme les allègements fiscaux pour inciter les entreprises manufacturières à s'établir dans une collectivité particulière, ont peu d'effet dans l'économie mondiale du XXI^e siècle. La restructuration économique à l'échelle mondiale des deux dernières décennies et la crise économique de 2008-2010 ont eu des conséquences dévastatrices dans les collectivités défavorisées aux États-Unis, faisant du développement économique un défi encore plus urgent à relever.

Depuis un certain temps, le domaine de la revitalisation de collectivités est influencé par l'émergence du niveau régional, c'est-à-dire une reconnaissance de l'impact déterminant de la dynamique économique régionale sur l'emploi, le développement commercial, les mouvements de populations, les investissements dans l'infrastructure, etc. Rétrospectivement, beaucoup trop d'initiatives locales lancées au cours des vingt dernières années ont été conçues comme si les grandes macrotendances étaient des facteurs dont les effets pouvaient être contrôlés ou contrés par des interventions locales. L'approche régionale a pour effet de permettre aux acteurs locaux d'intégrer ces macrotendances à leur analyse des actifs de leur collectivité et d'en tenir compte dans leurs plans d'action. Ils sont aidés en cela par le nombre grandissant d'ouvrages universitaires de grande érudition sur les approches régionales provenant de sources comme Brookings Institute, Institute on Race and Poverty (Université du Minnesota), Center for Justice, Tolerance and Community (Université de Californie, Santa Cruz).

Du point de vue pratique, les initiatives locales estiment qu'il est possible travailler à l'arrimage des résidents d'un quartier aux possibilités économiques qui s'ouvrent à l'échelle régionale. Il s'agit, par exemple, de s'appuyer sur des programmes d'emplois sectoriels et d'adopter des stratégies de transport qui relient les travailleurs aux emplois ou de faire en sorte que les résidents puissent obtenir les emplois générés par d'importants projets de développement industriel ou civique dans la région. Cette approche régionale se limite toutefois à l'arrimage des individus à l'économie régionale.

Une stratégie plus ambitieuse pour relancer l'économie dans les quartiers pauvres serait de s'assurer que les collectivités à faible et à moyen revenu obtiennent leur juste part des retombées économiques de la grande région. Les intervenants qui se consacrent à

la lutte contre la pauvreté disposent maintenant de cadres, de méthodes d'analyses et d'instruments nouveaux pour les aider à comprendre les quartiers dans une perspective régionale et pour soutenir leurs décisions et leurs stratégies en matière de développement économique et communautaire. La plupart de ces outils ont pour objet de classer les actifs, les problèmes et le potentiel des collectivités et de définir des typologies de collectivités qui influencent l'action. Au début des années 2000, dans le domaine de la revitalisation de collectivités, il existait une distinction fondamentale entre les marchés « chauds/forts » et les marchés « froids/fragiles ». Aujourd'hui, entre milieux à faible revenu, ces distinctions sont plus nuancées. Par exemple, on fait la distinction entre (a) les collectivités pauvres désinvesties historiquement et dont les résidents sont chroniquement défavorisés, (b) les collectivités pauvres, mais dont la base de travailleurs et de logements est stable et (c) les collectivités pauvres, mais dynamiques parce qu'elles sont des « quartiers d'accueil » et des tremplins pour les nouveaux immigrants.

Voici une liste partielle de ces nouveaux outils pour faire l'analyse dans une perspective régionale :

- **Dynamic Neighborhood Taxonomy** - outil créé par RW Ventures, grâce auquel les villes et les quartiers peuvent se situer dans le paysage économique régional.
- **Community Vitality Index** - outil créé par le centre d'information MetroChicago; cet indice combine des bases de données et systèmes de renseignements géographiques variés pour quantifier le potentiel relatif des quartiers de Chicago.
- **Communities of Opportunity** - un cadre et des cartes de possibilités créés par l'organisme Kirwan Institute for the Study of Race and Ethnicity, Université Ohio State.

Par ailleurs, des organismes comme PolicyLink, Funder's Network for Smart Growth et Livable Communities expliquent ces nouvelles technologies aux décideurs, bailleurs de fonds et praticiens et répertorient, surveillent et évaluent des stratégies de développement régional.

Une approche novatrice en matière de développement économique local s'articule autour de l'évaluation des avantages comparatifs de certaines collectivités par rapport à d'autres et de la recherche de moyens pour combler un créneau de marché spécialisé, un peu comme le font les entreprises qui élaborent leur plan d'affaires pour se spécialiser et se développer sur le plan commercial. Dans les centres urbains, des urbanistes ont trouvé des possibilités de rendre attrayants pour les galeries d'art, les cafés et les espaces de diffusion de vieux quartiers centraux abandonnés. Ils en font activement la promotion auprès des artistes, des couples de même sexe ou sans enfant et des étudiants et, de leur côté, tous ces gens attirent dans ces quartiers des commerces et des projets résidentiels. Les programmes de financement de projets environnementaux et d'entreprises éconergétiques ont aussi stimulé l'émergence de

projets locaux d'aménagement novateurs, depuis la restauration et la modernisation de logements à Détroit à des projets expérimentaux en agriculture urbaine.

Instances travaillant au développement économique et commercial dans les quartiers pauvres

Développement commercial d'initiative locale : Greater Southwest Development Corporation - une CDC établie de longue date participe au programme LISC-MacArthur New Communities à Chicago. Depuis 1974, cette instance a attiré ou conservé dans le quartier Greater Marquette Park plus de 500 M\$ en entreprises commerciales. La commission de croissance locale soutient, pour sa part, le développement commercial et la croissance en offrant des services de consultation en affaires, en repérage d'emplacements et en publicité, et aide à garder le quartier propre et exempt de graffitis, etc. Les stratégies plus récentes pour renforcer le commerce local comprennent des campagnes pour inciter les résidents à acheter localement, à éviter les grandes surfaces et à s'approvisionner dans les marchés de producteurs maraîchers.

Institutions financières à vocation de développement communautaire (IFDC) : Plus de 700 IFDC ont surgi un peu partout au pays pour outiller les entreprises locales et stimuler le développement commercial dans les collectivités à faible revenu. ShoreBank est l'institution financière la mieux connue parmi celles qui ont investi suffisamment dans les quartiers pauvres pour avoir un impact sur l'activité commerciale et l'emploi. Par exemple, ShoreBank Enterprise Cleveland a investi près de 14 M\$ dans des entreprises de Cleveland et a soutenu la création de plus de 4 000 emplois.

Développement commercial sectoriel : La Fresh Food Financial Initiative de Pennsylvanie (FFFI) a pour objet d'accroître le nombre de supermarchés et autres épiceries dans des secteurs mal desservis de l'État. En juin 2009, la FFFI avait versé 57,9 M\$ en subventions et prêts à 74 projets de supermarchés dans 27 comtés de la Pennsylvanie, leur surface variant de 84 à 6 410 mètres carrés. En tout, ces supermarchés devraient créer ou conserver 4 854 emplois et compter plus de 139 354 mètres carrés de surfaces de ventes d'aliments au détail. Le Reinvestment Fund, une IFDC réputée dans le domaine, aide à gérer l'initiative et fournit du soutien technique et financier aux magasins d'alimentation.

Évaluer et tirer profit d'avantages comparatifs locaux : Les régions urbaines et rurales réfléchissent de manière stratégique aux qualités uniques de leurs localités et elles élaborent des stratégies de développement économique qui s'appuient sur ces caractéristiques. Ces stratégies sont très diversifiées : turbine éolienne dans le comté de Miner au Dakota-Sud; galeries d'art dans le secteur Williamsburg de Brooklyn à New York; une ferme laitière biologique dans le nord de la Californie; visites guidées autour de la thématique du patrimoine du Mississippi dans quatre États longeant la partie sud du fleuve.

Source : sites web des initiatives et programmes vedettes

Cette approche en matière de revitalisation comporte beaucoup d'aspects inconnus, notamment le niveau d'investissement requis et sa capacité de servir de moteur de développement économique dans les quartiers très pauvres.

Les approches visant à mobiliser la collectivité et à accroître la capacité d'agir du milieu

Outre des résultats d'interventions sectorielles, les initiatives de revitalisation de collectivités visent à créer des collectivités plus fortes et plus résilientes en investissant dans la mobilisation de leurs forces vives. Pour la plupart des intervenants, la mobilisation de la collectivité cherche à donner la parole et le pouvoir aux personnes et aux organismes qui peuvent légitimement en représenter les intérêts. Elle vise également à renforcer les liens sociaux et civiques entre les résidents d'un quartier.

Elle est à la fois une approche pour orienter le travail et un investissement délibéré. En tant qu'approche, elle insiste pour que les programmes d'intervention soient conçus, mis en œuvre et évalués sur une base participative. Ces programmes doivent développer les capacités du milieu et renforcer les relations positives et productives entre acteurs locaux. En tant qu'investissement délibéré, la mobilisation de la collectivité est un ensemble d'actions visant à développer les capacités des personnes et celles de la collectivité.

La mobilisation de la collectivité s'articule autour de quatre volets généraux d'investissement :

- la formation de leaders individuels;
- l'augmentation des capacités organisationnelles;
- l'accroissement du capital social et du sentiment d'appartenance à son milieu;
- le renforcement de la capacité collective d'agir des résidents et des organismes du quartier, surtout par la création de partenariats et de collaborations plus efficaces au sein du quartier et même au-delà de celui-ci. (Auspos, 2005).

Presque toutes les initiatives examinées dans cet ouvrage font fièrement état de ce qu'elles ont accompli au chapitre de la mobilisation des collectivités. Il est difficile de quantifier l'amélioration en matière de capacité collective d'agir et de relations, mais sur le plan qualitatif, les données, les anecdotes et les récits, ainsi que la conviction dont font preuve les personnes qui œuvrent dans ce domaine, sont des témoignages puissants.

