



## **Développement communautaire fondé sur les actifs du milieu et la prise en charge citoyenne**

**Eric Leviten-Reid**

**juillet 2006**



Funding provided in part by  
**Canada**

**Développement communautaire fondé sur  
les actifs du milieu et la prise en charge citoyenne**

**par**

**Eric Leviten-Reid  
juillet 2006**

Copyright © 2006 par le Caledon Institute of Social Policy

ISBN 1-55382-192-0

Publication du :

The Caledon Institute of Social Policy

1600, rue Scott, poste 620

Ottawa (Ontario) CANADA

K1Y 4N7

Tél : (613) 729-3340

Fax : (613) 729-3896

Courriel : [caledon@caledoninst.org](mailto:caledon@caledoninst.org)

Site Web : [www.caledoninst.org](http://www.caledoninst.org)

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

## Table des matières

Introduction	1
Apprentissage par l'action et la collaboration	2
Vers un modèle canadien de revitalisation de quartier	2
Développement communautaire fondé sur les actifs du milieu et la prise en charge citoyenne	3
Voix du quartier et réémergence du développement communautaire	4
la signifiante de 'lieu'	5
définition de 'quartier'	5
importance et limites des données statistiques	6
évaluer l'état de préparation	6
gestion des perceptions et des attentes	7
un processus de découverte	7
étapes du processus de développement	8
s'adapter aux conditions locales	8
points communs	10
importance de la participation citoyenne	12
Soutenir la revitalisation de quartier	13
Centraide : un rôle de facilitateur et d'intermédiaire	14
s'engager comme partenaires et co-apprenants	15
risques et possibilités	16
faire le pont	17
coordination du partenariat global	18
le gouvernement fédéral : une composante déterminante du réseau de soutien	19
importance du volet 'élaboration des politiques'	20
incertitude entourant le volet des politiques	20
soutenir les initiatives horizontales	21
Bibliographie	25

## ***Introduction***

Quartiers en essor (QE) est une initiative d'apprentissage explorant des façons de soutenir des stratégies de renforcement et de revitalisation de quartier dirigées par les résidentes et résidents eux-mêmes.

Elle vise notamment à comprendre deux aspects fondamentaux du processus de revitalisation de quartier :

1. Comment renforcer les capacités des personnes, des familles et des quartiers.
2. Comment améliorer la capacité de réaction des gouvernements face aux préoccupations des collectivités.

Quartiers en essor se déroule dans cinq localités différentes du pays et regroupe plusieurs partenaires nationaux et locaux. Cinq partenaires gouvernementaux fédéraux parrainent l'initiative : le Secrétariat national pour les sans-abri, le Bureau des technologies d'apprentissage, le Secrétariat national à l'alphabétisation (relevant tous les trois de Ressources humaines et Développement social Canada), la Stratégie canadienne antidrogue (Santé Canada) et la Stratégie nationale de prévention du crime (Sécurité publique et Protection civile Canada). Quatre partenaires nationaux coordonnent et facilitent divers aspects du travail : *United Way of Canada/Centraide Canada*, *Tamarack – An Institute for Community Engagement*, l'Office national du film du Canada et le *Caledon Institute of Social Policy*. Enfin, les sections locales de Centraide à Halifax, Thunder Bay, Toronto, Regina et Vancouver agissent à titre d'intermédiaires et de facilitateurs à l'échelle locale. Dans un quartier de chacune de ces villes, la section locale de Centraide a convié et rallié à la cause du développement de leurs quartiers des résidentes et résidents, des organisations communautaires, des entreprises et des organismes gouvernementaux.

À ce jour, dans la brève période au cours de laquelle s'est déployé Quartiers en essor, on compte de nombreuses réalisations. En quinze mois, l'initiative s'est en effet dotée de l'infrastructure requise pour soutenir ses actions. Elle a complété un cycle complet du processus de revitalisation (la sélection du quartier à revitaliser dans le cadre d'une consultation populaire, un exercice de visualisation et le lancement d'activités). Enfin, elle a exploré les effets de la revitalisation de quartier sur le plan des politiques publiques et des programmes gouvernementaux et ses conséquences pour les autres organisations désireuses de soutenir des initiatives communautaires intégrées.

Des réflexions entourant la revitalisation de quartier et des expériences ont été consignées, au fil de la démarche, dans une collection exhaustive de documents, d'histoires, d'outils et de rapports. Cet ensemble de connaissances émergentes constitue une partie importante du 'legs' de la première phase de QE. Elles jettent les bases des actions futures de QE et sont une source importante d'informations et d'idées qui pourront servir à d'autres personnes et groupes intéressés à la revitalisation de quartier. Déjà, les leçons de QE ont été partagées avec un vaste public grâce à son site Web ([www.anccommunity.ca](http://www.anccommunity.ca)), un bulletin électronique et lors de colloques, congrès et autres forums.

Le but de ce dernier document de réflexion n'est pas d'examiner à nouveau toutes les questions et réflexions importantes consignées ailleurs, mais plutôt de faire la synthèse des constats et de mettre en relief les principales leçons tirées à ce jour de l'initiative et leur incidence sur les efforts à long terme de revitalisation de quartier.

### ***Apprentissage par l'action et la collaboration***

Une des difficultés fondamentales de toutes formes de collaboration, quelle qu'elle soit, est de s'assurer que tous les partenaires ont une compréhension analogue de la nature du travail à accomplir. C'est notamment le cas des initiatives qui rassemblent un large éventail de participants et s'attaquent à des problèmes complexes comme la revitalisation de quartier.

Dans le cas de Quartiers en essor, les partenaires qui se sont joints à la démarche partageaient, à la base, des idées similaires quant aux défis à relever et à l'approche à adopter. Ils avaient pris acte d'une concentration accrue de la pauvreté dans les quartiers urbains du pays et constataient les nombreux facteurs de risques liés à la pauvreté susceptibles de s'y trouver : pénurie de logements décentes et abordables, faible niveau d'instruction, chômage élevé, état de santé précaire et taux de criminalité élevé. Ils ont convenu du besoin de collaboration à grande échelle afin de coordonner et, le cas échéant, d'intégrer les initiatives visant à remédier à ces divers problèmes.

En dépit de ce bon départ, les partenaires de QE ont mis un temps considérable à forger des liens entre eux, à partager plus pleinement leur compréhension mutuelle du travail à faire et à créer collectivement un ensemble plus complet et mieux intégré de paramètres pour orienter l'initiative. De plus, un volet important de cette phase de QE fut d'interpeller un dernier acteur critique, à savoir les résidentes et résidents des quartiers, pour les rallier à l'initiative et y incorporer leurs points de vue.

À cet égard, Quartiers en essor est un bon exemple d'apprentissage par l'action et la collaboration. Des cycles s'articulant autour de la recherche, du dialogue, de l'action et de la réflexion ont servi au développement et à l'approfondissement d'une compréhension commune de la revitalisation de quartier.

Le temps a été un facteur critique dans le déploiement de l'initiative, l'établissement de relations et la compréhension mutuelle.

### ***Vers un modèle canadien de revitalisation de quartier***

Quartiers en essor fait partie d'une nouvelle génération d'actions communautaires, parfois appelées initiatives communautaires intégrées (ICI). Depuis les années 1990, des initiatives de ce

type ont été mises en œuvre aux États-Unis, au Royaume-Uni et dans d'autres pays dans l'espoir de solutionner des problèmes sociaux complexes. De plus en plus, et au Canada aussi, on expérimente avec cette approche. Ainsi, le programme Collectivités dynamiques est une initiative pancanadienne qui mène des actions intégrées et multisectorielles de lutte contre la pauvreté. Un nombre croissant d'autres initiatives communautaires ou actions parrainées par le gouvernement vont dans le même sens.

Règle générale, les ICI présentent un certain nombre de caractéristiques fondamentales :

- elles poursuivent des objectifs multiples et de grande portée
- elles préconisent des collaborations multisectorielles
- elles combinent des stratégies variées de manière à accroître leur efficacité respective
- elles visent des changements dans diverses sphères (par ex. emploi, logement) et à divers niveaux d'intervention (par ex. individuel, organisationnel, communautaire et systémique)
- elles visent à la fois la prise en charge citoyenne, l'habilitation, la participation, le leadership et le renforcement des capacités communautaires
- elles sont délibérément flexibles, évoluent et s'adaptent aux conditions locales changeantes
- elles prennent en compte la nature à long terme de tous changements communautaires fondamentaux et leurs échéanciers sont relativement longs [Brown, 1995 : 2].

