



S'organiser pour la revitalisation de quartier

Sherri Torjman

Mai 2007



Funding provided in part by
Canada

**S'organiser pour la
revitalisation de quartier**

par

**Sherri Torjman
Mai 2007**

Copyright © 2007 par le Caledon Institute of Social Policy

ISBN 1-55382-241-2

Publication du :

The Caledon Institute of Social Policy
1390, chemin Prince of Wales, bureau 401
Ottawa (ON) K2C 3N6
CANADA
Tél : (613) 729-3340
Fax : (613) 729-3896
Courriel : caledon@caledoninst.org
Site Web : www.caledoninst.org

On peut obtenir les publications de l'institut Caledon de notre site web.

Table des matières

Introduction	1
Grappes fondamentales de la résilience	2
De nouvelles structures pour s'attaquer à des problèmes complexes	6
Les principaux éléments de la gouvernance locale	8
i. Favoriser l'inclusion et la diversité	8
ii. Comprendre la complexité	10
iii. Passer des problèmes aux actifs	13
iv. Faire appel à un nouveau style de leadership	15
Notes bibliographiques	19

Introduction

Ce document focalise sur la revitalisation de quartier dans le cadre d'une théorie de la complexité. Il a été préparé en complément d'un autre document intitulé *Un environnement favorable au travail communautaire*. Tous les deux sont des volets de l'ouvrage à paraître *Shared Space : The Communities Agenda* (Espace commun : le programme des collectivités), un ouvrage qui vise à soutenir le travail d'initiatives communautaires intégrées telles que Quartiers en essor.

L'initiative pancanadienne Quartiers en essor (QE) a été créée dans le but de trouver des moyens efficaces de soutenir les initiatives de revitalisation de quartier. Il s'agit d'un groupe composé de partenaires nationaux, de cinq sections locales de Centraide et de cinq partenaires fédéraux et réunis dans un effort pour améliorer la qualité de vie dans des quartiers sélectionnés au Canada. Ses partenaires locaux sont Centraide Halifax, Toronto, Thunder Bay, Regina et Surrey.

La revitalisation de quartier est intrinsèquement liée à un domaine d'intervention communautaire émergent connu sous le nom de programme des collectivités [Torjman, 2006] et dont l'objet est de promouvoir la résilience afin de bâtir des collectivités dynamiques et en santé. Quatre principaux domaines d'intervention – liés à la survie, à l'adaptation, à l'engagement et aux possibilités (à exploiter) – entrent en jeu pour favoriser la résilience.

Chacun de ces domaines d'intervention correspond à une grappe d'activités ou zone « d'espace commun ». La documentation et les ouvrages portant sur le développement économique font souvent appel au concept de grappes en référence aux regroupements stratégiques de producteurs, de fournisseurs et de promoteurs (développeurs) de connaissances. Une économie locale, c'est un ensemble de grappes importantes assorties d'interactions et de liens étroits entre elles. L'activité au sein de ces grappes est le moteur de la prospérité économique [Economic Development Administration, 1997].

S'appuyant sur ce concept, le programme des collectivités fait valoir qu'il existe quatre principales grappes sociales. Prises ensemble, ces quatre grappes sociales sont le moteur du programme social [Torjman, 2006]. Et la revitalisation de quartier (ou communautaire), dans son essence, c'est le travail réalisé dans ces principales grappes de l'espace commun.

Quelles que soient la grappe ou les grappes sur lesquelles un quartier décide de concentrer ses efforts, il doit effectuer trois tâches importantes. Il lui faut recueillir des données probantes pour soutenir et justifier les actions qu'il décide entreprendre. Il doit déterminer le moment opportun et la façon de s'engager dans des collaborations communautaires, lorsque c'est possible et pertinent de le faire. Enfin, il doit suivre, sur une base continue, les progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs et les résultats de cette surveillance doivent servir à corriger la trajectoire de l'initiative, le cas échéant.

Avant d'amorcer quelle qu'action que ce soit dans la zone d'espace commun, les collectivités et, dans le cas de Quartiers en essor, les quartiers doivent s'organiser efficacement pour être en

mesure de surmonter les problèmes complexes qui les attendent. Ce document porte plus spécifiquement sur les structures de gouvernance locale requises pour s'organiser en rapport à la complexité et leurs problèmes afférents.

Grappes fondamentales de la résilience

Le cadre conceptuel du programme des collectivités s'inspire en grande partie du concept de *résilience*, pertinent parce qu'il traduit non seulement la capacité de faire face à des problèmes difficiles et au changement constant, mais à en sortir grandi et renforcé. La notion de résilience s'inscrit dans le concept de développement durable, dont l'objectif ultime est d'améliorer la qualité de vie pour l'ensemble de l'humanité. Elle considère que les domaines de l'environnement, de l'économique, du social et du culturel sont des facteurs tout aussi importants les uns que les autres dans l'équation sociétale.

C'est sans doute dans la documentation sur l'écologie que l'on se réfère le plus souvent au concept de résilience. La dimension écologique de la résilience met en relief les capacités d'un écosystème à s'adapter au changement. Par ailleurs, le concept de résilience occupe également une place centrale dans les ouvrages sur la santé mentale et les études sur le développement de l'enfant. Les recherches d'envergure menées dans les domaines de l'écologie et de la santé mentale font ressortir pour les deux secteurs quatre grappes (groupes) d'activités indépendantes, mais liées entre elles – et reliées à la survie, à l'adaptation, à l'engagement et aux possibilités (à exploiter) – qui contribuent chacune à la résilience.

La grappe de la *survie* s'intéresse en premier lieu à ce qu'il faut pour assurer, à la base, le mieux-être physique et affectif des personnes. L'accès au logement décent et abordable est une préoccupation centrale de cette grappe. La santé physique est liée au logement adéquat et la stabilité du logement a une incidence sur la santé émotionnelle. La hausse de l'offre de logements abordables n'a pas seulement d'effets positifs sur la santé physique et sur l'équilibre affectif, elle réduit la part du budget que la famille doit consacrer au logement, lui donnant ainsi une certaine marge de manœuvre pour se procurer des aliments sains et des vêtements chauds et pour se chauffer convenablement.

La grappe de la survie concerne aussi l'amélioration des salaires et des programmes de sécurité du revenu. Elle comprend des interventions qui ont pour effet d'accroître le revenu disponible en réduisant le coût des biens essentiels.

La grappe de l'*adaptation* comprend les interventions axées principalement sur les habiletés et les capacités d'adaptation de base. Les habiletés reliées à l'empathie, à la résolution de problèmes et aux capacités de lecture et d'écriture (alphabétisation) sont l'essence même de l'adaptation.

Effectivement, la capacité d'adaptation est une forme d'immunisation sociale, une capacité de faire face à un monde en évolution. Les capacités physiques de résistance aux maladies sont renforcées par la vaccination et d'autres facteurs de renforcement immunitaire comme le sommeil, une saine alimentation et l'air pur. De la même manière, les capacités sociales sont développées par des actions qui concourent à l'adaptation, notamment le renforcement de l'estime de soi et l'empathie et le développement des capacités de résoudre des problèmes et de lire et d'écrire.

La grappe de l'*engagement* s'intéresse, quant à elle, à la participation active dans la société. Elle comprend beaucoup plus que la simple adaptation aux pressions sociales et économiques. L'engagement traduit un sentiment d'appropriation et de prise en charge, la notion que des individus et des collectivités peuvent prendre le contrôle des circonstances qui agissent sur leur vie. Cette habilitation se manifeste dans l'expression culturelle, dans la participation aux débats publics, à la prise de décision communautaire et aux activités récréatives, et dans le bénévolat. La voix et l'opinion des citoyennes et des citoyens ont une véritable portée. Leur empreinte sociale est authentique et significative.