Pour certaines personnes impliquées dans ce domaine, des victoires sur le plan de la mobilisation du milieu sont en soi un indicateur valide de réussite. Ce groupe accorde beaucoup d'importance à une participation accrue au processus démocratique des personnes les plus dépourvues de pouvoir et marginalisées de la société. Pour d'autres, la mobilisation est un moyen et non une fin. Ces personnes craignent que si la mobilisation des collectivités n'est pas associée à l'atteinte de résultats concrets liés aux interventions sectorielles, elle ne se limite qu'à une série de stratégies axées sur le processus et ne servent qu'à se donner bonne conscience. Selon elles, elle pourrait

même distraire du véritable travail de lutte à la pauvreté. Même si beaucoup de personnes sont tentées de passer outre à cette distinction et d'accepter que le travail soit un peu des deux à la fois, il reste que cela demeure une source de controverse constante dans ce secteur et que la question n'est toujours pas résolue. La dichotomie est plus évidente entre les militants locaux et les bailleurs de fonds des secteurs public et privé. Les premiers sont éminemment sensibles à l'absence de pouvoir, de ressources et d'espoir dans les quartiers pauvres et les deuxièmes doivent rendre compte de leurs investissements et présenter des résultats concrets à ceux qui les appuient.

Des initiatives de revitalisation de collectivités qui mettent l'accent sur la mobilisation des collectivités et sur des résultats probants

À la fin des années 1990, le centre d'hébergement pour personnes sans-abri **Hope Community (HC)** de Minneapolis a entrepris de se transformer en un carrefour d'organisation communautaire et d'échanges en vue de définir la vision du quartier. Les programmes de HC engagent chaque année plus de 500 jeunes et adultes dans des programmes d'éducation, de leadership, d'arts, de dialogue communautaire et d'organisation communautaire. HC bâtit de vastes réseaux et des partenariats pour servir l'ensemble de la collectivité. Lorsqu'il est devenu évident que les immeubles délabrés et servant de repères aux revendeurs de drogues étaient au cœur de ses problèmes, HC s'est acquitté, non sans réticence, de la tâche d'acheter et de restaurer les immeubles en question et de transformer le carrefour Franklin-Portland.

Depuis 1998, la Fondation de la famille **Jacobs (FFJ)** et l'organisme **Jacobs Center for Neighborhood Innovation** se sont associés à une collectivité laissée pour compte de San Diego afin de repérer et d'acquérir méticuleusement 45 propriétés délabrées et sous-utilisées pour leur redonner une deuxième vie productive. Fidèle à la philosophie d'appropriation de l'action locale par les résidents soutenue par la JFF, les résidents procèdent actuellement à la planification et à la conception du *Village at Market Creek* et, ultimement, celui-ci leur appartiendra. Au cours des douze dernières années, la JFF a investi 20 M\$ dans le *Village at Market Creek*, ce qui a permis d'amasser 60 M\$ de fonds supplémentaires auprès d'une vingtaine de partenaires publics et privés.

New Song Urban Ministries (NSUM) est une organisation chrétienne de développement communautaire travaillant dans Sandtown, un quartier extrêmement défavorisé de Baltimore. Créée en 1988, étape par étape, NSUM a mis en place un ensemble d'activités pour répondre aux besoins pressants des résidents sur le plan du logement, de l'éducation, de la santé et de l'emploi. Sa mission s'inspire profondément des principes d'une communauté de foi, en vertu de quoi les résidents se regroupent autour d'un objectif commun et prennent en charge le mieux-être de leur collectivité. NSUM compte plusieurs réalisations, notamment l'ouverture d'une école contractuelle et la construction de 270 logements dans le cadre d'Habitat pour l'humanité.

Dudley Street Neighborhood Initiative (DSNI) à Boston est engagé depuis 1984 dans la planification et l'organisation communautaire afin d'assurer la revitalisation de l'environnement physique, économique, social et humain d'un quartier dévasté. Par l'acquisition sans précédent de propriétés expropriées et grâce à un partenariat avec la Ville, DSNI a créé une fiducie foncière communautaire. Celle-ci possède des logements abordables en permanence qui sont à l'abri des forclusions. Sous la gouverne de résidents,

DSNI a rassemblé un grand nombre de parties intéressées et a créé une collectivité dynamique.

Latino Health Access (LHA) forme des « promoteurs », c'est-à-dire des résidents du quartier qui font du porte-à-porte dans Santa Ana, en Californie auprès d'une population d'immigrants, qui sans ces visites serait complètement isolée. Au début, les « promoteurs » ont surtout mis l'accent sur le contrôle du diabète, mais après avoir obtenu la confiance des gens et établi des liens avec eux, ils se sont attaqués à des problèmes beaucoup plus complexes, comme la violence familiale et la consommation de drogues. Récemment, les « promoteurs » se sont mobilisés pour obtenir la gouvernance de propriétés municipales non utilisées; ils ont recueilli les fonds nécessaires pour aménager un parc où les enfants et les adultes pourront s'adonner à des activités physiques et sociales.

Lawrence CommunityWorks (LCW) mène plusieurs stratégies de démarchage et d'organisation fondées sur la théorie des réseaux. LCW a mis au point une démarche décentralisée pour promouvoir l'engagement conjoint des résidents et d'autres intervenants (par opposition au seul engagement des résidents) dans l'action auprès des familles et de la collectivité. Ses 5 000 membres participent à des activités civiques et offertes dans le cadre de programmes sectoriels en fonction de leurs besoins, désirs, talents et intérêts. Mis sur pied en 1986, LCW était au départ une CDC (Community development corporation) dont la raison d'être était l'obtention de droits fonciers pour la construction de logements abordables; aujourd'hui, LCW s'investit dans une gamme diversifiée d'activités de développement social, physique et économique. Un programme de LCW porte sur la mobilisation citoyenne et la formation d'agents de changement social. Un autre programme est consacré à l'apprentissage par les pairs et au partage de connaissances avec d'autres organisations un peu partout au pays.

Même s'il est difficile de généraliser à partir de ces six initiatives de revitalisation de collectivités distinctes, elles ont certaines caractéristiques en commun :

- **Elles veillent toutes résolument à une prise en charge économique et politique du travail par les résidents;** leur légitimité et leur pouvoir viennent de cet engagement. Il est clair que leur responsabilité est à l'égard de la collectivité. Leurs règles de gouvernance et de gestion reflètent et opérationnalisent cette valeur. Elles sont prêtes à mettre le temps qu'il faut pour que le milieu s'approprie le travail de revitalisation et elles ne court-circuitent jamais ce processus. Aux dires de Susan Tibbels de New Song Urban Ministries (NSUM) : « Notre mission est d'aimer Dieu et notre voisin, pas seulement de faire fonctionner une bonne école. Ce n'est pas simplement une question de sémantique, la différence est philosophique. Au cœur de notre démarche, il y a les relations, les personnes et notre manière d'interagir ». L'engagement des personnes les unes envers les autres et à l'endroit de la collectivité est ce qui motive le travail, et cet engagement personnel peut s'exprimer dans la mission de l'organisation. America Bracho, qui travaille pour l'organisme Latino Health Access, dit : « C'est avec le cœur qu'on recrute, pas avec le cerveau. On peut exercer le cerveau, pas le cœur ».
- **Ce sont des entités organiques qui émergent des forces et des besoins du milieu** au lieu d'être dictées ou balisées de l'extérieur. Elles prennent le temps qu'il faut pour bien faire les choses. Elles ne se voient pas comme ayant une date de début et une date de fin. Elles apprennent au fur et à mesure, et la portée de leur travail se définit au fil des réussites, des nouvelles demandes des résidents, des besoins qui s'imposent d'eux-mêmes et des occasions qui se présentent.
- **Aucune n'est contrainte par une seule priorité d'intervention étroite,** mais elles ne visent pas nécessairement, au départ, une « approche globale et intégrée ». Leur point

de départ n'est qu'un point d'entrée à partir duquel se bâtissent l'expérience, la légitimité et la capacité organisationnelle. Il s'agit de la première étape du parcours à long terme de la revitalisation de collectivités.

- **Toutes ont dû s'engager dans une forme ou une autre de revitalisation de l'environnement physique** du quartier où elles se déroulent. Pour certaines, la revitalisation de l'environnement physique a été leur activité dominante, tandis que pour d'autres la construction de logements ou l'aménagement d'un parc, par exemple, ont été un moyen d'atteindre d'autres buts.
- **À l'instar de toute organisation efficace, elles ont des dirigeants extraordinaires** qui parviennent à concilier les processus afférents à la mobilisation de la collectivité à une capacité d'accomplir le travail à faire. Leurs visées sont ambitieuses, mais elles sont également stratégiques, réalistes et pragmatiques à l'égard de ce qu'elles ont entrepris de réaliser. Leurs stratégies correspondent à leurs sphères d'influence. Elles savent saisir les occasions au vol et profiter des possibilités politiques et financières qui se présentent sans pour autant s'égarer eu égard à leur mission centrale.
- **Contrairement à beaucoup d'initiatives de revitalisation de collectivités classiques, elles n'ont pas un seul bailleur de fonds.** Elles ont plutôt plusieurs sources de financement et ne sont pas associées à un bailleur de fonds particulier. La Jacobs Family Foundation (JFF) fait cependant exception à la règle dans ce groupe : la JFF est un bailleur de fonds enraciné dans son milieu. Sa façon d'utiliser ses ressources est différente de celle de la philanthropie classique et son implication dans le quartier est à long terme. (cf. chapitre 5; et Sojourner et col., 2004)

Source : sites web des initiatives et programmes vedettes

Cette controverse de longue date est exacerbée par l'absence de données probantes pour démontrer qu'une augmentation des capacités d'agir d'une collectivité améliore le sort des personnes, des familles et de la collectivité. Pour obtenir ces données probantes, il faudrait réaliser des projets pilotes et mener des évaluations complexes, un exercice que les bailleurs de fonds, à ce jour, refusent toujours de financer. Pourtant, le domaine de la revitalisation de collectivités dans son ensemble a une définition suffisamment sophistiquée de la mobilisation des collectivités et de la théorie du changement en matière de mobilisation des collectivités pour que ce type de recherche s'avère possible.