La théorie du changement, élaborée récemment par les partenaires de QE et dont les détails apparaissent dans *S'orienter en terrain inexploré: Pour une théorie du changement relative aux quartiers*, précise la pensée derrière ces principes fondamentaux. Ce cadre conceptuel a été utilisé par QE pour tracer une approche en matière de renforcement de quartier qui se démarque des autres par l'importance accordée au rôle déterminant joué par les résidentes et résidents des quartiers.

En fait, un objectif fondamental de la première phase de QE a été de bâtir des assises solides pour son travail en s'appuyant sur la mobilisation citoyenne de manière à ce que les résidentes et résidents dirigent eux-mêmes l'action et soient les principaux agents du changement. En cours de route, d'importantes leçons ont été apprises sur la revitalisation de quartier et sur les conséquences pour les institutions et les organisations désireuses de soutenir ce genre d'effort.

Il en ressort un modèle de développement communautaire fondé sur les actifs du milieu et la prise en charge citoyenne.

### ***Développement communautaire fondé sur les actifs du milieu et la prise en charge citoyenne***

Bien que l'implication de la population locale ait été, depuis le tout début, une pierre angulaire de la philosophie d'intervention de QE, le sens profond de ce volet ne s'est véritablement manifesté

qu'au fil du déroulement de l'initiative. En fin de compte, l'importance accordée à la participation et à la prise en charge citoyennes a favorisé une certaine manière de penser la revitalisation de quartier.

Pour paraphraser Jane Jacobs, le développement (ou la revitalisation) de quartier est une démarche à faire soi-même et si on ne le fait pas soi-même, ça ne se produit pas [Jacobs, 1984 :10]. Tout comme l'exercice physique, la revitalisation de quartier est de l'ordre de l'expérience pratique. Il se peut que d'autres personnes en bénéficient par la bande, mais ce sont les personnes directement impliquées qui acquièrent les connaissances et vivent les changements qui constituent l'essence même du 'développement'.

Le 'faire soi-même' ne signifie pas pour autant le 'faire seul'. Cela signifie plutôt être partie prenante du processus en compagnie de tous les autres joueurs. Comme l'a fait remarquer Jacobs au sujet des grandes villes, une caractéristique fondamentale des quartiers dynamiques est leur faisceau de relations au moyen duquel les personnes conjuguent leurs talents pour réaliser des objectifs qu'aucun individu ou groupe ne pourrait atteindre s'il agissait seul.

De plus, à l'instar des grandes villes, les quartiers en santé et dynamiques sont ceux qui peuvent soutenir leur développement à long terme en se dotant d'actifs pour générer des revenus, surmonter des périodes difficiles et innover face à des conditions changeantes. Ces actifs ne sont pas que financiers ou physiques, ils sont aussi culturels (façons de penser et d'agir) et sociaux (relations avec les autres). En se dotant d'une masse critique d'actifs dans ces divers domaines, les quartiers peuvent satisfaire, sur une base permanente, à leurs besoins et leurs aspirations.

Dans cette optique, on voit que la participation citoyenne est une partie intrinsèque à la fois processus et des retombées de la revitalisation de quartier. C'est par cette implication de sa population que le quartier bâtit lui-même les actifs personnels et communautaires dont il a besoin pour assurer sa viabilité à long terme.

Une approche fondée sur les actifs et la participation citoyenne est également un argument puissant pour rallier le soutien de divers ministères et des gouvernements. Il s'agit, en effet, d'une stratégie de prévention qui permet aux organismes gouvernementaux de travailler ensemble pour s'attaquer « aux facteurs de risques où ils s'agglomèrent, en amont » plutôt que de tenter de remédier individuellement à un ensemble de problèmes encore plus difficiles à résoudre « aux tributaires, en aval » [Bulthuis, 2005 : 3].

### ***Voix du quartier et réémergence du développement communautaire***

Vu l'importance accordée à la mobilisation citoyenne, il n'est pas étonnant que les compétences et l'expertise propres à une démarche fondée sur le développement communautaire soient au cœur de l'approche de QE en matière de revitalisation de quartier. À bien des égards, cette approche



correspond aux principes et pratiques éprouvés du développement communautaire mais ont été adaptés et améliorés afin de mieux convenir au modèle de collaboration étendue typique des initiatives communautaires intégrées.

Il se dégage des travaux de QE une série de leçons spécifiques entourant les différentes dimensions et phases de la revitalisation de quartier :

### *la signification de 'lieu'*

Dans une certaine mesure, l'intérêt grandissant que suscitent le 'développement axé sur le lieu (milieu)' et les 'politiques publiques axées sur le lieu (milieu)' correspond à une plus grande appréciation de la signification unique des périphéries locales (localités). Les localités sont en effet le lieu, l'endroit où divers facteurs convergent pour générer des effets positifs ou négatifs. Dans le cas de l'innovation économique et sociale par exemple, on sait que les « localités » sont les endroits, les lieux où sont combinés les éléments les uns aux autres de façon nouvelle de manière à entraîner des changements souhaités [Industrie Canada, 2002 : 72]. D'autre part, et la concentration de la pauvreté dans les quartiers urbains est un exemple à cet égard, les localités peuvent également être un lieu où interagissent une foule de facteurs dont la combinaison a pour effet d'engendrer des problèmes complexes.

Ainsi, le concept de « lieu » n'est pas que géographique. Il s'agit aussi d'un glissement conceptuel; l'attention est redirigée pour s'intéresser, non plus aux parties seulement mais aux relations entre celles-ci. Ainsi, en filigrane des travaux de QE, on remarque l'importance accordée à la façon dont les divers groupes et dynamiques en oeuvre dans les quartiers se situent les uns par rapport aux autres et à la façon dont on peut les arrimer efficacement de manière à réaliser les aspirations des résidentes et résidents.

### *définition de 'quartier'*

Quoique les quartiers soient de bons exemples de périphéries locales, les participants de QE ont découvert que ce qui constitue un 'quartier' est une question beaucoup plus complexe qu'il n'apparaît au départ. À toutes fins pratiques, il est rare que les quartiers correspondent tout à fait aux frontières politiques ou aux zones de chalandise officielles. Ils occupent, certes, un territoire géographique mais ils sont également définis par les expériences que vivent leurs résidentes et résidents : Est-ce que les personnes d'un milieu donné considèrent être membres du même quartier? Ont-elles en commun des intérêts et des préoccupations qui les inciteraient à travailler ensemble dans le cadre d'une initiative de revitalisation communautaire? Toutes les localités de QE ont pris en compte ces divers aspects. L'une d'entre elles a même proposé de délimiter les frontières du quartier à partir d'expériences physiques communes de la population telles le magasinage ou la fréquentation de l'école.

En bout de ligne, l'attention portée aux facteurs qui facilitent concrètement la revitalisation du quartier est susceptible d'être plus importante que sa définition formelle. Quel que soit le contexte ou la situation, quel est l'endroit, le lieu ou le milieu où l'on pourra convier les gens afin qu'ils traitent de problèmes ou d'intérêts communs?

### *importance et limites des données statistiques*

Toutes les localités de QE se sont appuyées sur des données statistiques pour choisir le quartier où déployer l'initiative. Toutefois, les statistiques à elles seules ont été insuffisantes pour identifier les quartiers qu'il convenait le mieux d'inclure. Règle générale, les statistiques ont été plus utiles pour déterminer quels quartiers ne pas choisir étant donné qu'elles ont mis en lumière que leurs problèmes étaient en réalité moins graves que perçus généralement.

En fait, la sélection des quartiers s'est appuyée, en grande partie, sur une appréciation de la dynamique propre aux quartiers, notamment la mesure dans laquelle l'occasion qu'offrait QE enthousiasmait les organismes locaux et la population locale et les stimulait pour s'attaquer aux problèmes existants. C'est en discutant avec des personnes et organismes actifs dans le milieu que cette évaluation s'est faite. Les liens formels et informels entretenus entre les sections locales de Centraide et les quartiers concernés ont été un important point de départ pour explorer le potentiel des partenariats.