Les personnes qui participent activement et significativement à la vie de leur collectivité ont tendance à être plus heureuses et en meilleure santé physique, mentale, émotionnelle et spirituelle que celles qui n'ont pas les mêmes possibilités de participer ou qui, habituellement, sont marginalisées ou exclues. La résilience repose sur la satisfaction des besoins de base et sur le renforcement des capacités d'adaptation au changement, mais elle nécessite aussi l'engagement actif des citoyens et des citoyennes en tant qu'architectes de leur milieu et de leur propre avenir.

Les *possibilités* (à exploiter) sont la quatrième grappe de la résilience. L'investissement direct dans les compétences professionnelles est un volet du travail propre à cette grappe. Récemment, des initiatives ont été lancées dans un effort pour mieux apparier la formation aux besoins et aux demandes du marché du travail. La formation sur mesure illustre bien cette tendance. Elle lance des passerelles entre les organismes bénévoles, le secteur privé, les établissements d'enseignement et le gouvernement dans un effort pour trouver de l'emploi aux travailleurs et travailleuses marginalisés.

La grappe des possibilités comprend également la création de perspectives économiques dans le cadre de stratégies de développement économique et communautaire – un ensemble d'activités et d'organisations générées grâce à l'esprit d'entreprise collectif et guidées par les principes de l'engagement démocratique et du partage des bénéfices. Ces actions sont de l'ordre d'investissements dans l'infrastructure communautaire.

La grappe des possibilités porte aussi sur les actifs du milieu et sur les mesures pour les renforcer : comptes de développement personnels, allocations d'apprentissage, accession à la propriété. Le développement des actifs financiers est considéré comme une activité importante, non seulement pour améliorer la survie et les capacités de participer activement dans la société, mais également pour favoriser l'autonomie et la liberté de choix et ainsi, créer un sentiment de prise en charge et d'espoir en un avenir meilleur.

Pris ensemble, les domaines fondamentaux qui contribuent à la résilience sont la substance même du programme des collectivités. La résilience est le résultat d'activités importantes et diversifiées entreprises séparément et collectivement dans les quatre domaines ou grappes. Chaque domaine doit être en santé et robuste. La grande difficulté consiste à trouver les moyens pour que cela se produise.

Chaque grappe de la résilience est un système complexe en soi. Elles comprennent toutes un vaste réseau d'acteurs et d'interventions et un ensemble de composantes qui participent aux objectifs globaux de la résilience. Le problème, c'est que la plupart des activités dans une grappe donnée se comportent comme autant d'entités distinctes à l'intérieur de celle-ci. Les pièces agissent rarement comme si elles faisaient partie du même système. Elles sont séparées les unes des autres, la main gauche étant souvent peu consciente des gestes de la droite. Les parties poursuivent souvent des objectifs contradictoires. Les liens à l'intérieur des grappes et entre celles-ci doivent être cultivés afin de créer un programme global cohérent.

Dans la grappe de la survie, par exemple, les activités afférentes au logement abordable ne tiennent habituellement pas compte des politiques de sécurité du revenu. Dans la grappe de l'adaptation, les personnes qui travaillent en développement de la petite enfance sont rarement en lien avec celles qui travaillent en alphabétisation, même si leurs interventions visent les mêmes ménages. Dans la grappe de l'engagement, les personnes oeuvrant auprès de jeunes marginalisés ou de nouveaux arrivants exclus de la société majoritaire commencent tout juste à lancer des ponts vers le monde des arts et de la culture. Enfin, dans la grappe des possibilités, les activités de perfectionnement professionnel n'ont souvent rien à voir avec les initiatives de création d'emplois.

La plupart des personnes, des groupes, des organisations, voire des politiques d'une même grappe se comportent comme autant de navires se croisant la nuit. Les actions d'envergure déployées à l'intérieur des grappes fondamentales de la résilience sont beaucoup trop isolées les unes des autres et lorsqu'il arrive qu'elles aient quelques liens, ils sont souvent ténus et peu importants, en ce sens que leurs échanges n'entraînent pas de changements significatifs. De sorte que les efforts individuels ont habituellement un effet réduit. Même que l'absence de collaboration peut avoir des conséquences négatives si l'impact d'une intervention va à l'encontre des objectifs d'une autre.

On s'attaque habituellement aux problèmes d'une collectivité comme s'il s'agissait tous de phénomènes distincts, malgré le fait qu'ils soient intrinsèquement liés les uns aux autres et que leurs solutions exigent des stratégies interreliées. Dans les initiatives locales intégrées, on s'efforce de forger des liens entre les facteurs clés et à l'intérieur de ceux-ci, mais ils n'ont pas suffisamment de points d'interface pour pouvoir créer de véritables solutions concertées. Les grappes fondamentales de la résilience n'ont pas réussi à générer l'innovation dont elles seraient capables parce qu'elles sont composées de blocs d'interventions isolés et centrés sur leurs préoccupations individuelles. La fonction du programme des collectivités est de trouver une manière d'arrimer et de canaliser de façon créative ces grappes d'activités.

Une des méthodes fondamentales pour y parvenir est la collaboration. Il s'agit d'un concept très large qui comprend un vaste éventail de possibilités de participation, depuis le simple échange d'informations à des actions concertées étroitement imbriquées. Dans le continuum de la collaboration, on retrouve l'échange d'informations, les apprentissages partagés et la formation, les plans de développement et les initiatives intégrées, les modalités et les protocoles de fonctionnement consolidés, l'acquisition en commun et l'évaluation collective.

En dépit de leurs différentes définitions et de leurs formes variées, les collaborations partagent toutes un même principe fondamental: le tout est généralement plus grand que la somme de ses parties. Il existe une notion sous-jacente selon laquelle les résultats d'une action collective et concertée ont généralement plus de portée et de profondeur que ce que pourraient réaliser seuls n'importe quels personnes, groupes ou organisations. Dans le contexte du programme des collectivités, par collaboration, on entend la création de liens entre les acteurs existant dans une grappe ou l'établissement de nouvelles relations au sein des grappes ou entre celles-ci. Le « travailler ensemble » n'est pas une fin en-soi, mais simplement un moyen d'atteindre une fin, qu'il s'agisse d'améliorer la prestation d'un service ou d'un objectif plus important tel que réduire la pauvreté.

Une des tâches cruciales du programme des collectivités est de créer des grappes de résilience robustes en renforçant les liens entre les acteurs au sein de chaque grappe. Son objectif est d'assurer que la somme totale d'une grappe est supérieure à la somme de ses composantes individuelles. Il faut donc des mécanismes de liaison pour rassembler les diverses parties dans des démarches ou structures plus cohésives.

Une deuxième tâche cruciale est d'améliorer les liens entre les quatre principales grappes de la résilience. Des exemples de ce genre de maillage sont de l'ordre de l'exception plutôt que de la règle. Cependant, ces exceptions font la preuve du potentiel énorme libéré lorsque l'on établit des liens dans l'espace commun entre les grappes. Par exemple, à Saskatoon, on a intégré à un projet coopératif d'habitations un volet formation en vertu duquel on a enseigné aux résidentes et aux résidents les techniques de base requises pour réparer et gérer un immeuble. Ils ont ainsi appris à entretenir leur propriété et ont acquis du même coup des compétences monnayables. Cette initiative s'est déroulée dans l'espace commun entre la grappe de la survie et celle des possibilités.