Mobilisation des collectivités et renforcement de la capacité collective d'agir – stratégie 1 : développement du leadership et acquisition de compétences

Ce domaine foisonne de récits de personnes qui se sont investies dans des initiatives de revitalisation de collectivités et qui, par la suite, sont devenues des leaders locaux ou des gestionnaires au sein de leur organisation, ou qui ont accédé à un poste de direction à l'extérieur de leur collectivité immédiate. Manifestement, certaines caractéristiques de

l'approche fondée sur la mobilisation des collectivités, par leur nature même, font surgir le leadership. L'importance accordée à la participation citoyenne fait en sorte que les résidents disposent de nombreuses occasions de s'impliquer et d'assumer des rôles de leadership. Parce que la mobilisation des collectivités n'est pas une profession spécialisée ni agréée, mais plutôt une façon d'entrer en relation avec les personnes, les organisations et les collectivités, elle ouvre la voie à des personnes qui, autrement, faute de formation, ne pourraient probablement pas travailler dans le domaine de l'organisation communautaire ou des services sociaux. Et l'importance accordée à l'engagement des jeunes signifie qu'une personne peut grandir et acquérir de la maturité en s'impliquant dans une initiative de revitalisation de collectivités.

Il est possible que les leaders qui en émergent soient différents d'autres leaders, en ce sens qu'ils ont l'habitude de réfléchir aux causes interdépendantes de la pauvreté et de la détresse dans une collectivité et qu'ils sont à l'aise de franchir les frontières de l'intervention par secteur. Ils s'inspirent profondément des valeurs de l'engagement citoyen et de la concertation. Par conséquent, ils possèdent une expérience et des habiletés uniques en matière de planification globale, d'engagement citoyen et de création d'alliances stratégiques.

Parce que les initiatives de revitalisation de collectivités comptent un nombre considérable d'acteurs organisés et d'éléments à la fois distincts et interreliés, la barre qui détermine ce qui constitue un leader efficace est élevée, possiblement trop élevée. Les qualités de bon leadership propres aux initiatives de revitalisation de collectivités ne se retrouvent sans doute pas toutes dans une seule et même personne, mais ces qualités correspondent au mode de fonctionnement collectif de toutes les personnes et organisations œuvrant dans le secteur de la revitalisation de collectivités. Ces qualités comprennent les capacités de :

- Saisir la complexité des enjeux et des interactions, tout en demeurant centré sur les objectifs et en travaillant en vue de résultats à moyen et à long terme;
- Inspirer de l'espoir et un sentiment d'urgence à ses collègues;
- Mettre en œuvre des programmes avec efficacité;
- Utiliser des données locales pour analyser les enjeux et mobiliser le milieu;
- Interagir au-delà de frontières techniques et sectorielles;
- Interagir efficacement au-delà des différences de « couleur de la peau », de classe et de culture;
- Reconnaître les sphères d'influence susceptibles de contribuer ou de nuire aux efforts de changement et établir des liens constructifs avec celles-ci;
- Établir et entretenir des liens de confiance avec des acteurs et des clientèles variés;
- Être habile et savoir profiter d'occasions qui se présentent sur le plan des politiques, des tendances stratégiques, des programmes de financement et des rebonds économiques;

- Faire preuve d'initiative en matière de financement;
- Être ouvert à apprendre en adoptant un mode de gestion interne fondée sur la rétroaction pour apprendre et s'adapter.

Le développement du leadership est presque toujours un des objectifs des initiatives de revitalisation de collectivités. Par ailleurs, seules quelques-unes ont exprimé explicitement cette dimension de leur travail et ont élaboré des stratégies ciblées pour développer le leadership des participants. Par exemple, la Fondation Northwest Area a créé le programme Horizons pour mieux outiller les résidents afin qu'ils comprennent la nature de la pauvreté dans leur collectivité et puissent travailler ensemble à trouver des solutions. L'émergence de leaders survient, dans la plupart des autres cas, lorsque des résidents accèdent à un poste au sein de l'initiative ou siègent à son conseil d'administration (comme pour le Jacobs Center for Neighborhood Innovation). Ou, lorsque les employés d'une initiative vont travailler pour une fondation (comme pour la Fondation Skillman), pour un intermédiaire (comme à LISC à Chicago) ou pour une municipalité (comme San Francisco et Savannah). En effet, de nombreux acteurs issus du domaine de la revitalisation de collectivités occupent aujourd'hui des postes dans les secteurs public, privé et à but non lucratif. L'exemple le plus parlant à cet égard est sans doute dans l'administration Obama qui a recruté de nombreux leaders issus du domaine de la mobilisation des collectivités. Leur influence se constate dans l'importance qu'accorde l'administration Obama aux initiatives locales qui franchissent les frontières des interventions sectorielles et valorisent la participation citoyenne.

La plupart des programmes classiques de développement du leadership ne répondent pas bien aux exigences du domaine de la revitalisation de collectivités. Ces programmes mettent l'accent sur l'individu alors que la mobilisation des collectivités vise le développement des capacités d'agir du milieu, d'un groupe, d'une équipe ou d'une organisation. Par ailleurs, certains regrettent que les programmes classiques de développement du leadership identifient des personnes talentueuses, leur transmettent des compétences et leur ouvrent la voie pour travailler à l'extérieur de leur collectivité plutôt qu'au sein de celle-ci (bien qu'ils ne reprochent pas aux individus de faire ce choix). Le grand défi pour le domaine est d'accélérer la cadence du développement du leadership en identifiant et en accompagnant les leaders potentiels, en soutenant et en encourageant les leaders existants, et en leur offrant des possibilités de croissance à tous les échelons au sein du domaine. Reconnaisant que les jeunes sont susceptibles de fournir un nouveau type de leadership, une nouvelle énergie, quelques initiatives les ont recrutés en tant qu'organismes communautaires et agents de recherche.

Mobilisation des collectivités et renforcement de la capacité collective d'agir – stratégie 2 : développer les capacités organisationnelles

Généralement, les stratégies pour développer les capacités organisationnelles des organismes communautaires ont pour objet de les aider à améliorer leurs programmes

d'intervention, à élargir la portée de leur action et à s'assurer que les résidents et les priorités du quartier sont au cœur même de l'action. Quelques exemples :

- Comprehensive Community Revitalization Program (CCRP) - lancé par la Fondation Surdna dans le South Bronx (depuis, LISC a reproduit la formule d'abord à Chicago et maintenant à l'échelle nationale dans le cadre du programme Sustainable Communities). CCRP a ciblé des corporations de développement communautaire (CDC) bien établies et leur a demandé de mettre en œuvre un plan de revitalisation de collectivités plus vaste et plus ambitieux.
- Rebuilding Communities Initiative (RCI) - lancée par la Fondation Annie E. Casey, RCI a développé les capacités de plusieurs CDC de manière à fournir des services sociaux et à étendre leur travail en matière de développement humain.
- Neighborhood Partners Initiative (NPI) - financée par la Fondation Edna McConnell Clark, NPI a renforcé les capacités de cinq organismes communautaires dans Harlem et South Bronx (New York) pour réaliser divers projets de revitalisation locale dont la restauration de parcs, la promotion de la sécurité dans le quartier, la prestation de services pour les jeunes et la revendication pour de meilleurs services publics.
- Neighborhood and Family Initiative (NFI) - lancée par la Ford Foundation, NFI visait à développer les capacités des fondations communautaires afin qu'elles puissent adopter une approche intégrée en matière de revitalisation de collectivités.

Ces initiatives et d'autres démontrent que les initiatives de revitalisation de collectivités peuvent améliorer et développer les capacités des organisations qui les portent. Toutefois, ce ne sont pas toutes les organisations qui font bonne figure dans le cadre d'une initiative de revitalisation de collectivités. Deux organismes qui participaient à l'initiative de revitalisation de collectivités parrainée par Hewlett ont eu des difficultés : l'organisme porteur du projet de réaménagement du corridor de la 7^e rue et de la rue McClymonds s'est sabordé après trois ans et la Mexican American Community Services Agency, responsable de projet dans le quartier Mayfair, s'est désistée après cinq mois. Dans le même ordre d'idées, une CDC bien connue du South Bronx s'est retirée de Comprehensive Community Revitalization Program (CCRP) très tôt dans la démarche.

Les difficultés des organismes qui participent à une initiative de revitalisation de collectivités peuvent être de l'ordre de la gestion des activités ou de l'ordre de la gestion des relations. Il ne faudrait pas sous-estimer les capacités requises pour passer d'un secteur d'intervention unique, par exemple la construction de logements ou la prestation d'un service, à un programme d'intervention plus global. Les initiatives de revitalisation de collectivités exigent du conseil d'administration, du personnel et de la direction des organismes porteurs ou impliqués dans l'initiative des habiletés et des actions

différentes de celles requises dans le secteur des interventions uniques. Il leur faut également établir des relations avec un vaste éventail d'individus et d'organisations, et ces relations doivent être gérées avec doigté. Des employés clés doivent leur consacrer du temps et de l'énergie. Elles exigent de coopérer, de partager le pouvoir et d'assumer la responsabilité collectivement. Si l'objet que visent l'initiative locale et la mission de l'organisme porteur ne sont pas bien arrimés, des problèmes surviennent.

Les organismes communautaires ne sont pas tous aptes à mettre en œuvre un plan intégré de revitalisation de collectivités et ils ne devraient pas tous le faire. Pour beaucoup, il est préférable de demeurer dans les limites de leur propre expertise et de collaborer avec d'autres dans le cadre d'une initiative plus globale. Cela étant, les bailleurs de fonds devraient se montrer prudents lorsqu'ils encouragent un organisme communautaire à sortir de sa zone de confort. (Pour une discussion plus détaillée des difficultés de gérer les organismes et les relations que comporte une vaste initiative de revitalisation de collectivités, veuillez consulter Brown et Fiester, 2007.)

Qu'est-ce qui est préférable? Confier la responsabilité d'une initiative de revitalisation de collectivités à un organisme déjà établi et qui a fait ses preuves sur le plan de l'intervention ou de mobilisation des collectivités; investir dans le développement des capacités d'un organisme fragile; ou créer une nouvelle entité pour porter l'action?