### *évaluer l'état de préparation*

Dans leur choix de quartiers où intervenir, en partie à cause de l'échéancier serré de QE, toutes les localités ont mis beaucoup d'attention à déterminer le seuil de 'préparation' requis pour entreprendre une démarche délibérée de revitalisation de quartier. En effet, les localités tenaient à choisir des quartiers dotés de ressources suffisantes pour pouvoir réaliser des progrès substantiels dans une période relativement courte. C'était aussi une façon de reconnaître qu'un certain nombre de conditions devaient exister au préalable pour que le processus de revitalisation puisse être lancé. Les quartiers devaient donc présenter des facteurs de risques conjugués cependant à des atouts ou actifs de base sur lesquels il serait possible de construire. Dans le cas d'une localité en particulier, on s'est donné comme critère de choisir un quartier dont la masse critique d'atouts était juste sous le seuil requis lui permettant d'assurer lui-même son mieux-être. Une autre localité s'est plutôt concentrée sur la capacité du quartier d'embrasser le caractère ouvert (non défini) de l'initiative et de profiter, notamment, de l'occasion qui lui était offerte de diriger ses propres efforts de revitalisation.

En d'autres termes, toutes les localités ont reconnu, qu'en bout de ligne, la revitalisation de quartier était un processus de développement interne. Même s'il faut du soutien de l'extérieur, cette aide ne sera utile que si le quartier possède les capacités de base pour se mobiliser de l'intérieur.

Dans les quartiers où ce seuil de préparation n'a pas été atteint, il faudrait sans doute prévoir une période de démarrage plus longue, articulée autour d'activités préparatoires à la réalisation d'un projet.

### *gestion des perceptions et des attentes*

Toutes les localités ont été aux prises avec des problèmes de gestion de perceptions et d'attentes au moment de lancer leurs activités : craintes liées à la stigmatisation du quartier et attentes exagérées quant à ce que QE pourrait accomplir et à quelle vitesse. Durant les toute premières phases de l'initiative, il a fallu être très attentif au langage utilisé, tant sur le plan du contenu des messages que de leur clarté, pour assurer une bonne communication.

La population locale n'est pas la seule à avoir exprimé des craintes face à la stigmatisation possible de leur milieu de vie, ce fut le cas aussi de certaines administrations municipales. Par ailleurs, les localités ont remarqué que dans certaines circonstances les médias locaux contribuaient fondamentalement à la stigmatisation d'un milieu donné. Il leur a donc fallu élaborer des stratégies pour établir des relations constructives avec les médias. Les médias peuvent être utiles pour raconter l'histoire d'une initiative communautaire, mais il faut voir à ce que l'histoire soit effectivement racontée de manière à soutenir l'effort de revitalisation du quartier et non pas à lui nuire. Il est souvent nécessaire de sensibiliser les médias à la nécessité de mettre en valeur les actifs des quartiers et les mesures positives qu'ils mettent de l'avant plutôt que de souligner leurs déficits.

En ce qui concerne la gestion des attentes, les chargés de projet de QE craignaient de soulever les espoirs de la population au-delà de ce qu'il serait possible d'accomplir, notamment au chapitre des retombées de certains programmes, comme la création d'emplois ou la construction de logements. On a donc élaboré et diffusé des messages clés afin d'expliquer l'initiative et son processus de développement. On a parlé du caractère à long terme de l'initiative, du rôle de leadership des résidentes et résidents et de la nécessité de renforcer les relations avec les organismes communautaires et les organisations gouvernementales susceptibles de soutenir l'initiative. Des messages identiques ont été transmis à tous les partenaires existants et potentiels, y compris aux promoteurs gouvernementaux, de façon à ce que tous partagent les mêmes attentes réalistes.

### *un processus de découverte*

Essentiellement, le processus de revitalisation de quartier a été vécu comme une découverte. Les organisateurs communautaires chevronnés ne sont pas de ceux qui présument connaître au départ les besoins d'une population. Ils cherchent plutôt à comprendre les préoccupations et les désirs des gens. Par le dialogue et l'observation, ils tentent de découvrir ce qui fonctionne bien et ce qui ne

fonctionne pas. Selon les propos d'un chargé de projet de QE, le processus de revitalisation de quartier suit toujours un mode de 'test bêta'. On explore constamment de nouvelles approches et on s'adapte sans cesse en fonction des changements dans le milieu et d'une compréhension plus fine des besoins et des attentes de la population. Souvent, ce qui fonctionne le mieux n'a pas été planifié au départ, mais émerge spontanément de la démarche même de mobilisation.

### *étapes du processus de développement*

Durant cette période, QE a traversé toutes les étapes d'un processus de développement à partir de la sélection des quartiers en passant par la période d'implication et de mobilisation citoyennes, d'élaboration de vision et de lancement des premières activités. L'expérience des localités durant chacune de ces phases a été décrite en détail dans des rapports trimestriels mais deux points d'ordre général méritent d'être soulignés ici.

Premièrement, les cinq localités ont vécu et traversé différemment ces diverses étapes. Notamment, elles n'ont pas toutes mis l'accent au même moment sur l'élaboration des structures de participation citoyenne ou sur les exercices de visualisation et sur le choix des actions à entreprendre. Les localités se sont également prises différemment pour faire le travail propre à chacune de ces étapes. C'est ainsi que pour se doter d'une vision commune de la revitalisation de quartier, certaines localités ont organisé de grandes assemblées publiques tandis que d'autres ont préféré tenir une série de petites rencontres pour sonder l'opinion de la population locale sur l'avenir de leur quartier.

Deuxièmement, les interactions et les chevauchements durant les diverses étapes ont été fréquents et nombreux. Par exemple, au cours de la phase de mobilisation citoyenne, l'élaboration de la vision du quartier était déjà en cours, les résidentes et résidents réfléchissant à ce qui pourrait être réalisé dans leur quartier. Dans le même ordre d'idées, dans certaines localités, le lancement d'activités a été un outil déterminant pour rallier et mobiliser la population locale.

Bref, le processus de développement durant cette période s'est avérée excessivement fluide. La flexibilité de ces initiatives est vitale parce qu'elle permet aux organisateurs locaux de soutenir les actions les mieux adaptées à leur milieu. Il est donc essentiel pour leur succès de pouvoir compter sur l'apport d'organismes communautaires compétents et chevronnés.

### *s'adapter aux conditions locales*

D'une localité à l'autre, des différences ont été manifestes dans tous les aspects des activités mises de l'avant. C'est là une caractéristique générale importante des initiatives de renforcement de quartier. Les cinq projets locaux de QE se sont déroulés dans des conditions et contextes très différents. De plus, les sections locales de Centraide et les chargés de projet ont abordé leur travail

dans une perspective bien distincte les uns des autres. Par conséquent, chaque initiative locale a évolué d'une façon qui lui a été propre.

L'expérience de QE à cet égard s'apparente à celle d'autres initiatives de renforcement communautaire. Il est essentiel d'adapter et de personnaliser les démarches communautaires pour en assurer l'efficacité. Les initiatives locales ont souvent besoin de ressources provenant de l'extérieur, notamment des gouvernements, mais elles doivent aussi être flexibles de manière à pouvoir mettre en œuvre des activités qui conviennent au milieu et correspondent à la vision et aux idées des leaders locaux.