Une troisième tâche fondamentale du programme des collectivités consiste à renforcer les relations entre les collectivités et les gouvernements. Il s'agit de rétrécir l'écart actuel entre les besoins communautaires et les politiques de tous les ordres de gouvernement. Un des aspects les plus positifs des stratégies intégrées émergentes, comme l'initiative de revitalisation de quartier de Quartiers en essor, c'est que la complexité est inscrite dans leurs plans, enchâssée à la fois dans leur substance et dans leurs processus. Elles prennent acte des diverses composantes d'un problème complexe et de ses parties interreliées.

Les initiatives intégrées reconnaissent que, pour promouvoir la résilience, il faut mettre de l'avant un ensemble complexe d'actions « concertées ». Elles sont une réponse positive au constat

selon lequel les méthodes traditionnelles pour s'attaquer à des problèmes complexes – soit un programme unique pour faire face à un problème identifié – ne fonctionnent pas. Le nouveau modèle reconnaît que les problèmes multiples et interreliés des soi-disant quartiers « vulnérables » ou « en détresse » exigent, à leur tour, des solutions multiples et interreliées.

Enfin, pour mettre de l'avant le programme des collectivités tant au chapitre de sa substance que de ses processus, il est important d'avoir un contexte positif propice au déploiement d'initiatives communautaires intégrées, y compris les initiatives de revitalisation de quartier. Un document connexe de la collection Quartiers en essor intitulé *Un environnement favorable au travail communautaire* aborde les éléments fondamentaux de ce contexte.

Cependant, avant de lancer des initiatives à l'intérieur de l'une ou l'autre des grappes de la résilience, les collectivités, et les quartiers dans le cas de Quartiers en essor, doivent établir une procédure pour la prise de décisions concernant les actions pertinentes à entreprendre. Et si les collectivités et les quartiers souhaitent promouvoir la résilience, ils devront se doter de mécanismes de prises de décision plus complexes que ceux dont ils disposent actuellement.

De nouvelles structures pour s'attaquer à des problèmes complexes

Règle générale, la responsabilité de régler les problèmes locaux relève des municipalités. Or, les processus gouvernementaux existants comportent d'importantes limites. À cause des cycles politiques, il est souvent difficile de soutenir à long terme la planification et les interventions requises pour s'attaquer à des problèmes complexes. Les structures gouvernementales nuisent habituellement à l'arrimage de composantes comme la formation, le transport et les services de garde même si l'approche intégrée constitue la façon la plus efficace d'introduire des changements globaux.

La première étape importante pour n'importe quelle initiative de revitalisation de quartier consiste à mettre sur pied une structure communautaire en vertu de laquelle la collectivité ou le quartier pourra prendre ses propres décisions, déterminer la nature de ses problèmes, les stratégies à privilégier, ses forces distinctives et ses problèmes manifestes. On parle souvent d'une structure de gouvernance locale pour décrire cette façon de procéder.

Les structures de gouvernance locale ne sont pas des structures soumises à une élection. Elles s'emploient à identifier et à canaliser les actifs (atouts) enchâssés dans les collectivités quel que soit leur niveau de pauvreté ou de « détresse ». Les structures de gouvernance locale s'efforcent délibérément et consciemment d'être représentatives de la diversité de leur collectivité ou de leur quartier, tant sur le plan de leur profil démographique que de leur composition sectorielle. D'autre part, elles ne sont pas ralenties dans leurs actions par le rythme et les contraintes de la démarche électorale. Elles peuvent élaborer des plans dont la vision et la portée sont plus étendues que celles

des stratégies municipales puisque, contrairement à celles-ci, elles ne sont pas façonnées par des prérogatives électorales.

Il est intéressant de constater que l'émergence des structures de gouvernance locale, à l'échelle de la collectivité et du quartier, incarne une transformation majeure en cours dans le monde entier. Le passage *du gouvernement vers la gouvernance* signifie qu'on ne gouverne plus tant par des statuts et des règlements prescrits en détail dans des lois, mais plutôt au moyen de décisions balisées par des lois-cadres. L'élaboration de politiques plus précises et de règlements plus pointus est reléguée aux institutions et aux intervenants locaux [Torjman, 2002].

L'importance de la gouvernance locale est également traduite dans la notion de développement durable. Le passage vers des formes de développement plus durable exige des changements majeurs au chapitre des processus décisionnels. Pour bâtir des collectivités viables, il faut nécessairement créer des structures de gouvernance appropriées et des outils capables de soutenir les initiatives locales.

Les structures de gouvernance locale ont été remarquablement actives dans le travail de revitalisation communautaire de Quartiers en essor. Elles agissent comme voix collective. Elles aident à élaborer la vision communautaire et les plans stratégiques qui en découlent. Les structures de gouvernance locale déterminent vers quelles grappes de résilience et vers quels secteurs spécifiques de la zone d'espace commun les efforts seront concentrés. Elles identifient les divers acteurs concernés et les convient afin qu'ils prennent ces décisions.

L'instance de gouvernance formule, met en œuvre et évalue tous les aspects de la stratégie de revitalisation de quartier. Son travail repose sur le principe de l'inclusion. La population locale n'est pas simplement vue comme la cible ou le sujet des actions projetées. Elle participe activement à leur élaboration et à leur réalisation. Sa participation est garante de la pertinence du travail.

De plus, les structures de gouvernance locale canalisent les ressources, notamment le financement. Elles font le pont entre les initiatives intégrées et les organisations, activités et ressources pertinentes dans la collectivité élargie. Elles fournissent des occasions d'apprentissage et suivent les progrès et les résultats sur une base permanente.

Manifestement, les structures de gouvernance locale ne surgissent pas spontanément. Elles doivent être conviées par une personne, un groupe ou une organisation habilités en ce sens. Pour être efficace, l'agent « convocateur » doit être un intervenant local capable d'asseoir autour de la même table un grand nombre de parties aux intérêts divers.

Habituellement, l'agent convocateur a un rôle attitré dans la collectivité – poste politique tel que maire ou fonctionnaire municipal, organisme de subvention tel que Centraide ou représentant d'un intérêt particulier tels une économie prospère ou des services sociaux actifs. Dans le cas de Quartiers en essor, ce sont les sections locales de Centraide dans Halifax, Toronto, Thunder Bay, Regina et

Surrey qui ont mobilisé le milieu et convié la structure de gouvernance. Les questions de leadership inhérentes au rôle de l'agent convocateur sont abordées plus loin.

Les principaux éléments de la gouvernance locale

i. Favoriser l'inclusion et la diversité

Le passage de gouvernement à gouvernance met en relief le rôle grandissant des citoyennes et des citoyens dans les décisions qui touchent leur vie. Pour la plupart des citoyens, un vote ponctuel ne leur donne pas l'impression de faire partie d'une société démocratique, à l'écoute de leurs préoccupations ou désireuse d'y répondre. Certes, les gouvernements sont les premiers responsables de l'élaboration des politiques. Toutefois, on reconnaît de plus en plus que les cibles potentielles de ces mesures, et plus généralement les citoyens et les citoyennes, doivent participer à la formulation des questions stratégiques et à l'élaboration des solutions possibles.