La réponse dépend de ce que vise l'intervention. Si elle vise principalement à mettre sur pied de façon efficace des activités qui produiront des résultats spécifiques à l'échelle des individus et de la collectivité, le travail devrait être confié à un organisme très solide ayant démontré sa capacité à mettre en œuvre des programmes et à obtenir des résultats. Ce travail est déjà très difficile et trop en demander d'un organisme fragile mène directement à l'échec. Si l'initiative a pour objet de donner une place à l'expression de nouvelles voix, de démocratiser la démarche de changement, d'élargir le champ d'action ou de développer la capacité collective d'agir, il serait peut-être préférable de la confier à un organisme qui interagit avec un éventail d'acteurs dans la collectivité plutôt qu'à un organisme axé sur les programmes.

Dans beaucoup de collectivités défavorisées, le choix est mince. En effet, les organismes solides et bien pourvus sont rares dans ces milieux et les leaders individuels sont déjà beaucoup trop sollicités pour piloter une autre démarche ou pour contester les sphères d'influence traditionnelles, ce qu'exige une initiative de revitalisation de collectivités. Par ailleurs, ces milieux ont souvent connu peu de réussites antérieures ou n'ont pas établi les liens de confiance requis sur lesquels appuyer une stratégie d'envergure. Dans ces quartiers, le point de départ sera sans doute des organismes fragiles qui ont systématiquement besoin d'être renforcés avant de pouvoir entreprendre un projet ambitieux. La création d'une toute nouvelle entité devrait être un recours ultime et uniquement envisagée si le promoteur ou le bailleur de fonds de l'initiative est prêt à s'engager à long terme à soutenir le développement et la survie du nouvel organisme. Les bailleurs de fonds et autres promoteurs d'initiatives de revitalisation de collectivités doivent évaluer les capacités du milieu et concilier le type et le niveau de leurs

investissements à des buts réalisables, compte tenu du contexte.

Très souvent, un même organisme n'allie pas à la fois capacité d'intervention concrète et capacité de mobilisation de la collectivité. Malheureusement, on fait état de nombreuses initiatives dont les buts au départ s'articulaient autour de la prise en charge citoyenne et du renforcement des capacités de la collectivité qui ont été jugées, souvent de manière prématurée et négative, sur l'atteinte ou non d'un ensemble de résultats attribuables aux interventions. On retrouve aussi des situations où les bailleurs de fonds ont attribué la responsabilité principale de l'initiative à des organismes de services ou à des fournisseurs de logements à but lucratif qui sont efficaces dans leurs champs d'expertise respectifs, mais incapables d'adopter l'état d'esprit requis pour mener une démarche participative de mobilisation du milieu. Sans objectifs clairs et conséquents, on ne peut ni atteindre des résultats concrets liés aux interventions, ni renforcer la capacité d'agir d'une collectivité.

L'amélioration des pratiques de gestion des organismes à but non lucratif (OBNL) est une tendance soutenue par les fondations au cours de la dernière décennie. Par exemple, la Fondation Edna McConnell Clark a modifié ses stratégies de subvention pour mettre l'accent sur le développement des capacités des OBNL qui œuvrent à améliorer la situation et les perspectives de réussite des jeunes défavorisés, notamment le projet Harlem Children's Zone, à déployer leur action à plus grande échelle. Un indicateur de cette tendance dans le milieu philanthropique est la croissance remarquable du groupe d'affinités Grantmakers for Effective Organization. Ce groupe informel, qui ne réunissait, il y a dix ans, que quelques bailleurs de fonds au départ, compte maintenant 350 organisations philanthropiques qui travaillent au renforcement et à la consolidation d'OBNL.

Les cabinets classiques d'experts-conseils en gestion œuvrent davantage depuis dix ans dans le secteur des OBNL. Bain & Company a créé Bridgespan en 2000, un cabinet d'experts-conseils spécialisé dans le secteur des OBNL. La société McKinsey & Company joue un rôle actif dans plusieurs initiatives de revitalisation de collectivités parrainées par des fondations. Monitor, un groupe-conseil en affaires, a créé l'institut Monitor pour travailler auprès d'organismes sociaux et de groupes environnementaux. Les investisseurs dans le secteur social ont également emprunté certaines pratiques de gestion et de développement organisationnel du secteur privé pour les appliquer aux domaines des services sociaux et du développement communautaire.

Le travail de développement des capacités organisationnelles décrit ici est généralement intégré dès les étapes de conception de l'initiative de revitalisation de collectivités et il vise à en améliorer les résultats. Par ailleurs, dans certains endroits, ce travail vise un objectif encore plus large, à savoir bâtir les capacités d'agir et les infrastructures de l'ensemble de la collectivité. Par exemple, selon la théorie du changement sur laquelle s'appuie le travail de la Fondation Skillman, la situation des jeunes de Détroit s'améliorera significativement si chaque quartier est doté de son propre réseau bien développé de soutien et qu'il offre aux jeunes un éventail de possibilités de se réaliser.

La Fondation Skillman poursuit une variété de stratégies pour renforcer les capacités du réseau d'organismes de développement de l'enfance et de la jeunesse, d'éducation, de groupes citoyens et d'autres associations des quartiers de Détroit, peu importe qu'ils soient subventionnés ou non par la fondation. À Chicago, le but premier de New Communities est de consolider l'infrastructure organisationnelle dans les seize quartiers visés par le programme. Selon LISC, ce travail de développement des capacités organisationnelles « bâtit la plateforme » requise pour assurer la pérennité et l'efficacité des initiatives de revitalisation de collectivités. La Fondation Mary Reynolds Babcock a modifié ses stratégies de subvention pour mettre l'accent sur le renforcement de l'infrastructure locale, régionale et à l'échelle de l'État afin d'aider des personnes et des collectivités du sud des États-Unis à se sortir de la pauvreté.

Ce courant peut illustrer un changement majeur des orientations et du rôle du secteur philanthropique en matière de revitalisation de collectivités. Comme le soulignait un travailleur sur le terrain : « Ne financez pas l'organisation, financez la collectivité ».

Mobilisation des collectivités et renforcement de la capacité collective d'agir – stratégie 3 : bâtir le capital social

Presque toutes les initiatives de revitalisation de collectivités ont pour but fondamental d'accroître le capital social et la solidarité entre résidents. Le *capital social* renvoie aux « caractéristiques d'une organisation sociale, tels les réseaux sociaux, les normes sociales et la confiance sociale, qui facilitent la coordination et la coopération pour le bien de tous ». (Putnam, 1995). Les initiatives de revitalisation de collectivités cherchent à bâtir le capital social des quartiers défavorisés pour des raisons affectives, afin de réduire l'effet corrosif que peut avoir la pauvreté extrême sur les liens interpersonnels et l'entraide et pour des raisons pratiques, afin de bâtir les capacités citoyennes, économiques et politiques des résidents à faire de l'action collective et à contribuer à des initiatives de revitalisation locale.

La valeur reconnue au renforcement du capital social s'appuie sur de nombreuses théories. Les ouvrages consacrés au développement des enfants et des jeunes insistent sur l'importance d'investir dans les relations pour assurer le plein épanouissement des enfants et des jeunes. La recherche dans le domaine du développement communautaire note l'importance du bon voisinage pour conserver les propriétés en bon état. La recherche en sociologie établit une corrélation entre la capacité collective d'agir et la réduction de la criminalité. L'expérience reliée à l'immigration met en relief l'importance des réseaux sociaux pour l'intégration des nouveaux arrivants. Enfin, les modèles d'organisation communautaire et de prise en charge citoyenne insistent sur l'importance des relations dans l'action collective.

Pour certains, l'accroissement du capital social a aussi pour objet de changer les normes ou la culture d'une collectivité. Cette volonté de changement s'appuie sur un nombre grandissant d'écrits qui présentent les effets des normes d'un milieu sur le

mieux-être des enfants et des familles. Par ailleurs, les conclusions du projet Gautreaux corroborent la recherche en sciences sociales sur les effets des conditions locales sur le comportement des individus (Turner et Briggs, 2008).

Ainsi, peu importe le point de départ, que le travail sur le terrain vise le développement de l'enfant, l'aménagement de l'environnement physique ou la capacité collective d'agir, les initiatives de revitalisation de collectivités tiennent pour utiles l'accroissement du capital social et la création d'un sentiment d'appartenance à la collectivité.

Les interventions pour bâtir le capital social portent principalement sur la création de liens sociaux, culturels, psychologiques et civiques entre les résidents du quartier. L'hypothèse est que les collectivités fortes et dynamiques dépendent, d'une part, des liens interpersonnels entre les individus et les familles qui les composent et que ce sont elles, d'autre part, qui génèrent de tels liens. Ces liens créent un sentiment d'appartenance à la collectivité et sont une source de soutien entre résidents qui se manifeste dans des relations de bon voisinage (p. ex. recueillir le courrier d'un voisin parti en voyage, déneiger le trottoir d'un voisin âgé), dans l'entraide entre familles (p. ex. garder les enfants des autres) ou dans le partage d'information (p. ex. sur les programmes parascolaires, les activités à l'église, les possibilités d'emploi).

Beaucoup d'initiatives de revitalisation de collectivités organisent régulièrement des rencontres sociales et des fêtes de quartier afin de rassembler les résidents dans un cadre informel. La nourriture et les activités récréatives et culturelles sont généralement au rendez-vous. D'autres établissent délibérément des rapports individuels entre les résidents, comme les « parents ambassadeurs » dans le quartier White Center à Seattle (initiative Making Connections) qui gardent contact sur une base régulière avec des ménages désignés et leur fournissent de l'information sur les services liés aux soins de santé et à l'école, et sur les services communautaires. Enfin, d'autres poursuivent des stratégies classiques d'organisation communautaire et de démarchage.

L'intentionnalité, c'est-à-dire un investissement délibéré dans des actions conçues pour atteindre des résultats souhaités, est la condition préalable essentielle à l'accroissement du capital social, comme elle l'est, par ailleurs, à l'atteinte des résultats de n'importe quelle intervention sectorielle. L'allocation du temps des employés, les structures de gouvernance, les décisions en matière de financement, les stratégies de démarchage, etc., tous ces facteurs doivent être évalués et établis en fonction de leur contribution potentielle à l'accroissement du capital social de la collectivité.