Les variations d'approche dans les diverses localités ont été manifestes dès les premières phases d'organisation:

- *Halifax* : Dès le début, l'équipe d'Halifax a préconisé une approche 'à petits pas mais sûre' en matière de mobilisation communautaire. Elle a eu recours à diverses techniques pour bâtir ses relations avec les gens du quartier Spryfield. Notamment, elle a organisé beaucoup de petites rencontres avec des personnes du milieu, elle a travaillé de près avec le centre communautaire local qui coordonnait déjà des activités dans le quartier et elle a engagé des personnes habitant le quartier pour travailler sur le projet. L'équipe d'Halifax a aussi fait comprendre, dès le départ, que QE était une initiative très ouverte et qu'elle dépendait, en grande partie, des orientations que lui donnerait le quartier lui-même. Cette approche globale a permis d'établir un climat de confiance entre l'équipe de QE et ses partenaires locaux et à stimuler une véritable prise en charge citoyenne.
- *Surrey* : Dès le départ, l'équipe de Surrey a cherché à rallier à l'initiative son réseau de soutien régional. Elle a interpellé plusieurs organismes gouvernementaux et communautaires et les a invités à se joindre au processus de sélection du quartier, une démarche qui a eu pour effet de renforcer leur engagement à l'endroit de l'initiative, de recueillir des informations précieuses sur les quartiers de Surrey et d'inciter les acteurs régionaux à fournir le soutien approprié au quartier Bridgeview. L'équipe de Surrey a encouragé ses partenaires communautaires à attendre avant d'agir et à laisser aux résidentes et résidents du quartier le soin de déterminer ce qu'ils souhaitaient comme aide avant de lancer de nouvelles initiatives.
- *Toronto* : L'équipe de Toronto s'est appuyée sur le travail déjà entrepris par le groupe de travail Strong Neighbourhoods et a décidé très tôt de travailler dans une des banlieues centrales correspondant au nouveau visage de la pauvreté urbaine. Contrairement aux quartiers urbains centraux traditionnels, l'absence marquée d'infrastructure sociale caractérise ces banlieues. Un environnement profondément multiculturel, composé notamment de beaucoup de nouveaux immigrants, concourt d'autant plus à la fragmentation sociale du milieu. Dans ce contexte, il faut mettre plus de temps et d'énergie à bâtir des relations au sein de la population locale. Centraide du Grand Toronto a aussi décidé d'ouvrir un bureau local dans le quartier pour y renforcer sa présence et fournir une base organisationnelle à l'équipe de Quartiers en essor.

- *Regina* : Pour l'équipe de Regina, le point de départ n'a pas vraiment été le choix du quartier où travailler, mais plutôt la façon de s'arrimer à une initiative communautaire déjà en cours dans le milieu. Le gouvernement fédéral avait déjà mis en place un partenariat, le *Regina Inner City Community Partnership* (RICCP), et on s'attendait fortement, à tout le moins dans certaines officines fédérales, à ce que QE se joigne à cet effort. L'équipe locale de QE a donc cherché à établir des ponts entre le RICCP et la population du quartier North Central. Elle a eu recours à une nouvelle technique d'évaluation pour identifier des façons d'améliorer l'initiative en cours, notamment pour faire en sorte qu'elle reflète plus pleinement les divers points de vue de la population du quartier. La principale difficulté de Centraide Regina a été de conserver son approche en matière de développement communautaire tout en se joignant à une initiative déjà existante.
- *Thunder Bay* : L'équipe de Thunder Bay a eu recours à une démarche 'organique', correspondant en cela à sa compréhension du quartier Simpson-Ogden et à la façon la plus efficace, à son sens, de mobiliser la population locale. Dans la mesure du possible, la population du quartier a participé de concert avec les organisateurs locaux au processus d'apprentissage. Par exemple, les résidentes et résidents ont suivi un atelier sur le renforcement des actifs de leur milieu en vue de sa revitalisation. Une des difficultés rencontrées a été de soutenir l'implication de ces participants tout en sollicitant la participation d'autres résidents du quartier. La poursuite de ce travail d'organisation communautaire de base, tout en tentant de lancer des activités concrètes, s'est avérée un exercice d'équilibre de haute voltige.

### *points communs*

Nonobstant l'importance d'adapter les initiatives aux circonstances locales et les différences significatives entre les expériences vécues dans chaque localité, plusieurs leçons communes se dégagent de leur travail respectif :

- *Procéder lentement et remettre au milieu le leadership* : En dépit de l'échéancier serré de la première phase de QE, les localités ont toutes convenu qu'il fallait consacrer beaucoup de temps et d'énergie à la mobilisation citoyenne. L'exercice de bâtir des relations et de tisser des liens au sein de la population locale est perçu comme le fondement de tout effort de revitalisation. S'il est vrai, selon un vieil adage, que travailler seul est plus rapide mais qu'en groupe on accomplit davantage, les effets bénéfiques d'avoir investi dans la mobilisation citoyenne se feront sentir bien au-delà de la phase de démarrage de l'initiative. De plus, en étant transparent quant au caractère ouvert (non défini) de l'initiative et au fait qu'elle dépende du quartier lui-même pour ses orientations, les résidentes et résidents ont pu occuper la place

et s'approprier graduellement la démarche. Pour réaliser cette prise en charge citoyenne, il est important que les équipes de QE dans chaque localité évitent de précipiter les événements et laissent le soin à la population locale de faire progresser les choses.

- *S'appuyer sur la population locale* : Dans toutes les localités, pour bâtir des relations, on a embauché des personnes habitant le quartier pour travailler au sein de la permanence ou comme animateurs communautaires ou chercheurs. Ces personnes ont apporté avec elles leur bagage de connaissances du milieu et leurs réseaux de relations. Elles ont permis de jeter des ponts entre l'équipe de QE et le quartier. On a cherché des leaders locaux et des 'intermédiaires' qui pouvaient aider à guider et mettre en œuvre l'effort de mobilisation locale.
- *Investir dans le renforcement des capacités au fil de l'initiative* : L'implication des résidentes et résidents en tant qu'organiseurs, animateurs et chercheurs a fait partie d'une stratégie plus globale visant à renforcer les capacités communautaires au fil du déploiement de l'initiative. Dans diverses localités, des formations ont été offertes pour faciliter la participation de la population locale à des volets spécifiques de l'activité en cours (par ex. animation communautaire, animation de petits groupes, sondages communautaires), mais aussi pour que les résidentes et résidents acquièrent les compétences qui seront requises à long terme.
- *Renforcer les capacités des organisations locales en matière de développement communautaire* : Les organismes communautaires ne sont pas tous orientés vers le développement communautaire ou dotés d'employés compétents dans ce domaine. Des organisations telles que Centraide peuvent contribuer au renforcement des capacités communautaires en soutenant les organismes locaux et en les aidant à développer leurs habiletés dans ce domaine.
- *Écouter ces voix peu entendues* : Les localités ont aussi reconnu la nécessité d'adopter une approche inclusive et de prendre bien soin d'écouter les voix des jeunes et des différentes communautés culturelles et linguistiques qui se font rarement entendre. Dans les quartiers plus peuplés, il a fallu procéder par strates de manière à joindre graduellement une gamme de plus en plus vaste de résidentes et de résidents.
- *Valoriser les contacts informels* : Un certain nombre de localités, en plus d'utiliser les rencontres et les structures officielles, ont misé sur la valeur des relations et des conversations informelles. Par contacts informels, on entend ces échanges plus personnels qui aident à tisser des liens de confiance. Ils facilitent, jusqu'à un certain point, la participation de personnes qui autrement pourraient se sentir mal à l'aise de s'exprimer dans le cadre d'activités ou de structures plus officielles. Ils peuvent aussi être utiles pour examiner les rôles ou les relations au sein d'organisations officielles qui mériteraient d'être modifiés ou adaptés.



- *Obtenir rapidement des résultats tangibles* : En général, les localités ont toutes convenu qu'il était important d'obtenir des résultats tangibles tôt dans la démarche pour démontrer des progrès aux promoteurs et, de façon plus importante, pour démontrer à la population locale la valeur pratique de l'initiative. Dépendamment de l'endroit, les résultats à court terme se sont manifestés différemment. Dans certains cas, les chargés de projet ont aidé la population locale à s'arrimer à des services déjà existants afin de répondre à des besoins spécifiques mentionnés lors de la cueillette initiale d'informations. Certaines localités ont misé sur la participation de l'Office national du film pour offrir aux jeunes des formations sur la production de vidéos. Autres manifestations tangibles de progrès : les formations offertes aux animateurs communautaires et aux chercheurs et la production de documents témoins basés sur des profils communautaires dressés durant l'initiative.
- *Anticiper de la turbulence en cours de route* : Le changement amène du stress. Il peut engendrer des débats et faire naître des relations qui ne font pas consensus au sein de la population locale. Le changement peut aussi exposer au grand jour les différences d'approches des divers organismes intervenant dans le milieu. Quoique pénibles à supporter et exigeantes, ces tensions sont souvent une manifestation positive de la résolution imminente de problèmes importants. Il n'est pas question d'éviter les tensions, mais plutôt de trouver des façons constructives d'y remédier lorsqu'elles se manifestent. En fait, du conflit émerge parfois l'innovation.