Les initiatives communautaires intégrées telles que les efforts de revitalisation de quartier doivent créer des possibilités d'engager et de rallier des citoyens et des citoyennes de tous horizons, notamment les personnes vivant la pauvreté, les jeunes racialisés et les Autochtones, ceux et celles qui, de fait, sont souvent exclus de ce genre d'action et de la vie communautaire en général. Il faut que les populations qui font habituellement l'objet de mesures spéciales participent activement aux processus locaux de décision.

Il est intéressant de constater que le thème de la diversité est profondément ancré dans le concept de résilience [Folke, Colding et Berkes, 2002]. En effet, des études effectuées sur les écosystèmes résilients ont démontré que la diversité renforce considérablement les capacités de prospérer et de s'épanouir dans un contexte de changement. La capacité d'adaptation dans les écosystèmes est fonction de la diversité génétique, biologique et géographique.

Dans la perspective du programme des collectivités, cette diversité ne doit pas se limiter au profil démographique. Le partage des responsabilités sur le plan des décisions nécessitera qu'on crée plusieurs liens entre citoyens, ministères, entreprises privées et organisations bénévoles et qu'on obtienne la collaboration de divers acteurs à l'échelle locale, régionale, provinciale, nationale ou internationale.

Le travail en cours dans Scarborough Village à Toronto est un bon exemple de diversité. Ce quartier, qui compte 13 725 résidentes et résidents, est le plus important des cinq sites locaux de Quartiers en essor (QE). Quarante-neuf pour cent de la population locale parlent une langue autre que l'anglais à la maison et 8 372 personnes sont nées à l'extérieur du Canada. Les organisateurs de QE devaient trouver une façon d'établir des liens avec les résidents et les résidentes dans leurs langues parlées à la maison [Makhoul, 2007].

Lors de la restructuration et de la reconstruction de Regent Park dans Toronto en 2004, l'équipe de QE avait développé une expertise dans le repérage et la formation « d'animateurs et d'animatrices communautaires », c'est-à-dire des résidentes et des résidents du quartier capables de lancer des passerelles dans leur milieu respectif. Les personnes idéales pour faire ce genre de travail sont celles qui ont des contacts, de la crédibilité et des réseaux dans une communauté ethnoculturelle ou un groupe linguistique en particulier. Avoir recours à des animateurs communautaires pour approfondir et renforcer la compréhension de la revitalisation entreprise par QE a permis de démontrer de la sensibilité et du respect pour les différences culturelles et linguistiques.

Par des entretiens réalisés avec de personnes bien informées du milieu, le personnel de QE a donc identifié des animateurs et des animatrices potentiels, pour finir par en engager neuf dont deux parlent tamil, deux, urdu et deux, bengali, un est jeune et deux sont afroantillaises [Makhoul, 2007].

Comme il fallait s'y attendre, stimuler la participation de la population locale est une chose plus facile à dire qu'à faire. Aucun groupe, et à plus forte raison une initiative locale modestement financée, ne peut être totalement représentatif de sa collectivité en entier. Ainsi, faut-il être conscient du besoin de tendre vers une plus grande diversité et surveiller constamment les progrès à cet égard.

Une autre difficulté liée à l'inclusion et à la participation est de nature logistique. Beaucoup de personnes pauvres n'ont jamais eu l'occasion de participer à des initiatives locales de revitalisation. Leurs processus peuvent paraître intimidants ou à tout le moins rébarbatifs. Parfois, les réunions se tiennent dans de grandes salles de conférence ou dans la salle du conseil municipal, des lieux peu familiers pour beaucoup de gens. Et les procédures officielles de ces réunions, tout comme le langage utilisé, leur sont étrangères, dressant ainsi des obstacles à leur participation.

Il existe d'autres problèmes d'ordre pratique. On décide parfois de tenir les réunions le soir pour accommoder les membres qui travaillent le jour, de sorte que même les personnes à faible revenu ou à revenu modeste doivent déboursier des frais de garde pour participer en dehors des heures d'école des enfants. Le transport est un autre problème et non seulement pour des raisons de coût. En effet, certaines personnes peuvent se sentir vulnérables si elles ont à se déplacer seules en soirée.

Au nombre des leçons apprises en rapport aux structures de gouvernance locale, il y a ce constat selon lequel il est important de tenir les rencontres dans un centre communautaire ou une bibliothèque, là où tous les membres se sentiront bienvenus et à l'aise. Il est également de bon aloi de fournir de l'assistance pratique, comme une allocation pour frais de garde ou un service de garde de manière à ce que les parents puissent participer. Idéalement, on servira aussi un repas nutritif lors des réunions et on offrira un service de garde sur place.

Certaines collectivités ont créé des comités consultatifs de résidentes et de résidents à faible revenu afin d'avoir leur son de cloche entourant les initiatives locales. Ces groupes commentent les priorités retenues, l'image des personnes pauvres projetée dans les communications publiques de l'initiative et les façons les plus utiles de mettre en œuvre les stratégies identifiées. À titre d'exemple,

le quartier Simpson-Ogden dans Thunder Bay, un des sites de QE, s'est doté d'un comité consultatif de quartier à ces fins. Au départ, il s'agissait simplement d'un groupe de citoyennes et de citoyens désireux de bâtir une vision pour leur quartier. Ce groupe informel est devenu un comité consultatif structuré avec des objectifs et un rôle clairement définis.

Pour s'assurer d'un processus efficace et au demeurant communautaire, les organisateurs de QE ont retenu les services d'un facilitateur professionnel pour rencontrer, en février 2006, l'association de quartier naissante. Les participantes et les participants ont consacré du temps à discuter des raisons derrière leur engagement dans QE et des actifs de leur quartier. Lors d'une deuxième pleine journée de rencontre, ils ont établi leurs préoccupations communes, ainsi que les secteurs dans lesquels on pouvait commencer à travailler immédiatement. À la fin de cette journée, ces citoyennes et citoyens engagés avaient exprimé une vision pour leur quartier et mis au point un plan d'action provisoire visant des résultats (gains) rapides [Makhoul, 2007].

ii. *Comprendre la complexité*

Au cœur du programme des collectivités, et notamment de la revitalisation de quartier, il y a la capacité de voir et d'apprécier toute la complexité de la conjoncture locale, d'un côté, et de ses difficultés uniques de l'autre. Telle que mentionnée, la création d'une structure de gouvernance locale, diversifiée sur le plan de sa représentation démographique et sectorielle, est le point de départ d'une démarche de revitalisation intégrée. C'est la structure au sein de laquelle des personnes et des groupes animés des mêmes idées et des mêmes perspectives pourront examiner le monde à travers le prisme de la complexité.

Les composantes d'un problème donné sont souvent si intrinsèquement liées qu'il est difficile d'en déterminer le déclencheur ou la cause unique. En réalité, les collectivités, et même les quartiers, sont généralement aux prises avec un ensemble de problèmes complexes imbriqués les uns dans les autres plutôt qu'avec un seul problème. Pas étonnant qu'au Royaume-Uni, pour décrire ces problèmes difficiles, on parle de « problèmes malveillants » [Bogdanor, 2005 : 6].

Prenez, par exemple, la question de la concentration de la pauvreté dans les centres urbains. Quoique la situation soit moins grave dans les villes canadiennes qu'étatsuniennes, on remarque dans beaucoup de quartiers une polarisation marquée des revenus et une concentration plus grande des personnes à faible revenu. En 2004, Statistique Canada a révélé qu'il y avait eu accroissement de la concentration de la pauvreté dans les quartiers défavorisés dans les neuf plus grandes villes au pays. Le nombre de quartiers à pauvreté élevée avait grimpé de cent quatre-vingt-dix en 1980 à deux cent quatre-vingt-onze en 2000 [Heisz et McLeod, 2004 : 49-53].