Une bonne illustration de ce fait vient d'ouvrages et de recherches portant sur le développement du logement. Une des théories dont s'inspirent les projets domiciliaires destinés à des ménages à revenu mixte, comme HOPE VI, est que les jeunes à faible revenu dont les parents sont sans emploi seront influencés positivement en côtoyant leurs voisins de la classe moyenne qui partent travailler tous les jours. Or, une recension des écrits n'a pas permis de corroborer cette hypothèse (Joseph, 2006). En revanche, une étude de trois complexes résidentiels relevant de CDC, réalisée par Briggs et

Mueller, révèle que « les CDC ayant réussi à multiplier les relations informelles entre résidents et à étendre leurs réseaux de connaissances y étaient parvenues, parce que leurs employés y avaient consacré des efforts considérables et soutenus. » (LaPrade et Auspos, 2006). Par conséquent, même lorsqu'une initiative a pour objet l'amélioration d'un élément moins concret, comme le capital social, les activités pour y arriver doivent néanmoins être délibérées. Un tel objet ne peut pas être visé en tant qu'effet secondaire d'autres stratégies.

Il y a lieu de croire que les stratégies de développement du capital social peuvent accroître les connaissances et influencer les actions des résidents d'un quartier sur une base individuelle. La grande question stratégique, qui demeure du reste sans réponse, est de savoir si les initiatives de revitalisation de collectivités peuvent avoir un impact positif sur la culture ou sur les normes de comportement d'une collectivité entière. Un des objectifs de Harlem Children's Zone (HCZ) est de modifier les normes qui régissent les interactions entre les parents et les enfants du quartier en enseignant aux parents à utiliser un langage plus riche et plus positif lorsqu'ils communiquent avec leurs enfants. Dans le même ordre d'idées, les parents qui participent à New Song sont encouragés à faire la lecture à leurs jeunes enfants et on a observé qu'ils le font davantage maintenant. Racial and Ethnic Approaches to Community Health (REACH), une initiative parrainée par les centres de contrôle et de prévention de la maladie⁶, a pour mission de changer les normes en ce qui concerne le poids, l'alimentation et l'exercice physique, et d'encourager les résidents à s'entraider dans leurs efforts pour contrôler leur poids. Ces trois initiatives (HCZ, New Song et REACH) sont en mesure de démontrer des changements de comportement à l'échelle individuelle. Pour le moment, on ne sait pas si ces changements à l'échelle individuelle peuvent s'agréger et entraîner des changements à l'échelle de la collectivité. On ne sait pas non plus si les initiatives locales peuvent catalyser un changement de cet ordre.

Mobilisation des collectivités et renforcement de la capacité collective d'agir – stratégie 4 : capacité collective d'agir : analyse de données et diagnostic local, planification et organisation communautaire

L'objectif le plus global de la mobilisation des collectivités est celui d'accroître la capacité collective d'agir, c'est-à-dire « la capacité d'influencer ou de façonner les politiques, les pratiques et les services dans les secteurs public, privé et à but non lucratif et dans les milieux philanthropiques de façon à augmenter l'échelle, la portée et l'efficacité des activités de revitalisation de collectivités. » (Auspos et coll., 2009) Développer la capacité collective d'agir est un objectif fondamental des initiatives de revitalisation de collectivités, parce que cette capacité collective d'agir a le potentiel de catalyser, sur une base constante et à long terme, l'amélioration des conditions de vie des individus, des familles et des collectivités. Le domaine de la revitalisation

⁶ Instances s'apparentant aux directions de la santé publique

de collectivités en est encore à ses premiers pas sur ce terrain. De nouvelles données sur la façon de procéder et sur les bienfaits qu'on en retire ne font qu'émerger. Cela étant, les stratégies que peuvent déployer et que déploient effectivement les initiatives de revitalisation de collectivités pour renforcer la capacité collective d'agir d'un milieu sont de plus en plus claires. Trois stratégies ont dominé la toute dernière génération d'initiatives : l'analyse de données locales, la planification communautaire et l'organisation portée par le milieu.

Analyse de données et diagnostic local

Le domaine de la revitalisation de collectivités a utilisé et même enrichi diverses méthodes de collecte et d'analyse de données locales. Par exemple, Redwood Coast Rural Action, une initiative qui se déroule dans quatre comtés du nord de la Californie, a réuni deux universités et la Fondation Humboldt Area dans un effort pour générer des données exactes sur l'économie régionale afin de soutenir la planification, l'action et les représentations portées par le milieu. La Fondation Annie E. Casey a mis sur pied, dans le cadre de Making Connections, des partenariats d'apprentissage formés de résidents et d'organismes qui recueillent, analysent et utilisent des données pour évaluer la situation locale et étayer leurs stratégies de représentation. La Fondation Rockefeller dans le cadre du Community Planning and Action Program a soutenu les efforts des organismes locaux pour renforcer leurs capacités de collecte et d'analyse de données parfois par l'entremise d'une université (p. ex. Case Western Reserve de Cleveland) et parfois par l'entremise d'un OBNL (Urban Strategies Council à Oakland et DC Agenda à Washington). Cette démarche a jeté les bases de ce qui est devenu un des nouveaux instruments les plus importants pour le domaine de la revitalisation de collectivités : le National Neighborhood Indicators Partnership. Il s'agit d'un consortium d'intermédiaires de collecte et d'analyse de données locales reliés entre eux par l'organisme Urban Institute.

Les données locales peuvent faire beaucoup plus que soutenir le volet technique de la planification communautaire. Elles servent aussi à des fins politiques. L'expression *démocratisation des données* est apparue au cours de la dernière décennie pour exprimer cet aspect de l'utilisation des données et, effectivement, les données sont plus largement accessibles au public. Grâce à cette plus grande disponibilité de données locales, les résidents disposent d'informations qu'ils peuvent utiliser pour réclamer des services qui répondent aux besoins de la collectivité et pour tenir les institutions responsables face aux besoins démontrés. La disponibilité accrue des données est susceptible de devenir un outil encore plus puissant à l'avenir.

Planification communautaire

La démarche participative de planification communautaire est une deuxième stratégie

utilisée par les démarches territoriales intégrées (DTI)⁷ et les autres initiatives de revitalisation de collectivités pour bâtir la capacité collective d'agir d'un milieu. Il s'agit d'une démarche qui réunit, pour construire une vision commune de l'avenir de la collectivité, l'opinion, le savoir et l'engagement du milieu. La disponibilité de données locales a permis d'améliorer considérablement ces processus de planification. La démarche de planification mise en œuvre par le Comprehensive Community Revitalization Program (CCRP) dans le South Bronx à New York fait figure de phare dans le domaine. Les cinq plans d'action pour la revitalisation du quartier préparés par CCRP ont orienté l'initiative. Le programme MacArthur/LISC New Communities à Chicago et Sustainable Communities, l'initiative d'envergure nationale parrainée par LISC, se sont tous deux inspirés de ce modèle. D'autres démarches participatives de planification s'appuient sur des sondages porte-à-porte, des assemblées de cuisine, des programmes de subventions déterminées par le milieu et des approches classiques d'organisation communautaire autour de priorités locales. Les plans d'action servent, d'une part, à regrouper les résidents autour d'un but commun et, d'autre part, de tremplins pour l'action locale et les interactions avec des entités extérieures.

Des praticiens et des organisateurs communautaires ont mis au point des démarches intégrées de planification communautaire extrêmement efficaces et reconnues par une diversité d'acteurs en appliquant les lignes directrices suivantes :

- *Attention aux acteurs influents du milieu.* Leurs points de vue et leurs opinions ont plus de prise sur les bailleurs de fonds, les fournisseurs de soutien technique et les intermédiaires externes. Les démarches de planification communautaire efficaces mettent en œuvre des stratégies pour solliciter et intégrer les points de vue et la participation de résidents moins visibles, moins volubiles et moins connectés. Par exemple, dans le domaine de l'intervention jeunesse, des moyens innovateurs ont été trouvés pour atteindre les jeunes marginaux.
- *Les résidents n'ont pas tous besoin d'être impliqués tout le temps.* La participation des résidents peut et devrait varier en fonction des buts recherchés et du stade de développement de l'initiative. Par exemple, nous savons que les programmes d'emploi n'exigent pas une vaste mobilisation du milieu. Il faut plutôt des personnes et des organismes pour relier les résidents aux programmes de formation et aux employeurs. D'autre part, pour mettre en œuvre les programmes de sécurité des quartiers, il faut souvent mobiliser les jeunes, les parents, les personnes âgées, les fournisseurs de services sociaux, la police et l'Office municipal d'habitation.

⁷ Aux États-Unis, les Comprehensive Community Initiatives (CCI), que nous traduisons par démarches territoriales intégrées (DTI), sont une sorte de marque déposée. Elles font partie avec d'autres initiatives semblables des initiatives de revitalisation de collectivités.

- *La planification communautaire n'est pas constante.* Dans certains cas, la démarche participative de planification communautaire se déroule au début de l'initiative. Elle établit la base des actions futures. Dans d'autres cas, à l'instar de l'initiative de l'Université de Pennsylvanie dans West Philadelphia, l'ouverture sur la collectivité locale se fait uniquement quand les gestionnaires ont besoin de sonder la population pour un projet particulier. Mais une mise en garde s'impose : certaines collectivités ont été victimes d'une planification excessive de la part d'organismes externes menant sur un même territoire des démarches distinctes, se recoupant entre elles, et même contradictoires. Lorsqu'une telle situation se produit, la légitimité de la démarche de planification est entachée et le cynisme s'empare des résidents. Pour éviter cela, dans certains milieux où se déroule l'initiative Sustainable Communities (LISC), les organisateurs s'appuient sur les plans d'action existants dans le milieu. Ils se privent peut-être de l'adhésion et de l'élan que suscite l'élaboration d'un nouveau plan d'action communautaire, mais ils évitent ainsi de réinventer la roue.
- *La planification ne devrait pas se substituer à l'action.* Un défi majeur : déterminer comment passer de la planification à l'action et décider à quel moment le faire. Certaines des premières DTI ont consacré près de deux ans à la planification. On sait maintenant que deux ans, c'est beaucoup trop long pour soutenir l'engagement de la plupart des parties concernées. Les cycles de planification des initiatives actuelles sont plus courts et le passage de la planification à l'action est plus fluide et organique. Par exemple, elles peuvent travailler à faire des gains rapides et précoces pour stimuler l'intérêt et donner de l'élan au projet, tout en élaborant des stratégies plus globales pour réformer les institutions et les politiques. Un des tout premiers leaders des DTI prônait de « planifier et d'agir simultanément ». Il soutenait que la planification devait aller de pair avec l'action; elle ne devait jamais être seule.