#### *importance de la participation citoyenne*

Enfin, il ressort de l'expérience des localités de QE une appréciation plus profonde des façons dont la participation citoyenne est déterminante pour la revitalisation de quartier :

- *Savoir local* : la population locale possède une connaissance intime de son milieu, des actifs des résidentes et résidents du quartier et des problèmes auxquels ils font face. Les gens du milieu ont aussi une connaissance tacite ou informelle des mécanismes de fonctionnement de leur collectivité et sont, par conséquent, dans une position privilégiée pour savoir comment faire pour changer les choses. De plus, parce qu'ils sont bénéficiaires des services et des programmes offerts, les résidentes et résidents savent si ces services et programmes leurs sont utiles et pourquoi : Répondent-ils à leurs besoins? Peut-on y avoir accès quand on en a besoin et dans une combinaison satisfaisante? Où sont les failles dans les services existants?
- *Développement du leadership* : La participation active des citoyennes et citoyens au processus de revitalisation communautaire est essentielle afin de bâtir le leadership local qui devra soutenir le processus à long terme. Les localités ont rallié des leaders locaux déjà établis ainsi que de nouveaux venus. Elles ont créé des occasions et fourni des possibilités d'exercer et d'approfondir les qualités de leadership dans le milieu.



- *Capital social* : Bâtir le capital social (réseaux, normes et degré de confiance) requis pour permettre aux personnes de travailler ensemble à résoudre des problèmes et réaliser des projets exige une grande participation de la population. Dans toutes les localités, il a été important de mettre en lien des personnes aux antécédents et intérêts communs. Dans certains cas, l'exercice de jeter des ponts entre différents groupes (par exemple entre diverses communautés culturelles et linguistiques, entre nouveaux arrivants et résidents de souche) a contribué significativement à accroître l'homogénéité du milieu.
- *Réseaux* : La participation citoyenne est également importante parce que les réseaux locaux ont un rôle significatif à jouer dans la diffusion d'informations relatives à des perspectives intéressantes. Le bouche-à-oreille concernant QE a déjà favorisé l'implication des résidentes et résidents. À mesure que des activités spécifiques seront mises en oeuvre, ces réseaux informels seront sans doute cruciaux pour joindre des participants et contributeurs potentiels.
- *Voix collective* : Enfin, l'implication et la mobilisation citoyennes sont nécessaires parce que les systèmes plus larges, notamment le gouvernement, ont souvent besoin qu'une voix collective forte et bien enracinée dans le milieu leur remémore quels sont les changements souhaités. De plus, c'est la population locale qui est la plus susceptible de s'assurer que le cap soit maintenu sur les problèmes et questions qui intéressent le quartier. Il faut un groupe de résidentes et résidents bien organisé pour que les structures de soutien demeurent axées, au fil du temps, sur les préoccupations du quartier.

### *Soutenir la revitalisation de quartier*

Bien que le travail terrain soit au cœur du processus de revitalisation communautaire, les quartiers n'ont pas en main tous les leviers nécessaires ni toutes les ressources requises pour atteindre leurs objectifs. Ils ont besoin de soutien de l'extérieur provenant de diverses organisations et institutions, y compris du gouvernement fédéral. Un des principaux objectifs de Quartiers en essor a été d'examiner la façon dont ces structures peuvent adapter leurs mécanismes et modalités de fonctionnement pour soutenir plus efficacement le renforcement de quartier.

Dans le cadre des recherches et des discussions du Dialogue sur les politiques de QE, il a été possible de dégager trois mesures générales qui améliorent les liens entre les quartiers et les « réseaux de soutien » existants :

- Renforcer la voix communautaire et la participation du milieu
- Améliorer la *capacité de réaction* du gouvernement et des autres structures de soutien
- Bâtir des *ponts* qui favorisent la collaboration sur une base permanente entre le gouvernement et le milieu [Goetz and Gaventa, 2001].

En réfléchissant à l'expérience de QE à ce jour, les résidentes et résidents des diverses localités ont souligné la valeur des relations qu'ils commençaient à établir avec les diverses structures parties prenantes de QE. Une personne a dit : « C'est comme si le gouvernement fédéral venait vers moi pour m'aider directement ... C'est tellement agréable! ». D'autres ont mentionné l'importance d'établir des liens entre leur quartier et le mouvement Centraide à l'échelle locale et nationale. Enfin, d'autres ont dit apprécier l'apport des partenaires nationaux de QE. Ils ont souligné le travail de l'ONF et son recours à la vidéo comme outil de développement communautaire, l'accompagnement (coaching) de l'institut Tamarack et les efforts de l'institut Caledon pour que la revitalisation de quartier soit abordée dans les cercles de politiques publiques et que les citoyennes et citoyens participent à l'élaboration des politiques publiques. Enfin, dans toutes les localités, on voit naître des réseaux de soutien composés d'organisations et d'institutions qui ne font pas officiellement partie de QE, par ex. des universités, des administrations municipales et divers organismes communautaires et gouvernementaux.

Ces structures qui cherchent à appuyer les initiatives communautaires intégrées, notamment Centraide et ses partenaires nationaux et le gouvernement fédéral, ont dû repenser leurs relations avec les quartiers. D'importantes leçons ont été apprises. Dans les prochaines sections, nous traiterons principalement des rôles du mouvement Centraide et du gouvernement fédéral.

### *Centraide : un rôle de facilitateur et d'intermédiaire*

Par l'entremise de Quartiers en essor, Centraide Canada et chacune de ses cinq sections locales se font la main en rapport avec leur nouveau mandat de bâtisseurs communautaires. Le mouvement Centraide, connu depuis longtemps pour son rôle d'organisme subventionnaire de services et de programmes communautaires, a adopté un nouvel énoncé de mission en 2003 : « Améliorer la qualité de vie des gens, notamment les plus vulnérables, et bâtir la collectivité en incitant les citoyens à l'action et en suscitant l'action concertée ».

Derrière ce changement de mission, il y a eu le constat général à l'effet qu'aucun niveau de souscription et d'allocation ne suffirait à remédier aux problèmes auxquels avaient à faire face les collectivités. Il fallait trouver d'autres stratégies pour générer des solutions innovatrices et coordonner les efforts déployés par divers partenaires pour les mettre en œuvre. Compte tenu de son profil local et national et de ses relations avec les secteurs privé, bénévole et public, le mouvement Centraide occupait une place privilégiée pour convier des partenaires et les rallier autour de l'objectif de bâtir des collectivités fortes et en santé.

Quartiers en essor a fourni l'occasion à Centraide Canada de coordonner des partenariats à l'échelle pancanadienne et à des sections locales de Centraide de mettre à l'essai des concepts en matière de développement communautaire dans le cadre d'un effort de revitalisation de quartier. QE leur a aussi fourni l'occasion unique de participer à une démarche d'apprentissage par l'action. De

concert avec l'institut Tamarack, l'institut Caledon et l'Office national du film du Canada, Centraide s'est employé à faciliter le processus de développement communautaire et à colmater les écarts qui existent bien trop souvent entre la population locale et les réseaux de soutien et systèmes plus larges, dont le gouvernement fédéral.

Voici quelques remarques importantes à cet effet :

*s'engager comme partenaires et co-apprenants*

Un aspect fondamental de la participation de Centraide et des autres partenaires nationaux a été leur volonté de s'engager, non pas simplement comme bailleurs de fonds ou fournisseurs de services, mais comme partenaires et co-apprenants. Grâce à cet engagement, la priorité a été accordée aux réalités des quartiers et les organismes de soutien ont travaillé à adapter leur point de vue et leurs modes de fonctionnement en conséquence.