Un rapport exhaustif intitulé *Poverty by Postal Code* a été publié, en 2004, dans le cadre d'une recherche sur les problèmes sociaux, réalisée par Centraide du Grand Torontoé. Dans sa

foulée, le *Strong Neighbourhoods Task Force* publiait également un rapport, dont s'inspirent les interventions de QE dans Toronto.

Dans *Poverty by Postal Code*, les chercheurs ont constaté une hausse substantielle du taux de pauvreté dans les ménages torontois au cours des deux dernières décennies. Une famille sur cinq vivait dans la pauvreté en 2001. De plus, le rapport a localisé les poches de pauvreté dans certains quartiers. Il a révélé, par exemple, qu'un parent seul sur trois et un tiers de la population appartenant à une minorité visible vivaient et élevaient leurs enfants dans des quartiers à pauvreté élevée. De 1991 à 2001, le nombre d'enfants grandissant dans ces quartiers a doublé et ils comptent un nombre disproportionnellement plus élevé d'enfants que Toronto en général [CGT et CCDS, 2004 :12].

Comme il fallait s'y attendre, le chômage dans ces secteurs était plus élevé que dans la ville en général. En 2001, près de la moitié des ménages locataires des quartiers à pauvreté élevée et 43 p. cent de tous les ménages locataires de la ville avaient un besoin impérieux de logements, affectant plus de 30 p. cent de leur revenu au loyer [CGT et CCDS, 2004 :12].

En plus de cet accroissement dramatique de la concentration et de l'incidence de la pauvreté dans certains quartiers, dans *Poverty by Postal Code*, on a également constaté l'augmentation du nombre de quartiers où la pauvreté est élevée: leur nombre a doublé à tous les dix ans depuis 1981. De trente quartiers à pauvreté élevée en 1981, ils sont passés à soixante-six en 1991 et à plus de cent vingt en 2001. En 1981, on comptait à Toronto quatre quartiers extrêmement pauvres. Ce chiffre a grimpé à neuf en 1991 puis a fait un bond à vingt-trois en 2001, près de six fois plus élevé qu'en 1981 [CGT et CCDS, 2004 :12].

Mais ces soi-disant quartiers en détresse se définissent autrement que par la seule concentration de la pauvreté. Une constellation de facteurs les caractérisent, notamment les grossesses chez les adolescentes et le pourcentage élevé de familles monoparentales, les faibles niveaux de fréquentation scolaire à temps plein, les faibles niveaux d'alphabétisation, le pourcentage plus élevé de maladies chroniques et mentales, la précarité du logement, la consommation de drogues et la criminalité, le nombre plus élevé d'adultes en âge de travailler sans revenu de travail et le recours disproportionné aux programmes gouvernementaux de sécurité du revenu.

En regard de cette panoplie de facteurs, il n'est pas possible d'affirmer que la cause première de la « détresse » du quartier se situe à un seul niveau et que tous les autres facteurs en découlent. Le problème dont il est question dans ce cas-ci, à savoir le taux élevé de pauvreté dans les quartiers centraux, a pu être causé par un ou l'autre de ces facteurs ou plusieurs d'entre eux. Divers déclencheurs potentiels, soit seuls ou conjugués à d'autres, peuvent être responsables.

Dans certains ménages, la cause de la pauvreté peut être l'analphabétisme du chef de famille, une situation qui l'empêche de se trouver un emploi au salaire décent. Une grossesse précoce peut nuire à ce qu'une jeune femme termine ses études secondaires et se trouve un emploi convenable. Dans d'autres ménages, la maladie ou une invalidité peut interrompre significativement ou même faire

obstacle à la participation au marché du travail. Bref, de multiples points de départ ou causes peuvent entraîner un même résultat, dans ce cas-ci, un faible revenu.

L'exemple précédent sert à illustrer un point général : le fait que de nombreux facteurs entrent en ligne de compte pour expliquer une situation donnée fournit beaucoup de portes d'entrée et d'actions possibles pour s'attaquer à un problème. La difficulté de toutes les initiatives de revitalisation communautaire et, par le fait même, de la structure de gouvernance locale qui en est le cœur, consiste à trouver les bons leviers ou secteurs d'intervention.

Dans le contexte du programme des collectivités, le cadre conceptuel de la résilience fait valoir la nécessité de passer à l'action dans les quatre grappes de la résilience : la survie, l'adaptation, l'engagement et les possibilités. Il ne sera peut-être pas possible d'agir dans toutes les grappes au même moment, mais on pourra réfléchir aux actions à poser en prenant en compte les quatre grappes et en comprenant les liens qui existent entre leurs parties constituantes. Il faudra aussi ordonner son plan d'action stratégique de manière à ce qu'il comprenne, ultimement, des activités dans chacune des quatre grappes.

Vu qu'il est possible de choisir différentes voies pour atteindre l'objectif souhaité, on reconnaît de plus en plus la nécessité d'énoncer clairement l'argumentaire derrière le parcours que choisissent de suivre les quartiers. La difficulté que doit surmonter l'initiative locale, c'est d'expliquer la stratégie qu'elle entend mettre en œuvre. En fait, les modèles d'évaluation en cours d'élaboration pour l'examen de thématiques complexes, pour rendre compte de cette difficulté, parlent de la « théorie du changement » sous-jacente à toutes actions spécifiques.

La théorie du changement implique un parcours à suivre, c'est-à-dire une séquence d'étapes liées entre elles et menant aux buts recherchés. Par exemple, dans un quartier donné, on peut poser l'hypothèse que certaines personnes sont pauvres parce qu'elles n'ont pas accès à un logement abordable. On choisira alors de lancer une série d'actions visant à diminuer le nombre de ménages à faible revenu. Dans un autre quartier, on peut au contraire déterminer que la pauvreté chez certains groupes particuliers est le résultat d'un manque de formation et de possibilités d'emploi. Dans ce cas, pour s'attaquer au problème, on optera pour une approche complètement différente de la précédente.

Un énoncé de théorie du changement est une brève description du contexte dans lequel se déroule l'initiative, de ses buts et de ses objectifs, et des stratégies déployées. On y présente les idées et les prémisses qui orientent l'initiative et une explication des étapes envisagées pour atteindre les résultats souhaités. La théorie du changement est la base de référence conceptuelle utilisée pour déterminer les progrès et les leçons apprises à mesure que progresse une initiative [Leviten-Reid, 2005 : 4].

Pour appliquer concrètement la théorie du changement de QE, le processus de revitalisation du quartier doit commencer par l'identification et la description de ses actifs et l'évaluation de leur force. Puis, les organisateurs doivent déterminer quelles stratégies ou interventions sont les plus susceptibles de rallier à court et à moyen terme la population locale, ainsi que les

organismes de soutien. L'expérience a démontré qu'il est crucial de lancer rapidement des actions visibles. Les gens du quartier doivent être convaincus que l'initiative de revitalisation proposée dispose tout à la fois des ressources humaines et du financement pour donner des résultats. Mais il faut aussi une vision et de l'engagement à long terme pour soutenir l'élan au fil du temps [Makhoul, 2007 : 3].