Organisation communautaire

Dans les premiers temps des démarches territoriales intégrées (DTI) classiques, une bonne partie du travail d'organisation communautaire s'inscrivait sous le couvert général de « l'approche consensuelle ». Les partisans de cette approche se sont concentrés sur le fait que la revitalisation globale des quartiers les plus laissés pour compte exigeait d'établir des relations de travail efficaces entre une grande variété d'organismes communautaires, privés et publics. Puisque les collectivités pauvres étaient coupées des entités extérieures depuis fort longtemps, la solution pour amorcer des changements durables était de bâtir des liens de coopération avec celles-ci. Les détracteurs de cette approche suggéraient que les « bâtisseurs communautaires » (partisans de cette approche) faisaient preuve de naïveté à l'égard des sphères d'influence, du pouvoir et des intérêts personnels; ils reprochaient aux DTI de ne pas avoir un volet défense et promotion suffisamment mordant et de concevoir des stratégies de revitalisation de collectivités efficaces sur le plan de l'intervention sectorielle, mais apolitiques; et ils faisaient valoir qu'un agent de changement devrait être prêt à contester et à revendiquer auprès d'une variété d'organismes susceptibles

d'influencer la trajectoire d'une collectivité.

Au cours de la dernière décennie, la pratique de l'organisation communautaire s'est élargie pour apparier les stratégies d'organisation à des problématiques particulières, pour les arrimer aux expériences passées d'une collectivité, ainsi qu'aux capacités et à la culture de son leadership. Les interventions consistent pour l'essentiel à tenir les secteurs privé et public responsables à l'endroit de la collectivité. Beaucoup d'initiatives de revitalisation de collectivités ont pour objet d'aider les résidents à siéger aux instances de gouvernance pour y soulever les préoccupations de leur milieu et à demeurer impliqués. En cours de route, elles s'attaquent à la méfiance et à l'apathie qui peuvent naître d'expériences passées où l'on a pu voir des promesses brisées et des incohérences.

Face au secteur public, elles réclament aux administrations municipales de fournir de nouveaux services ou programmes dans les quartiers où elles se déroulent, comme des parcs ou la collecte des ordures, ou de s'acquitter des responsabilités qui leur reviennent (comme l'application des règlements ou la surveillance policière). Elles visent aussi la mise en œuvre efficace des programmes gouvernementaux. Pour ce faire, elles encouragent les résidents à profiter des avantages existants, comme le Crédit d'impôt sur les gains au travail ou le régime d'assurance-maladie offert dans certains États. Certaines des initiatives les plus novatrices encouragent les résidents à « participer aux affaires du gouvernement ». L'initiative CommunityWorks à Lawrence fait partie de celles-ci. Les citoyens apprennent les mécanismes d'élaboration de budgets publics et sont encouragés à formuler des revendications au nom de leur collectivité à des moments clés du cycle politique.

Les efforts d'organisation communautaire et de défense des intérêts locaux qui ciblent le secteur privé ont généralement pour objet d'assurer que tous les nouveaux investissements dans le logement, l'infrastructure et le développement économique auront des retombées positives pour la collectivité. Dans de nombreux projets de réaménagement urbain menés dans les plus grandes villes, comme Atlantic Yards à Brooklyn et Staples Center à Los Angeles, des ententes sur les avantages pour les collectivités ont été conclues, grâce à la mobilisation des résidents, pour garantir à ces derniers des emplois à salaires décents (assez pour faire vivre une famille), des logements à prix abordable, de l'embauche locale, des pratiques contractuelles responsables et des investissements dans les parcs et loisirs. À Denver, par exemple, deux quartiers de Making Connections (Fondation Annie E. Casey) étaient contigus à l'emplacement où on envisageait de réaménager une grande usine de fabrication. La fondation a accordé une subvention à une coalition d'organismes communautaires conviés par le centre d'économie stratégique Front Range, lesquels ont uni leurs efforts pour faire en sorte que le promoteur de l'usine accepte, comme condition pour recevoir des subventions municipales, de créer des emplois décents, d'offrir des logements à prix abordable, d'adopter des mesures d'assainissement de l'environnement, d'interdire les magasins à grande surface et de soutenir d'autres mesures bénéfiques pour la population locale.

Deux critiques persistent quant à l'approche adoptée par les initiatives actuelles de revitalisation de collectivités en matière d'organisation communautaire. La première porte sur la mesure dans laquelle elles écoutent réellement les résidents et représentent véritablement leurs points de vue. Il existe une impression persistante voulant que les

organisateurs communautaires professionnels, le personnel administratif et les acteurs influents du milieu qui dirigent les initiatives aient la main haute sur le processus d'élaboration du programme de l'initiative et sur les actions mises de l'avant. Selon cette perspective, l'organisation communautaire sert à faire adhérer les résidents à des théories du changement et des objectifs définis de l'extérieur. Il y a un certain nombre de questions concernant les initiatives de revitalisation de collectivités lancées de l'extérieur qui sont laissées en suspens. Comment peuvent-elles favoriser une véritable participation du milieu, représenter ses intérêts et, plus important encore, obtenir la confiance des résidents?

La deuxième critique est que l'organisation communautaire dans ce domaine évite encore de s'attaquer aux déséquilibres fondamentaux de pouvoir qui structurent les possibilités de changement aux États-Unis. Selon cette critique, le fait de diriger les efforts d'organisation autour de la finalité la plus étroite des interventions ou des initiatives maintient le statu quo ou, au mieux, soulage simplement les symptômes. Lorsque les puissants intérêts en causes sont structurés de manière à entretenir les iniquités raciales, le travail de prise en charge (empowerment) est encore plus complexe que ne l'est l'organisation communautaire portant sur des questions plus spécifiques ou sur des enjeux de classe sociale. De nouvelles initiatives régionales portant sur l'équité raciale, notamment les Gamaliel Metro Equity Campaigns, commencent à s'attaquer à ces problématiques. De nouvelles interventions auprès des jeunes et des immigrants pourraient également insuffler une nouvelle énergie au travail d'organisation communautaire et renforcer son potentiel social et politique auprès de populations extrêmement mobiles.

Investissements qui facilitent les relations entre la collectivité et les institutions, les systèmes et les acteurs externes

Les initiatives de revitalisation de collectivités sont fondées sur l'hypothèse voulant qu'une collectivité en santé dépende de l'arrimage réussi des capacités et des ressources dans trois secteurs principaux :

- La collectivité locale, qui comprend les organismes à but lucratif et à but non lucratif du milieu ainsi que des individus dans la collectivité;
- Le secteur public, qui comprend les organismes, le financement, les représentants et les politiques publics;
- Le secteur privé, qui comprend principalement les activités et les investissements commerciaux dans le secteur immobilier.

Pour décrire ce travail d'arrimage, beaucoup d'initiatives de revitalisation de collectivités utilisent l'expression « changement systémique » même si la définition de *changement systémique* et des résultats attendus est assez imprécise. Certaines décrivent leur action locale comme un point de départ pour démanteler les relations de pouvoir et les privilèges existants. Elles parlent en termes ambitieux de leur projet de transformation sociale, politique et économique et mettent de l'avant une vision de société plus équitable. Mais, même celles qui font état d'objectifs plus modestes établissent un lien

entre leur intervention locale, leurs interventions sectorielles et des visées de réforme plus vaste des politiques et des systèmes. Elles cherchent à stimuler l'amélioration des systèmes sclérosés, généralement ceux du secteur public, afin qu'ils encouragent et appuient, au lieu de décourager ou miner, l'efficacité et l'innovation à l'échelle locale.

Lorsque les initiatives de revitalisation de collectivités décrivent leurs relations avec les institutions extérieures, elles font valoir trois stratégies : éclairer et légitimer l'action locale et les priorités du milieu, concilier et arrimer les efforts et bâtir des partenariats avec des alliés puissants. Avec du recul, et en posant un regard sur ces initiatives de revitalisation de collectivités dans leur ensemble, il apparaît évident qu'elles ont influencé d'une quatrième façon, moins tangible celle-là, les systèmes au fil des années. Les principes fondamentaux qui les guident et les capacités qu'elles ont bâties ont infiltré le langage, les cadres et les méthodes d'intervention des leaders du secteur public et du milieu philanthropique investis dans la lutte à la pauvreté, les services sociaux et le développement communautaire.

Engagement face aux acteurs externes – stratégie 1 : éclairer et légitimer les priorités de la collectivité pour stimuler les investissements

Du point de vue le plus fondamental, la simple présence d'une initiative qui structure le travail et le financement au bénéfice d'une collectivité peut la faire sortir de l'anonymat, accroître sa visibilité et lui donner une plus grande légitimité. Les liens de causalité sont difficiles à établir, mais les acteurs des initiatives de revitalisation de collectivités révèlent comment leur travail a influencé l'environnement politique général et produit un impact positif sur leur milieu et sur les dossiers importants pour eux. Par exemple, les initiatives locales commencent habituellement par évaluer les besoins du milieu, recueillir des données et fournir des occasions aux acteurs locaux de discuter des mesures à prendre. En cours de démarche, la collectivité prend l'initiative de fixer les éléments d'un plan d'action qui, pour sa part, a une influence positive sur les décideurs et les intermédiaires influents externes.

Dans le cadre de l'initiative Redwood Coast Rural Action, les leaders de la collectivité ont travaillé à sensibiliser le grand public à divers scénarios économiques et environnementaux possibles pour l'avenir du nord de la Californie. Cette base étant jetée, ils se sont adressés aux décideurs et chefs d'entreprises pour qu'ils appuient une nouvelle vision d'avenir pour la région. Cette démarche participative a permis d'obtenir l'appui du législateur envers des politiques novatrices pour promouvoir l'accès du grand public à un réseau de communications à large bande dans les zones rurales de la Californie, une condition préalable au développement économique régional.