Au fil du déroulement de l'initiative, les organisations locales de Centraide et Centraide Canada ont créé de nombreuses occasions pour permettre à leurs conseils d'administration et employés respectifs d'être exposés à l'expérience de QE. Les conseils d'administration ont participé aux décisions entourant l'initiative dès ses débuts, ils ont été informés sur une base régulière au fil de son déploiement et ils ont réfléchi à ses conséquences sur les activités régulières de leurs organisations. Des membres des équipes locales de QE ont participé aux réunions du personnel de Centraide et à leurs retraites et ils ont contribué à la réflexion stratégique entourant le rôle de sensibilisation communautaire de Centraide. Toutes les sections locales de Centraide ont vu dans QE une expérience d'apprentissage et certaines d'entre elles ont même créé des structures particulières pour soutenir l'effort. Ainsi, à Thunder Bay, la section locale de Centraide a créé un comité de direction, composé à la fois de membres de son personnel et d'organiseurs communautaires locaux chevronnés.

Forts de leur participation axée sur l'apprentissage, les organisations locales de Centraide et Centraide Canada ont pu approfondir leurs connaissances entourant le développement communautaire et ont commencé à modifier leurs structures et modes de fonctionnement. Par exemple, se reconnaissant une obligation morale à l'endroit des résidentes et résidents des quartiers qui sont maintenant impliqués dans l'initiative, Centraide de la région d'Halifax a décidé de s'engager sur cinq ans dans la revitalisation de quartier. L'organisme a également commencé à revoir la façon dont il structure le financement destiné au développement communautaire. Il réfléchit à la possibilité de créer des 'comptes de quartier' ou 'comptes communautaires' qui arrimeraient directement l'attribution des ressources aux objectifs des quartiers eux-mêmes plutôt qu'indirectement par l'entremise des objectifs des organismes communautaires.

Un autre exemple est le nouveau regard que jette Centraide Lower Mainland sur QE. Au début, l'organisme voyait dans QE une initiative unique mais, au fil du temps, elle est devenue un véhicule qui lui permet d'accomplir sa mission. Aussi, l'organisme a cessé de voir QE comme une activité dont les employés de ses divers services devaient s'occuper seulement si leur charge de travail le permettait.

L'initiative fait partie de la tâche régulière des employés. Et pour opérationnaliser le tout, Centraide Lower Mainland envisage de mettre sur pied une 'équipe interservices' pour soutenir le travail de QE. Des employés de ses divers services : communication et de marketing, relations inter-organismes, attribution de fonds, recherche et planification, seront affectés au soutien des efforts de QE et rapporteront à leurs services respectifs ses leçons pertinentes.

D'autres partenaires nationaux ont modifié de façon analogue la nature ou les orientations de leur travail dans la foulée de leur expérience avec QE. Par exemple, l'ONF a reconnu qu'il lui fallait réapprendre comment se servir de films pour soutenir le développement communautaire et prendre davantage en compte la perspective des quartiers en tant que tel. Dans ces travaux d'élaboration de politiques, l'institut Caledon a bien vu qu'il fallait accorder plus d'attention au rôle des collectivités locales dans le processus même d'élaboration de politiques publiques.

De tels changements démontrent l'importance pratique de la participation de structures ou d'organismes de soutien qui ont à cœur de travailler en partenariat avec les quartiers et qui sont prêts à apprendre et à changer de par leur implication.

### *risques et possibilités*

Les sections locales de Centraide reconnaissent qu'il y avait à la fois des risques et des possibilités associés à leur changement de mission, une mission privilégiant dorénavant le développement communautaire et, notamment, la revitalisation de quartier. Elles avaient toutes de l'expérience préalable en matière de développement communautaire ou étaient de plus en plus intéressées par une telle approche, mais certaines avaient peu d'expérience dans le domaine de la revitalisation de quartier à proprement parler. L'inconnu et les risques afférents étaient en soi une source d'inquiétude. Il existait aussi des conséquences possibles sur le plan de leurs relations avec les organismes communautaires de leur milieu et les donateurs.

En général, leur participation à QE a augmenté la notoriété des sections locales de Centraide et leur a permis de se positionner en tant que partie concernée par les affaires de la collectivité. Cela a aussi aidé à consolider leur rôle en tant que mobilisateur des collaborations locales. Dans certains cas, les partenariats bâtis dans le cadre de QE ont eu un 'effet d'entraînement'. De nouveaux partenaires se sont impliqués dans d'autres activités auxquelles participait Centraide.

De plus, les sections locales de Centraide ont constaté que les organismes communautaires, tout comme les donateurs, accueillent favorablement leur participation à la revitalisation de quartier. Les organismes communautaires appuient la participation de Centraide et la perçoivent comme complémentaire à leurs propres efforts pour remédier aux problèmes qui inquiétaient la collectivité. Les donateurs aussi ont réagi favorablement. Par exemple, Centraide du Grand Toronto s'est aperçu que beaucoup de donateurs étaient intéressés à soutenir son travail dans les quartiers parce qu'ils

croyaient que cela les rapprochait de solutions aux principaux problèmes du milieu. Et, on s'efforce maintenant de mettre en lien les donateurs avec des volets particuliers de la revitalisation du quartier.

Nonobstant ces réalisations, la revitalisation de quartier a également eu son lot de problèmes. Comme on pouvait s'y attendre, les initiatives ont parfois mis en lumière des priorités et points de vue divergents parmi les participants, à la fois au sein des quartiers et dans les 'réseaux de soutien'. À Regina, par exemple, Centraide et le Regina Inner City Community Partnership Program ont eu du mal à trouver un terrain d'entente en ce qui a trait à la nature et au degré d'implication citoyenne dans le processus de revitalisation. De telles tensions sont un aspect inévitable du changement mais exigent néanmoins pour être résolues beaucoup de temps, d'énergie et de leadership.

Il arrive que les tensions liées au niveau de participation citoyenne mettent en relief les différences sous-jacentes entre une démarche de développement communautaire et des approches plus conventionnelles en matière de gouvernance et de stratégie. Pour plus d'une localité, il est apparu que la participation citoyenne dans l'élaboration des politiques et des programmes gouvernementaux se butait à une forte résistance de la part de certains représentants élus et non élus. D'un côté, certains représentants gouvernementaux considèrent, qu'en bout de ligne, c'est à eux qu'il revient d'élaborer les politiques et les programmes et qu'il suffit de consulter en cours de route les citoyens et citoyennes pour recueillir leur point de vue. Ils s'inquiètent aussi parfois du degré de représentativité d'un groupe communautaire spécifique auquel cas, les fonctionnaires jouent le rôle nécessaire de prendre en compte une gamme plus diversifiée d'intérêts locaux.

D'un autre côté, à tout le moins dans le cas de certaines personnes, la question de la participation citoyenne soulève un conflit plus fondamental en rapport avec la gouvernance et les politiques et le 'pouvoir sur' plutôt que le 'pouvoir avec'. Comme l'approche inclusive de QE en matière de développement communautaire vise à donner plus de voix aux citoyennes et citoyens et à renforcer leur participation à l'orientation des affaires du quartier, cela laisse peu de place à la politique partisane et aux modes de gouvernance de haut en bas. Des participants se sont questionnés sur l'ampleur des changements de culture requis pour embrasser et soutenir un mode de gouvernance plus participatif.

Enfin, le processus de renforcement de quartier a posé de nouveaux défis dans un autre secteur qui intéresse de plus en plus Centraide et ses donateurs, c'est-à-dire comment mesurer les retombées. Les efforts de QE en vue d'élaborer un « indice de vitalité des quartiers » ont donc suscité beaucoup d'enthousiasme dans les sections locales de Centraide ainsi que chez ses partenaires fédéraux.

### *faire le pont*

En tant que structure de soutien, le mouvement Centraide, tant à l'échelle locale que nationale, a hérité d'un rôle critique, à savoir combler l'écart entre les initiatives locales de développement communautaire et les institutions officielles, notamment les bailleurs de fonds.