Une fois que la collectivité (quartier) a précisé l'objectif, elle se lance alors dans une démarche de « planification à rebours » pour déterminer comment atteindre l'objectif. Elle commence par la fin et retrace toutes les étapes qu'il faudra franchir en vue de réaliser cet objectif. Une partie de la tâche consiste à répertorier les actifs communautaires.

iii. Passer des problèmes aux actifs

Dans une approche traditionnelle de développement communautaire, on évalue habituellement la collectivité ou le quartier en fonction de ses faiblesses. Dans les nouvelles approches, au contraire, on les envisage sous l'angle de la somme de leurs forces. Les initiatives intégrées partent de l'hypothèse selon laquelle, pour réussir, la revitalisation communautaire doit avoir des racines bien ancrées dans le quartier et doit exploiter ses principaux actifs que sont le talent, l'engagement, les habiletés et les ressources de sa population locale.

L'intervention communautaire fondée sur les actifs reconnaît sans ambages les problèmes profondément enracinés auxquels doivent faire face les collectivités. Elle ne fait pas abstraction de ceux-ci et ne prétend pas qu'ils n'ont pas d'effets sur la psychologie locale. Par exemple, elle prend acte du fait que la production économique a changé de façon spectaculaire, entraînant la perte d'emplois manufacturiers et l'impartition au-delà des frontières des quartiers, mais également du pays. Le lien a été établi entre cette précarité économique et la pauvreté, la criminalité et la consommation de drogues.

Le développement communautaire fondé sur les actifs, dans son concept et sa pratique, considère que l'intervention traditionnelle axée sur les besoins est un cul-de-sac. Il met plutôt et au contraire l'accent sur les capacités et les forces de la collectivité. Cette vision des choses ouvre la voie à un éventail d'interventions jamais envisagées auparavant. Ce cadre conceptuel axé sur les capacités génère des politiques et des activités fondées sur les habiletés, les compétences et les actifs de la collectivité, notamment des quartiers pauvres et des personnes à faible revenu qui y habitent, pour trouver des solutions constructives à des problèmes.

Le guide *Building Communities from the Inside Out* propose un cadre et des conseils pratiques pour répertorier et mobiliser les actifs d'un milieu [Kretzmann et McKnight, 1993]. Il décrit la richesse potentielle de certains membres de la collectivité, notamment les jeunes, les personnes ayant des limitations fonctionnelles et les personnes âgées, habituellement considérés comme ayant peu à offrir de positif.

Bien sûr, l'identification des actifs peut être en soi une activité très exigeante. Avoir une attitude du « verre à moitié vide » ne dispose pas à reconnaître et à souligner les forces du milieu. On a souvent du mal à identifier les capacités d'un milieu quand ce sont ses problèmes justement qui ont poussé la collectivité ou le quartier à se mobiliser. *Building Communities from the Inside Out* propose une formule d'inventaire pour répertorier tout à la fois les capacités individuelles et les actifs collectifs.

L'inventaire des capacités individuelles, notamment, ratisse large et la liste est longue. Pratiquement tous les aspects des tâches domestiques, y compris le lavage de vitres, l'entretien ménager, la tonte de gazon, la préparation de repas, la tenue de bar, le lavage de vaisselle et la conduite de voiture ou de fourgonnette, sont considérés comme des compétences utiles. Ajoutée à cela, la liste des activités communautaires, comme organiser des repas communautaires pour son église, mettre la main aux travaux d'aménagement et faire partie d'une association parents maîtres.

Prises ensemble, ces listes d'habiletés sont porteuses d'un message puissant : la plupart des personnes possèdent toutes sortes de talents rarement reconnus comme autant de forces ou de qualités exceptionnelles. Beaucoup de ces capacités peuvent servir de base pour se lancer en affaires ou créer une entreprise.

Il est intéressant de voir que l'intervention communautaire fondée sur les actifs s'inscrit dans le concept de capacité tel qu'élaboré dans l'ouvrage intitulé *Development as Freedom* [Sen, 1999] et auquel on a décerné un prix Nobel. La thèse centrale du livre consiste à affirmer qu'un sain développement humain n'est pas uniquement fonction des actifs concrets que *possèdent* les individus, mais également de leurs capacités, c'est-à-dire de ce qu'ils *peuvent faire*. Le développement humain doit tout à la fois se préoccuper de pauvreté et de capacités : la capacité de faire face, de s'adapter, de grandir, de s'épanouir et de prospérer par l'accès à des connaissances et à des possibilités.

Cette notion de forces innées chez une personne s'applique également bien aux collectivités et aux quartiers. N'importe quelle collectivité, quelle que soit l'ampleur de sa pauvreté ou de sa vulnérabilité, possède une multitude de ressources. En effet, les collectivités ont, elles aussi, des forces résilientes ou des actifs innés qui fournissent des assises solides sur lesquelles bâtir. Chaque collectivité ou chaque quartier peut construire à partir d'une position de force malgré le fait qu'on le considère généralement sous l'angle de ses faiblesses.

Par exemple, dans un guide intitulé *Community Resilience Manual*, le *Centre for Community Enterprise* dénombre vingt-trois actifs locaux associés à la résilience, notamment les attitudes ou la mentalité des citoyennes et des citoyens, la qualité de leurs relations et de leurs réseaux et l'existence de ressources financières et organisationnelles. Le guide décrit comment une collectivité peut évaluer sa vitalité et son dynamisme en fonction de ces caractéristiques et entreprendre délibérément des actions pour surmonter, sur une base constante, les difficultés que pose le changement [Colussi, Lewis et Rowcliffe, 2000].

Le concept des « actifs » est très présent dans les ouvrages sur la viabilité et la durabilité [Department for International Development, 1999]. Les travaux dans ce domaine s'intéressent aux façons dont les collectivités s'organisent pour que tous leurs membres aient accès à l'essentiel pour vivre. Ils décrivent les principaux fonds de capital où peuvent puiser les collectivités pour assurer la subsistance à long terme de leurs membres, à savoir le naturel (terrain, réserves de ressources naturelles et écosystèmes), le bâti ou le produit, le social, l'humain et le financier.

L'intérêt de plus en plus marqué pour les différents fonds de capital a fait dévier l'attention des seules mesures traditionnelles de l'activité économique, comme le produit intérieur brut (PIB), vers d'autres formes de richesse en appui au développement. Des organismes nationaux et internationaux s'inspirent actuellement du modèle des fonds de capital pour mettre au point des indicateurs de richesse. Les travaux de la Banque mondiale sur la richesse des pays sont un exemple à cet égard. Au Canada, ce modèle a été intégré dans divers contextes, notamment la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, l'Indice canadien du mieux-être et les indicateurs de progrès véritables mis au point par la *Pembina Institute for Appropriate Development* et *GPI Atlantic*.

Une version préliminaire d'un Indice de la vitalité des quartiers a été créée dans le volet national de l'initiative Quartiers en essor. L'indice fournit un cadre pour dresser le profil de base d'un certain nombre de quartiers désignés à partir de quelque cent quatre-vingts indicateurs. Il comprend aussi des indicateurs pour suivre le processus de changement en tant que tel. Centraide Canada travaille en collaboration avec le Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa et la Ville d'Ottawa à la création d'un réseau d'organisations et de personnes qui faciliteront les échanges sur la pratique et les comparaisons de données de recherches relatives au développement communautaire axé sur un lieu donné. Ils travaillent aussi à améliorer l'Indice de la vitalité des quartiers.