Beaucoup d'initiatives ont tenté de chiffrer le financement accru consenti à leurs quartiers (pour le développement économique, les projets domiciliaires, les services sociaux, l'éducation, les parcs et les services publics) dans le but de démontrer que leurs efforts avaient soulevé l'intérêt d'instances externes pour leurs collectivités. La

plupart des initiatives de revitalisation de collectivités étudiées dans cet ouvrage soutiennent avoir obtenu de l'argent nouveau de sources publiques, privées et philanthropiques pour leur collectivité.

- Selon l'évaluation du programme New Communities à Chicago réalisée par le MDRC, les organismes responsables soutiennent avoir obtenu plus de 250 M\$ d'investissements reliés au logement pour les seize quartiers de l'initiative et près de 100 M\$ pour le développement économique, l'aménagement d'espaces publics, les programmes publics, l'éducation et les services sociaux.
- CCRP indique que les 9,4 M\$ que lui a consentis la Fondation Surdna lui ont servi de levier pour obtenir 44 M\$ d'investissements additionnels pour ses quartiers dans le South Bronx à New York.
- Le financement et les activités de la Fondation Annie E. Casey, dans White Center à Seattle, ont convaincu d'autres bailleurs de fonds de financer des activités axées sur des enjeux particuliers dans ce quartier.
- Lorsque l'État du New Jersey a décidé de financer le plan de réaménagement de Camden, les fondations Ford, Annie E. Casey et Campbell ont emboîté le pas pour fournir des fonds additionnels.
- Des institutions pivots, comme l'Université de Pennsylvanie et l'Université Johns Hopkins, ont réussi à amasser beaucoup d'argent pour revitaliser leurs quartiers.

Toutefois, il est difficile de démontrer que les initiatives de revitalisation de collectivités ont bel et bien stimulé ces nouveaux investissements et que, sans elles, ces investissements ne se seraient pas concrétisés. Même si on a des réserves quant à l'ampleur de l'effet levier des initiatives sur le financement consenti aux quartiers, il est probable que la présence d'interventions collectives structurées, légitimes et efficaces dans un quartier augmente la visibilité de l'initiative et la crédibilité des activités entreprises, ce qui, en retour, attire d'autres investissements. Et c'est spécialement vrai lorsque les plans d'action des collectivités sont de qualité et sont rendus accessibles au public.

Engagement face aux acteurs externes – stratégie 2 : agir à titre d'intermédiaire et arrimer les efforts

Lorsque l'arrimage est réussi entre les secteurs public, privé et communautaire, c'est souvent parce qu'un intermédiaire (instance de concertation) est là pour aider à concilier les intérêts des parties et faire contrepoids aux iniquités en matière de pouvoir, d'information, d'expertise et d'argent. L'intermédiaire peut être une personne, un organisme ou un réseau. Il peut être issu d'un ou de l'autre des trois secteurs ou leur être extérieur. Il peut être organique ou créé de toutes pièces (dans ce dernier cas, habituellement une fondation est l'instigatrice).

Dans beaucoup de démarches territoriales intégrées (DTI) classiques, c'est la fondation parrainant l'initiative qui a créé l'instance de concertation. Ce fut le cas lorsque la Fondation Annie E. Casey a exigé que ses partenaires locaux forment ou désignent une instance intermédiaire (Local Management Entity ou LME) pour l'initiative Making Connections ou lorsque la Fondation Surdna a créé CCRP Inc. dans le South Bronx ou lorsque la Fondation Robert Wood Johnson a créé l'organisme Institute for Community Change pour en faire l'intermédiaire de son Urban Health Initiative. Parfois, on demande à un organisme existant d'assumer le rôle d'intermédiaire, comme dans le cas des fondations communautaires des projets Hewlett et Ford (et de certaines LME de Making Connections).

Parfois, un intermédiaire peut étendre ses fonctions existantes pour inclure un programme plus exhaustif, comme l'a fait LISC pour New Communities à Chicago et Sustainable Communities, son initiative nationale. Plus récemment, certains bailleurs de fonds enracinés dans le milieu, comme la Fondation de la famille Jacobs dans San Diego, ont développé l'expertise requise pour s'acquitter de cette fonction. Ce tout dernier modèle d'intermédiaire pourrait s'avérer particulièrement puissant, car les fonds de dotation des bailleurs de fonds enracinés dans le milieu leur permettent justement d'assumer ce rôle. Enfin, certaines organisations sont si puissantes qu'elles peuvent agir elles-mêmes à titre d'intermédiaires (p. ex. de grands promoteurs comme McCormack Baron Salazar ou des institutions pivots solides comme l'Université de Pennsylvanie).

Au lieu d'adhérer à un modèle institutionnel particulier d'intermédiaire et d'arrimage, les initiatives de revitalisation de collectivités récentes modifient leurs stratégies en fonction des résultats recherchés et des capacités de leur milieu. Par exemple, pour les initiatives qui visent le développement des enfants et des jeunes, la fonction d'intermédiaire portera surtout sur les actions des secteurs public et communautaire. Pour les initiatives qui visent l'amélioration du logement et le développement commercial, où le secteur privé occupe le haut du pavé, elle portera sans doute sur le renforcement de la position du secteur communautaire et public par rapport au secteur privé en s'assurant, par exemple, que les ententes sur les avantages pour les collectivités sont respectées.

La tâche qui attend le domaine de la revitalisation de collectivités consiste à décrire et à soutenir, dans la mesure du possible, les fonctions d'intermédiaire qui permettent l'arrimage des efforts. Les fonctions et les rôles nécessaires pour réussir l'arrimage des efforts entre les secteurs public, privé et communautaire consistent notamment à :

- *Utiliser des données* — recueillir, analyser, utiliser et publier les données sur la collectivité pour améliorer ses conditions de vie.
- *Rassembler et légitimer* — agir comme un rassembleur neutre ou empreint de certaines valeurs auprès d'un large éventail d'organisations et d'individus qui ont un intérêt dans la collectivité; établir la légitimité des acteurs locaux entre eux, et

entre ceux-ci et les instances extérieures; et créer un forum où tous peuvent travailler ensemble.

- *Renforcer la capacité de représentation et défendre les intérêts du milieu* — veiller à ce que les intérêts locaux soient fortement représentés auprès des secteurs public et privé par divers moyens, notamment l'organisation communautaire, l'analyse budgétaire, l'application des ententes sur les avantages pour les collectivités et la mobilisation des électeurs.
- *Définir une vision et faire de la planification* — animer ou soutenir la démarche participative pour définir une vision du quartier partagée par l'ensemble de la collectivité et élaborer des plans pour réaliser cette vision.
- *Accéder à l'expertise technique et aux pratiques exemplaires* — s'assurer que les acteurs locaux ont accès aux recherches les plus récentes, aux données techniques et aux meilleures pratiques dans leur champ respectif d'intervention.
- *Animer la concertation et les partenariats* — animer les travaux des partenariats et des collaborations stratégiques pour pallier des lacunes au chapitre des services locaux et générer des actions collectives au nom de la collectivité.
- *Gérer les communications* — assurer ou gérer les communications stratégiques entre les acteurs locaux, et entre ceux-ci et les instances extérieures.
- *Obtenir du financement* — relier la collectivité à des ressources externes.
- *Réagir aux situations urgentes ou aux occasions qui se présentent* — faire preuve d'initiative et amener la collectivité à réagir lorsque les conditions changent; anticiper les problèmes à l'horizon.
- *Résoudre les conflits* — aplanir les difficultés lorsque des intérêts organisationnels, juridiques, réglementaires ou interpersonnels s'opposent ou se concurrencent.
- *Demeurer fidèle à la mission* — faire en sorte que les parties maintiennent toutes le cap sur les objectifs à long terme, même lorsque des distractions ou des exigences à court terme surgissent.

Parfois, la fonction d'intermédiaire exige la restructuration d'une multitude d'initiatives locales qui se déroulent simultanément dans un quartier et qui sont parrainées par différentes instances dont les objectifs et les façons de travailler diffèrent. Il arrive que des initiatives s'opposent ou que leurs demandes contradictoires épuisent les capacités locales déjà limitées. La lourde responsabilité de composer avec les investisseurs extérieurs revient alors à la collectivité. Un exemple à cet égard : Fruitvale à Oakland. Plusieurs initiatives communautaires financées par des fondations et le gouvernement s'y déroulent depuis deux décennies. Une CDC locale (Unity Council) agit comme intermédiaire entre les divers investisseurs et comme gardienne de la stratégie globale. Un autre exemple en Californie : une évaluatrice explique qu'on a retenu ses services à quatre reprises pour évaluer quatre initiatives différentes se déroulant dans un même

quartier. Aucun des promoteurs de ces initiatives n'était au courant de l'existence des trois autres. Cette évaluatrice croit qu'elle est la seule personne à vraiment comprendre toutes les initiatives importantes en cours dans ce quartier. Elle déplore les occasions manquées d'accroître l'impact de l'intervention et de développer le savoir collectif parce que les promoteurs n'ont pas réussi à interagir efficacement.

Engagement face aux acteurs externes – stratégie 3 : bâtir des partenariats avec des alliés puissants pour influencer les institutions publiques

Des changements systémiques ont été obtenus grâce à la proximité et à l'influence d'acteurs puissants informés par leurs partenariats ou par leur travail réalisé en parallèle avec celui des initiatives de revitalisation de collectivités. Comme l'encart de la page suivante l'illustre, la capacité des collectivités locales à influencer le fonctionnement des secteurs public ou privé ne va pas de soi et n'est pas un effet automatique de la qualité des interventions locales. L'analyse de l'intérêt personnel des intermédiaires influents par rapport aux priorités du milieu, l'identification ciblée de changements à des politiques ou à des pratiques qui seraient bénéfiques pour la collectivité et enfin, l'élaboration de stratégies pour mobiliser les forces vives du milieu ou pour établir une relation avec un allié puissant capable de changer le système sont autant de facteurs qui ont conduit à des changements sur le plan des politiques et des institutions.