À l'échelle locale, les équipes de QE se sont employées à susciter la participation des organisations officielles, y compris les organismes gouvernementaux, à tous les aspects des initiatives. Par ailleurs, elles leur ont conseillé ne pas lancer de nouveaux programmes et services dans les quartiers avant que les résidentes et résidents n'aient eu le temps de fixer leurs propres priorités et objectifs. Ainsi dans Surrey, Centraide du Lower Mainland a invité les organismes communautaires et gouvernementaux à participer à la sélection du quartier mais, par la suite, les a encouragés à observer le processus et à donner le temps aux résidentes et résidents de s'impliquer et de déterminer graduellement les problèmes auxquels ils souhaitaient s'attaquer. À Halifax, l'équipe locale s'est servie du processus d'attribution des fonds destinés aux projets de Quartiers en essor (financement offert pour soutenir le lancement de projets communautaires) pour stimuler des partenariats entre la population locale et certains organismes communautaires. Il fut précisé que les propositions devaient venir des résidentes et résidents du quartier ou alors être soutenues par au moins cinq personnes habitant le quartier. C'est ainsi que les sections locales de Centraide ont réussi à bâtir des liens plus étroits et permanents entre les quartiers et leurs réseaux de soutien.

À l'échelle nationale, Centraide Canada, de concert avec d'autres partenaires nationaux, a travaillé à faire concorder les attentes des promoteurs gouvernementaux et celles des localités quant aux résultats attendus de la première phase de QE. Tous les partenaires ont convenu que l'accent devait effectivement porter sur le renforcement des capacités communautaires et ils ont tous reconnu que la période de quinze mois était insuffisante pour jeter les bases de la participation citoyenne et obtenir des résultats substantiels sur le plan des programmes (par ex. construction de logement, création d'emploi, sécurité communautaire, santé ou alphabétisation). Mais, les partenaires gouvernementaux ont continué à se sentir pressés de démontrer le lien entre le processus de développement communautaire et les mandats spécifiques de leurs organisations respectives. Centraide a travaillé avec ces partenaires à l'élaboration d'ententes de contribution qui reconnaissent l'approche en matière de développement communautaire de QE et, par la suite, a travaillé avec tous les partenaires à la définition d'un indice de la vitalité des quartiers qui faciliterait, dans le cadre d'initiatives communautaires intégrées, le maillage du processus et des résultats.

### *coordination du partenariat global*

Centraide Canada s'est également chargé de coordonner l'ensemble complexe de partenariats composant Quartiers en essor.

Vu son échéancier serré, les possibilités d'élaborer une 'théorie du changement' totalement intégrée afin de soutenir l'effort collectif de l'ensemble des partenaires de QE ont été limitées. Beaucoup d'aspects de l'initiative se sont déroulés simultanément : bâtir des relations et mettre en œuvre divers volets du projet; conceptualiser la recherche et documenter les travaux en cours; planifier, analyser et intégrer les informations pendant le déploiement de l'initiative.



Que ce soit à l'échelle locale ou nationale, les partenariats d'envergure prennent du temps à s'établir. Même lorsque les partenaires ont une même compréhension des tâches à accomplir, articuler les divers aspects pratiques du travail à faire dans un tout cohérent et mutuellement aidant peut s'avérer difficile. Il faut souvent plusieurs itérations et des efforts considérables et soutenus pour aligner les diverses composantes de ces initiatives. Des ressources importantes sont requises pour que ces collaborations fonctionnent.

À certains égards, ces facteurs sont la base même de la recherche action fondée sur la collaboration. D'autre part, ce genre d'initiatives, surtout quand elles s'attaquent à des problématiques complexes comme la revitalisation de quartier, se déroulent souvent sur une période de temps plus longue que celle dont a disposé QE dans sa première phase. Dans le cas de QE, ce qui aurait pu être une situation impossible a été rendu tolérable grâce aux efforts de la permanence nationale et à l'expérience considérable de tous les partenaires. On ne peut s'attendre à ce que toutes les collaborations puissent progresser à un rythme similaire.

À partir de la recherche, de l'action, de la réflexion et du dialogue entrepris en cours de projet, on dispose dorénavant d'une théorie du changement plus complète. Cette théorie permettra d'arrimer le travail des partenaires. Elle explique plus complètement la pensée derrière les dimensions locales et nationales de l'initiative et les relations entre elles. Elle fournit un point de référence à partir duquel bâtir un programme d'apprentissage continu. Elle centre la recherche et le processus d'évaluation sur un ensemble de mesures d'impact mieux définies.

### *le gouvernement fédéral : une composante déterminante du réseau de soutien*

Tel que mentionné auparavant, les participants de QE ont adhéré sans équivoque aux orientations de base du gouvernement fédéral, notamment la participation citoyenne, le renforcement des capacités communautaires et la collaboration entre les organismes gouvernementaux et les partenaires non gouvernementaux. De plus, ils ont trouvé que les efforts consentis par les représentants gouvernementaux à la conception et la mise en œuvre de l'initiative avaient été exemplaires.

Par ailleurs, les participants se sont inquiétés dès le début à propos du décalage entre le court terme des engagements financiers du gouvernement et le caractère à long terme du processus de revitalisation de quartier et ils ont douté de la capacité institutionnelle du gouvernement de fonctionner à l'extérieur des 'silos' propres à chacune de ses organisations. À l'instar de Centraide et d'autres structures de soutien, des changements importants dans la culture et les modes de fonctionnement gouvernementaux s'imposent pour que les approches explorées dans le cadre de QE survivent en dehors de la 'serre expérimentale' du projet.

### *importance du volet 'élaboration des politiques'*

En dépit de ces préoccupations ou peut-être à cause d'elles, les participants ont confirmé le bien fondé de l'importance accordée aux politiques publiques et au rôle du gouvernement dans le cadre de l'initiative :

1. À un certain moment, les problèmes qui inquiètent la collectivité ont tendance à frapper un 'mur', celui des politiques. Pour progresser, il faut nécessairement modifier en conséquence les politiques publiques.
2. La population locale a effectivement un rôle à jouer et intérêt à contribuer à ce que les fonds publics soient affectés aux dossiers les plus importants pour leur quartier. De plus, la collectivité est souvent riche de savoir et d'idées novatrices dont devraient s'inspirer les politiques publiques. Ce n'est que dans une forme quelconque de dialogue entre les résidents et résidentes du quartier et les décideurs que le savoir local peut soutenir l'élaboration des politiques publiques.
3. L'apport de la population locale est important pour renforcer l'appui du gouvernement à l'égard de la revitalisation de quartier. Les politiciens et politiciennes, notamment, veulent entendre le point de vue des citoyens en plus de l'analyse stratégique des fonctionnaires et autres experts.
4. Le gouvernement est engagé dans un vaste processus de changement. Il cherche à passer d'un mode de gouvernance du haut vers le bas à un mode de gouvernance plus participatif. La population est éminemment concernée par cette nouvelle approche participative qui exigera cependant beaucoup d'effort pour se concrétiser. En fait, ce ne sont pas tous les acteurs gouvernementaux qui souhaitent ce changement de cap. Il faut donc continuer à bâtir l'argumentaire en faveur de l'approche participative en élaborant, notamment, des mesures quantitatives pour déterminer son efficacité et son efficacité.

On a également observé que les citoyennes et citoyens font souvent fi de l'importance des politiques publiques tout simplement parce qu'ils n'ont pas assez d'occasions d'examiner la place qu'elles occupent dans leur vie de tous les jours. Il faut une participation active des citoyens à l'élaboration des politiques publiques pour qu'ils saisissent à nouveau leur importance pratique.

### *incertitude entourant le volet des politiques*

Quoique les participants de QE aient reconnu l'importance des politiques publiques pour la revitalisation de quartier, ils ont souligné un ensemble de problèmes liés à l'intégration de ces politiques aux différentes étapes du processus de développement communautaire. Par ailleurs, ces



problèmes ont été perçus comme un signe positif, une indication à l'effet que le travail d'arrimage des politiques publiques aux activités de revitalisation obligeait à fonctionner 'à l'extérieur de la boîte'. C'est une occasion d'innover, de créer de nouvelles structures et procédures pour initier la population locale aux questions entourant les politiques publiques et leur élaboration, pour faire en sorte que le gouvernement soit plus souple et plus à l'écoute des préoccupations des quartiers et enfin, pour créer des mécanismes qui soutiennent une approche participative en matière de gouvernance.