L'identification des actifs s'est révélé être une méthodologie fondamentale pour aider à établir la liste des forces apparentes et des forces latentes des personnes, des groupes, des organisations, des institutions et du milieu naturel et bâti d'un quartier. C'est ainsi que les quartiers peuvent construire à partir d'une position de force même s'ils sont aux prises avec des problèmes difficiles. L'intervention communautaire fondée sur les actifs voit l'abondance et c'est en ce sens qu'elle s'inscrit dans la notion de résilience comprise en santé mentale comme émanant de la force intérieure. Le grand défi consiste à identifier des leaders dans la collectivité qui sont de la philosophie du « verre à moitié plein » et qui sauront faire partager cette vision des choses à d'autres.

iv. Faire appel à un nouveau style de leadership

Comme il fallait s'y attendre, les initiatives communautaires intégrées, ces formes nouvelles d'intervention locale, exigent un nouveau style de leadership pour pouvoir fonctionner efficacement. Il leur faut des championnes et des champions éloquents pour gagner des appuis et soutenir l'engagement dans les moments difficiles.

Diriger ce genre d'entreprise complexe n'est pas chose facile ni de routine. Il faut un jugement sûr et pouvoir bâtir des consensus. Les structures de gouvernance locale dont relèvent ces initiatives communautaires regroupent délibérément des représentants de secteurs qui, règle générale, ne parlent pas le même langage, à plus forte raison ne partagent pas la même vision du monde ou n'envisagent pas de travailler ensemble. Souvent, il faut mettre énormément de temps et faire preuve de beaucoup de patience pour en arriver à ce que toutes les parties commencent du même pied.

S'engager dans des initiatives complexes peut être stressant, notamment pour ceux et celles qui les ont conviées. Ces personnes doivent pouvoir concilier la patience dont il faut faire preuve et le temps qu'il faut mettre pour se doter d'une vision et bâtir des collaborations avec les pressions exercées pour obtenir des résultats rapidement. Elles doivent constamment être à la recherche de nouveaux joueurs pour ressourcer et dynamiser le processus communautaire.

Ces nombreuses difficultés, conjuguées à l'équilibre délicat qu'ils doivent assurer entre les divers intérêts et points de vue inhérents à l'action communautaire, font que les leaders de ces initiatives ont bien souvent besoin d'assistance, d'occasions d'apprentissage par les pairs et de périodes de ressourcement. Pour être en mesure de soutenir leurs efforts dans le temps, les structures de gouvernance locale et leurs convocateurs ont besoin de services et de soutien suffisants. Par conséquent, il leur sera très bénéfique de pouvoir parfaire leurs connaissances et accroître leur expertise à la lumière, notamment, des nombreux problèmes relationnels qui surgiront inévitablement.

Un nouveau style de leadership s'impose pour permettre à ces initiatives locales, qui regroupent divers joueurs dans un effort pour enrayer des problèmes complexes, de fonctionner efficacement. Ce nouveau style de leadership doit mettre l'accent, notamment, sur les relations, il doit savoir « lancer des passerelles » [Skidmore, 2004]. Le style « lancer des passerelles » est différent du style traditionnel, un style de leadership en fonction duquel les leaders sont des personnes investies de pouvoir et d'influence et capables de convaincre les gens de poursuivre une vision unique ou collective. Dans cette optique, les participantes et les participants deviennent effectivement des suiveurs en quête de leaders pour leur indiquer la route à suivre. Et il est rare qu'on encourage des suiveurs et des suiveuses à prendre acte de leurs capacités, à prendre des initiatives ou à résoudre leurs propres problèmes.

Le nouveau style de leadership qu'exigent les initiatives communautaires intégrées, beaucoup plus complexes, semble tenir moins de la décision que de la délibération. C'est moins une question des qualités ou des traits de personnalité des leaders que de leurs comportements ou de leurs actions pour créer des liens de confiance, notamment, et pour améliorer les relations de travail entre les diverses parties engagées dans une entreprise commune.

Enfin, ce nouveau leadership se manifeste dans le partage du crédit entre les différentes parties engagées dans l'effort concerté. Partager le crédit ne va pas de soi quand les promotions et la reconnaissance sont fondées sur l'évaluation du rendement individuel basé, quant à lui, sur des critères quantitatifs comme la quantité d'ouvrages publiés ou de projets réalisés, ou le niveau des ventes ou des revenus tirés du contrat. Les bailleurs de fonds peuvent amener des changements en

encourageant, ou même en exigeant, une reconnaissance généralisée des personnes qui travaillent conjointement.

Un autre obstacle à la collaboration est le sempiternel problème des « guerres intestines », cette habitude que l'on a d'accorder le crédit d'une réalisation à un individu en particulier ou à un ministère au sein d'une organisation plutôt que de reconnaître l'apport de l'ensemble du groupe. Cela vaut spécialement pour les gouvernements, qui sont organisés verticalement plutôt qu'horizontalement. Le nouveau style de leadership, que l'on observe dans les initiatives communautaires intégrées, aura peut-être tôt fait de régler ce problème. En effet, il se fonde sur l'entraide mutuelle et sur le partage de crédit pour les réalisations entre toutes les parties concernées.

Une façon de réduire les guerres intestines, c'est de faire de la collaboration une attente de rendement. Par exemple, au Royaume-Uni, le gouvernement exige explicitement que soit adoptée une approche concertée dans la lutte contre l'exclusion sociale et la revitalisation de quartier. Cette approche est décrite en détail dans un rapport complémentaire intitulé *Un environnement favorable au travail communautaire*. Bien sûr, ce n'est pas parce qu'on force un type de comportement que les tensions interpersonnelles seront réduites d'autant. Elles existeront toujours et pour les gérer, il faudra procéder d'une autre façon à bâtir les relations.

Fait intéressant à noter. Une lutte intestine nouveau genre vient de paraître à l'horizon. Dans certaines collectivités, plusieurs organisations différentes ont pris d'elles-mêmes l'initiative d'assumer le rôle d'agent convocateur (mobilisateur). Elles ont lancé leur propre initiative communautaire intégrée. En fait, une ville a répertorié dix-sept de ces démarches récemment.

La bonne nouvelle, c'est cette reconnaissance de la nécessité de se doter de structures de gouvernance locale pour s'attaquer à des problèmes complexes. La difficulté vient du temps et des ressources consentis à la planification au détriment possible de l'action locale. En réalité, la multiplication des structures pourrait par inadvertance engendrer une nouvelle forme de fragmentation et de chevauchement, quoique plus sophistiquée et complexe que l'ancienne. Dans de telles circonstances, les tensions relationnelles s'enveniment et apparaissent rapidement à la surface.

Les initiatives communautaires intégrées comportent d'autres problèmes auxquels doivent faire face les leaders. Le temps, l'énergie et les ressources, par exemple, sont une contrainte bien réelle. Les ressources pour mener à bien une initiative communautaire à plusieurs volets, même si elles sont abondantes quand l'initiative mise largement sur les actifs du milieu, sont toujours poussées à l'extrême extrême. En toute logique, il y a des limites à ce que les initiatives locales peuvent accomplir. Elles sont constamment coincées entre un problème complexe et global et des stratégies relativement ciblées pour s'attaquer à leurs multiples facettes.

Les initiatives communautaires intégrées, comme la revitalisation communautaire, ont généralement une vision à long terme et des objectifs globaux. Ces objectifs sont essentiels pour baliser l'envergure de l'effort envisagé, mais ils doivent être complétés par des objectifs à plus court terme, ainsi que par des actions concrètes procurant des preuves tangibles des progrès réalisés. Les

objectifs intérimaires donnent l'élan nécessaire pour soutenir la participation des partenaires existants et pour en attirer de nouveaux. Le problème qui se pose pour les collectivités et les quartiers, c'est de trouver le bon équilibre entre la vision stratégique et les actions concrètes.