Les stratégies comprennent, notamment, tirer profit du pouvoir et des contacts des fondations et des partenaires-intermédiaires, entremettre des partenariats en vue de changer des comportements des secteurs public et privé et créer une filière autonome pour l'action politique en appui à l'action locale. Dans chaque cas, des stratégies particulières sont élaborées pour réagir à un programme particulier de réforme politique. Selon cette perspective, il vaut mieux que les changements systémiques soient entrepris par des acteurs qui connaissent le processus des réformes politiques, notamment des organismes de défense et de promotion, des commissions spéciales et d'autres groupes citoyens.

Avoir recours à des alliés pour promouvoir des changements systémiques

Partenariats avec des organisations puissantes. Dans le cadre du programme New Communities à Chicago, LISC et la Fondation MacArthur sont reconnus comme de véritables partenaires de la Ville en matière de développement communautaire. Cela leur permet de travailler afin d'accélérer la délivrance de permis et de simplifier les mécanismes d'approbation par la Ville des projets d'aménagement locaux. Voici un exemple où l'expérience de l'action locale a amené de puissants intermédiaires et bailleurs de fonds à utiliser de leur influence auprès de l'administration municipale afin de changer des procédures administratives et ainsi, aider des quartiers dans toute la ville.

Convier plusieurs acteurs autour d'une même table. Dans le cadre de l'initiative Harlem Children's Zone (HCZ) sur l'asthme, HCZ, le centre hospitalier de Harlem (un hôpital public) et l'école de santé publique de l'Université Columbia ont mis leurs efforts en commun pour dépister et traiter les enfants souffrant d'asthme sur le territoire couvert par HCZ. Une corrélation a été établie entre la participation au programme et la réduction de l'incidence et de la gravité des crises d'asthme des enfants. Cette initiative a jeté les bases de changements plus importants dans les relations entre cette collectivité et les institutions du système de santé élargi. Elle a permis d'étendre la portée des services en suscitant la participation du Service de santé et d'hygiène mentale de New York au partenariat et en étendant la collaboration de HCZ avec les écoles publiques du secteur. La capacité organisationnelle dont a fait preuve HCZ pour convier autour d'une même table divers acteurs qui, par la suite, ont travaillé de concert à une campagne de financement et à l'évaluation du programme illustre de façon convaincante comment un organisme communautaire peut coopérer avec le système de santé pour mettre en place une approche active et préventive face à un problème de santé.

Créer une filière d'action pour les réformes institutionnelles en parallèle à l'action locale. Cette stratégie vise directement les intermédiaires influents dans les secteurs public ou privé et elle définit les interactions avec eux comme un champ d'action explicite. L'initiative Urban Health, parrainée par la Fondation Robert Wood Johnson est intervenue directement à l'échelle de la ville pour améliorer l'efficacité de l'administration municipale, orienter le financement, améliorer la qualité des services et surveiller le rendement de l'administration. California Endowment (un fonds de dotation) a élaboré un certain nombre de ses initiatives (notamment California Works for Better Health, Agricultural Farmworkers Initiative et Building Healthy Communities) autour d'une stratégie à deux volets : travailler localement sur les priorités de la collectivité et, en même temps, travailler à l'échelle de l'État pour des réformes politiques. Ils la surnomment la stratégie « de la racine à la tête de l'arbre ». Dans le même ordre d'idées, la Fondation Skillman soutient des réformes scolaires à l'échelle de l'État et de la municipalité, tout en soutenant financièrement les parents qui s'organisent pour exprimer leurs revendications à l'échelle locale.

Engagement face aux acteurs externes – stratégie 4 : influencer les façons fondamentales dont les principales institutions publiques et privées définissent et exécutent leur travail

Même si les démarches territoriales intégrées (DTI) classiques sont en déclin, les principes directeurs qui ont orienté leur action perdurent et ont imprégné les façons dont fonctionnent les secteurs public et à but non lucratif et le milieu philanthropique. Ces principes directeurs comprennent :

- La valeur du « territoire » comme point d'entrée pour planifier le changement;
- L'approche intégrée et la concertation intersectorielle;
- La mobilisation des collectivités et, notamment, l'engagement des résidents dans la planification, la gouvernance, la mise en œuvre et l'apprentissage;
- L'évaluation et l'apprentissage en cours de route;

- L'attention accordée aux dynamiques régionales;
- La volonté d'investir dans le développement des capacités d'agir individuelles et organisationnelles.

Une partie de cette tendance s'explique par le fait qu'une génération de leaders qui ont fait leur école dans les initiatives de revitalisation de collectivités se retrouve maintenant au gouvernement fédéral, dans les administrations municipales et dans le milieu philanthropique. Ils portent en eux ces principes et les ont intégrés à de nombreuses politiques annoncées par l'administration Obama et à beaucoup d'autres initiatives gouvernementales et philanthropiques.

En résumé, il est évident que les retombées de la plupart des initiatives de revitalisation de collectivités ne correspondent pas aux attentes élevées à leur endroit. On s'attendait à ce que ces initiatives aient un impact plus grand impact que des interventions sectorielles plus étroites. On s'attendait à ce que le tout donne plus que la somme des parties. Et on s'attendait à ce qu'elles entraînent un torrent de changements qui transformeraient les collectivités défavorisées. Aux yeux de leurs détracteurs, le fait que les DTI et autres initiatives connexes n'aient pas atteint leurs buts ambitieux les relègue à la catégorie « d'échecs ».

Paul Brest, président de la Fondation Hewlett, écrit dans son introduction à l'examen externe de l'initiative Neighborhood Improvement : « Malgré un investissement de ressources financières et humaines considérable, l'initiative n'a pas amélioré de façon tangible la qualité de vie des résidents. Selon certains intervenants, la qualifier d'échec est trop sévère, mais il reste que c'est une vive déception » (Brown et Fiester, 2007). À l'instar d'Hewlett, bon nombre des premiers bailleurs de fonds des DTI classiques (p. ex. les fondations Edna McConnell Clark, Ford, Pew, Rockefeller, Surdna) n'investissent plus dans ce type d'initiatives de revitalisation de collectivités.

D'autre part, comme l'a démontré cette analyse, les réussites notables sont nombreuses. Pour n'en nommer que quelques-unes : Harlem Children's Zone a fait grimper les notes aux examens de la 3^e année des enfants du quartier au niveau de la moyenne de l'État du New York. La population de West Philadelphia vit dans un milieu sûr, doté de logements décents, d'une bonne école et de commerces. Le quartier Diamond, à San Diego, a maintenant un centre communautaire et commercial dynamique qui envisage de s'étendre à des secteurs adjacents de ce quartier de 88 000 habitants. Seize quartiers de Chicago se sont dotés de plans d'action intégrés très efficaces et leur mise en œuvre initiale connaît du succès. Le comté de Miner, dans le Dakota-Sud, s'est doté d'installations d'énergie renouvelable qui sont en train de revitaliser l'économie locale. Et des CDC ont construit des centaines de milliers de logements décents pour les familles à faible revenu.

La question ne se limite pas à se demander quel a été le rendement de ces initiatives de revitalisation de collectivités. Il faut plutôt se demander quelles sont les choses qu'elles ont mises en œuvre qui annoncent des retombées encore plus importantes à l'avenir, même s'il n'est pas possible pour le moment d'en mesurer tous les avantages. Ces initiatives ont développé chez les personnes, dans les organisations et dans les collectivités une capacité collective d'agir qui, selon les intervenants du domaine, continuera sûrement de porter des fruits. À une échelle plus globale, les initiatives de

revitalisation de collectivités ont permis d'approfondir notre compréhension de la dynamique du changement dans les quartiers pauvres, et ce savoir orientera l'action future dans de nombreux champs d'intervention.

Lorsqu'un évaluateur de programmes examine les raisons pour lesquelles certaines interventions n'ont pas produit les résultats souhaités, il cherche à voir s'il y a une faille dans la théorie ou une faille dans la mise en œuvre. Ces deux types de faille s'appliquent à la plupart des initiatives de revitalisation de collectivités. La principale faille au chapitre de la théorie prend la forme suivante : on s'attend à ce qu'une somme relativement modeste d'argent de source philanthropique ou gouvernementale (généralement environ 1 à 3 M\$ par année) serve de catalyseur à des activités qui s'appuieront les unes sur les autres pour améliorer de façon importante la qualité de vie et le sort des personnes les plus pauvres vivant dans des collectivités extrêmement défavorisées, et ce, dans un laps de temps limité (habituellement de sept à dix ans). Une faille au chapitre de la mise en œuvre survient généralement lorsque des décennies de sous-investissements ont entraîné l'épuisement des actifs d'une collectivité, lorsque le personnel et l'organisme porteur ne sont pas bien outillés pour assumer leur fonction, lorsque l'initiative a du mal à concilier les objectifs liés aux processus et les objectifs liés aux livrables et lorsque les leaders sont incapables de gérer la grande multiplicité de relations et d'activités. Par conséquent, l'intervention n'atteint pas l'envergure et l'intensité requises.

Le défi que doit maintenant relever ce domaine consiste à puiser à même le bon et le moins bon pour éclairer les orientations futures, car il n'y a pas de doute que les initiatives de revitalisation de collectivités sont un outil important et continueront de faire partie des stratégies de lutte à la pauvreté, de développement communautaire et de plus grande justice sociale. Malgré les influences régionales, la mobilité des personnes, les allégeances à des groupes identitaires et la popularité des réseaux sociaux virtuels, les collectivités locales demeurent importantes. Notre grand défi consiste à faire mieux, et non pas à abandonner. Il est donc important d'être aussi honnêtes que possible et d'analyser en profondeur pourquoi nos attentes élevées à l'endroit des initiatives de revitalisation de collectivités ne se sont pas concrétisées de manière à guider les actions de ceux et celles qui poursuivent ce travail dans sa prochaine phase. Le reste de cet ouvrage propose des analyses, des leçons et des conclusions pour éclairer la prochaine génération d'initiatives de revitalisation de collectivités.

KUBISCH Anne, Patricia AUSPOS, Tom DEWAR et Prudence BROWN. *Voices From the Field III, Lessons and Challenges for Foundations Based on Two Decades of Community-Change Efforts*. Washington, D.C., Aspen Institute, 2010, 213 p.



Ouvrage traduit de l'anglais par Jocelyne Tougas, trad. a. et révisé par un comité éditorial. (Version 1.0) Cette œuvre est mise à disposition selon les termes de la [Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 2.5 Canada](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