Un quartier peut s'être déjà mobilisé autour d'un enjeu donné, par exemple les perspectives d'emploi local, l'établissement des nouveaux immigrants ou la tolérance raciale. Dans ce cas, on pourra décider de travailler sur ces grandes questions, une étape à la fois, en focalisant d'abord sur les aspects susceptibles de donner des résultats positifs. L'importance de faire des gains rapides dans des processus de longue haleine ne doit pas être sous-estimée. Enregistrer des victoires et constater que leurs efforts portent fruit incite les gens à demeurer impliqués.

Pour soutenir l'élan, il faut que les initiatives communautaires intégrées s'intéressent à des questions et à des dossiers qui font écho à la vie et aux réalités de la population locale. Toutefois, parallèlement à cela, elles doivent avoir une vision stratégique à plus long terme pour ne pas être complètement dépassées par les multiples dimensions des problèmes qui les ont mobilisées au départ.

Une façon de persister malgré la complexité des problèmes, c'est de reconnaître, célébrer et exploiter, comme nous l'avons vu précédemment, les actifs qui sont la richesse de toutes les collectivités. L'exploitation des actifs va au-delà de leur simple reconnaissance. Il s'agit de libérer leur potentiel en facilitant de nouvelles combinaisons qui engendreront des solutions nouvelles. La difficulté est de savoir comment profiter de ce terreau fertile d'actifs, pris individuellement ou conjugués à d'autres dans de nouvelles formes de collaborations.

Quoique la collaboration soit au cœur même des efforts déployés dans un espace commun, ce n'est pas toujours la voie la plus propice à emprunter. Il peut arriver qu'il soit préférable pour un groupe ou une organisation de s'attaquer seul à un problème. Il est important de reconnaître que la collaboration ne se prête pas à tout le monde ni à toutes les circonstances. Il faut alors décider quand et dans quel contexte le travail en collaboration n'est pas la formule indiquée ni même celle qui conviendrait le mieux au problème à régler.

De nombreuses organisations ont du mal à travailler en collaboration parce qu'elles n'ont simplement pas les ressources suffisantes. Elles n'ont pas les moyens financiers requis pour s'acquitter de leur propre mandat, à plus forte raison pour consacrer du temps avec des collègues à des actions conjointes qui débordent, en tant que telles, de leur domaine spécifique d'intervention. Il est vrai que la somme est habituellement plus grande que les parties, mais encore faut-il que les composantes individuelles soient fortes et en santé.

La prolifération d'organisations désireuses de jouer le rôle d'agent convocateur et d'asseoir autour d'une même table des intervenants clés pour s'attaquer à des problèmes complexes est un nouvel écueil dans différents endroits au pays. Anciennement, des organismes individuels se faisaient concurrence pour obtenir leur part de ressources financières limitées. La nouvelle rivalité est plus complexe. Dans certaines collectivités, des initiatives communautaires intégrées s'opposent entre elles

et rivalisent pour l'attention et le soutien. Les praticiens et les praticiennes du développement communautaire s'inquiètent de voir apparaître de nouveaux « silos horizontaux ».

Le problème est causé, en partie, par des systèmes dont les mécanismes de financement continuent d'opposer les organisations entre elles. Elles doivent encore rivaliser pour obtenir le peu d'argent disponible sauf que, maintenant, elles soumettent des demandes en tant « qu'effort concerté » plutôt qu'organisme individuel. Le gouvernement et les autres organismes de subvention, que ce soit Centraide, des fondations communautaires ou des bailleurs de fonds privés, tous doivent s'interroger sur leur rôle dans le maintien de cet environnement hostile. Ils sont eux-mêmes soumis à ce modèle de compétition et commencent à peine à explorer de nouvelles avenues de financement « concerté ».

Évidemment, il n'appartient pas qu'aux bailleurs de fonds de changer le paysage dans son ensemble. Le fait que toutes les organisations fonctionnent dans une économie ancrée dans des pratiques concurrentielles ne facilite pas le changement de culture nécessaire pour soutenir le travail coopératif.

Et il faut aussi un changement de culture pour accorder de la valeur aux voix citoyennes et leur donner une place à la table des décisions. Le programme naissant des collectivités s'intéresse fondamentalement au partage du pouvoir par l'accès à l'information, la répartition des ressources et la création de liens entre décisionnaires. Ce déplacement inhérent du pouvoir soulève des questions quant aux rôles respectifs du gouvernement local (Ville) et de la structure de gouvernance locale, dont la différence est beaucoup plus profonde que ne le laissent présager les quelques lettres de différence dans leur orthographe.

Les nouvelles approches en matière de développement communautaire, et plus spécialement de revitalisation de quartier, exigent un environnement qui facilite cette forme émergente de travail complexe. Le programme des collectivités témoigne d'un respect nouveau envers la population locale et appelle à son engagement, notamment à la participation des personnes qui vivent en marge de la communauté depuis trop longtemps. Il reflète un espoir profond dans un avenir meilleur, ce qui commence par veiller à ce que les résidentes et les résidents des quartiers soi-disant « en détresse » soient placés aux premières lignes de ces changements positifs.

Notes bibliographiques

Bogdanor, V. éd. (2005). *Joined-Up Government*. Oxford: Oxford University Press.

Colussi, M., M. Lewis et P. Rowcliffe. (2000). *The Community Resilience Manual: A Resource for Rural Recovery and Renewal*. Port Alberni, BC: Centre for Community Enterprise.

Department for International Development, gouvernement du R.-U. (1999). *Sustainable Livelihoods Guidance Sheet: Introduction*. www.livelihoods.org/info/info_guidancesheets.html#1

- Economic Development Administration. (1997). *Cluster-Based Economic Development: A Key to Regional Competitiveness*. Washington, DC: US Department of Commerce.
- Folke, C., J. Colding et F. Berkes. (2002). “Building resilience for adaptive capacity in social-ecological systems.” In F. Berkes, J. Colding et C. Folke (éd.). *Navigating Social-Ecological Systems: Building Resilience for Complexity and Change*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Heisz, A. et L. McLeod. (2004). *Faible revenu dans les régions métropolitaines de recensement, 1980-2000*. Ottawa: Statistique Canada, avril.
- Kretzmann, J. et J. McKnight. (1993). *Building Communities from the Inside Out: A Path Toward Finding and Mobilizing a Community's Assets*. Evanston: Center for Urban Affairs and Policy Research, Neighbourhood Innovations Network, Northwestern University.
- Leviten-Reid, E. (2005). *Initiatives Éclaireurs de Collectivités dynamiques : Apprentissages et évaluation*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy, février.
- Makhoul, A. (2007.) *Descriptions schématiques d'initiatives Quartiers en Essor : pour bâtir un processus de revitalisation communautaire*. Waterloo: Tamarack – An Institute for Community Engagement, à paraître.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. London: Oxford University Press.
- Skidmore, P. (2004). “Leading Between.” *Demos Collection* 20: 89-102.
- Strong Neighbourhoods Task Force. (2005). *Strong Neighbourhoods. A Call to Action*. Toronto: Ville de Toronto et Centrale du Grand Toronto (CGT).
- Torjman, S. (2006). *Espace commun: le programme des collectivités*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy, septembre.
- Torjman, S. (2002). *From Trade-Off to Trade-Up*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy, février.
- Centraide du Grand Toronto (CGT) et Conseil canadien de développement social (CCDS), (2004). *Poverty by Postal Code: The Geography of Neighbourhood Poverty 1981-2001*. Toronto.