Notamment, les localités ne savaient pas trop comment ni à quel moment aborder les questions de politiques. À cette incertitude, s'est ajouté le fait qu'elles reconnaissaient deux vastes catégories d'enjeux stratégiques : les questions d'ordre général entourant les processus et les façons dont les gouvernements interagissent avec les collectivités locales et les questions de politiques fondamentales entourant des questions comme l'emploi, l'éducation, le logement, la sécurité ou la santé. La plupart des localités ont jugé que les questions liées aux processus et modes de fonctionnement en tant que tel étaient éloignées de la vie des gens et elles ont choisi de mettre l'accent sur les enjeux stratégiques spécifiques identifiés lors de l'exercice de visualisation de l'avenir du quartier. Quant aux autres, elles se sont employées à créer des mécanismes pour faciliter la participation de la population locale au processus même d'élaboration de politiques. La localité de Thunder Bay, notamment, s'est intéressée à ce volet tôt dans la démarche et s'est dotée au fil du temps d'un 'comité de validation des politiques', un mécanisme pour s'assurer que les citoyennes et citoyens aient leur mot à dire en matière de politiques publiques.

Au cours de la prochaine phase de Quartiers en essor, on se penchera spécialement sur les façons d'intégrer le travail d'élaboration de politiques au processus même de développement communautaire.

### *soutenir les initiatives horizontales*

Alors que les quartiers semblent avoir du mal à participer aux débats entourant les politiques publiques, le gouvernement a du mal, de son côté, à trouver les moyens de soutenir des initiatives de collaboration à long terme, telles que Quartiers en essor.

Bien que les partenaires gouvernementaux de QE aient réussi à se concerter pour adopter deux ententes de contribution plutôt que cinq et une seule formule d'évaluation et de reddition de comptes, l'exercice a été difficile et a pris beaucoup de temps. Il a fallu trouver des façons de concilier les différentes exigences de base et techniques des organismes gouvernementaux concernés et de fusionner leurs modalités de fonctionnement. Il semble qu'il sera nécessaire de modifier encore plus profondément les procédures et modalités de fonctionnement du gouvernement fédéral pour faciliter le déploiement de collaborations horizontales.

On retrouve à la base des efforts de ‘gestion horizontale’ du gouvernement plusieurs des dynamiques de développement communautaire qui font partie de la revitalisation de quartier. Comme ce fut le cas pour les quartiers, l’échéancier serré de QE a limité les capacités du gouvernement fédéral à établir des relations au sein de ses structures, un volet essentiel à la coordination d’activités relevant de divers échelons, c.-à-d. entre différents ministères et organismes, directions nationales et bureaux régionaux ou locaux. QE a permis d’identifier des problèmes pointus et généraux en rapport avec la manière dont le gouvernement fédéral aborde le travail de consolidation et de renforcement de quartier:

- *Amélioration des communications intra-gouvernementales* : Quoique le degré de collaboration dans leurs diverses fonctions des représentants des différentes organisations gouvernementales ait été remarquable, le gouvernement devra consentir plus d’efforts à la coordination de ses ressources pour soutenir des initiatives comme QE. Par exemple, l’appui des bureaux nationaux n’a pas toujours eu son pareil à l’échelle des bureaux régionaux. Dans certains cas, les bureaux régionaux ne connaissaient pas bien QE ou ne lui réservaient pas de place significative dans leurs plans de travail. Ce sont donc les localités qui ont dû veiller à rallier le soutien des fonctionnaires locaux.

De plus, même si les directions tant politiques qu’opérationnelles du gouvernement fédéral se sont beaucoup impliquées dans la conception et la mise en œuvre de QE, il faudra tout même assurer une collaboration plus étroite à l’avenir. On l’a observé notamment quand il a été question de traduire des concepts tels que ‘renforcement des capacités communautaires’ ou ‘approches holistiques’ en termes mesurables, pouvant être consignés dans des ententes de contribution et suivis dans un processus d’évaluation.

- *S’investir en tant que partenaires* : Un aspect crucial de QE a été les efforts consentis à créer des partenariats entre les instances gouvernementales et les quartiers, à faire en sorte qu’ils assument conjointement la responsabilité d’atteindre les buts visés, qu’ils soient sensibles à leurs besoins respectifs et qu’ils apprennent ensemble. Pour qu’une telle relation se concrétise, il faut que les fonctionnaires y consacrent plus de temps et d’énergie que n’exige le rôle traditionnel de bailleur de fonds gouvernemental. Comme c’est trop souvent le cas des initiatives horizontales, la charge de travail de certains fonctionnaires ne leur a pas permis de participer pleinement à l’initiative. Cela est devenu pour eux une tâche exigeante, parfois même impossible à assumer en sus de la liste exhaustive de leurs autres tâches dites ‘régulières’.
- *Roulement du personnel et planification de la relève* : Il y a d’autres répercussions importantes à s’investir en tant que partenaires. Par exemple, les partenariats se bâtissent sur des relations stables. Or, la grande mobilité au sein de la fonction publique et les passages fréquents d’un poste et d’une organisation à une autre nuisent à la création de partenariats. Lorsque les participants changent, le partage d’expériences, le savoir commun, la confiance et les communications sont autant d’aspects perturbés. Une solution partielle serait de planifier

avec attention la succession de tout fonctionnaire sur le point de quitter son poste pour une nouvelle fonction. L'accompagnement sur une base temporaire du nouvel arrivant par le fonctionnaire sortant est requise pour assurer une transition plus harmonieuse. Il faut également élaborer des mécanismes de transfert de connaissances des uns aux autres. À bien des égards, QE a relevé avec succès ce défi. Toutefois, les participants ont souligné que l'élaboration de stratégies de transfert de savoir était une exception à la règle dans le cas d'initiatives horizontales.

- *Spécifier les liens entre les processus de renforcement des capacités communautaires et les mandats de chacun des partenaires gouvernementaux* : Dans une certaine mesure, les organisations gouvernementales qui font partie des initiatives communautaires horizontales leur accordent parfois un soutien mitigé parce qu'elles s'inquiètent de la mesure et de la façon dont elles s'inscrivent dans leurs mandats prioritaires respectifs. Cette question a été soulevée tout au long de la première phase de QE. Les travaux récents autour d'une théorie du changement, d'un modèle logique et d'un indice de la vitalité des quartiers ont pour objet de répondre à cette question. Cependant, dans l'ensemble, l'expérience de QE donne à penser que les organisations gouvernementales devraient songer à recentrer leurs objectifs. De fins en soi, ils devraient plutôt inscrire leurs objectifs dans une perspective plus globale de renforcement des actifs des personnes et des collectivités. La question alors est moins de savoir si les objectifs immédiats des organisations gouvernementales sont atteints mais plutôt comment ces organisations peuvent contribuer à l'objectif collectif de la revitalisation communautaire. Tel que mentionné auparavant, une approche de développement communautaire fondée sur les actifs du milieu et la prise en charge citoyenne est effectivement une stratégie de prévention qui permet aux organismes publics de travailler ensemble et de façon proactive à surmonter les facteurs de risques où ils s'agglomèrent 'en amont' plutôt que de remédier à des problèmes discrets 'en aval', une méthode plus dispendieuse.
- *Engagement soutenu aux échelons supérieurs* : En fin de compte, les initiatives horizontales qui s'attaquent à des problèmes complexes ont besoin de l'appui des plus hauts échelons de gouvernement, y compris les élus, les organismes centraux tels que le Conseil du trésor, le ministère des Finances et le Bureau du Conseil privé et les hauts fonctionnaires. Dans d'autres pays étudiés dans le cadre de QE, notamment au Royaume-Uni, l'existence d'un cadre stratégique national précisant les engagements gouvernementaux en matière de revitalisation de quartier et exigeant l'appui de toutes les branches pertinentes du gouvernement a eu un effet marqué sur la progression du dossier. Toutefois, de telles initiatives exigent sans conteste d'importants investissements directs et doivent être soutenues à long terme pour donner des résultats. On ne devrait pas s'y impliquer ni s'en retirer à la légère. Bien utiliser et investir les ressources gouvernementales n'est pas l'unique facteur ni le plus important facteur à prendre en compte ici. Les résidentes et résidents des quartiers participants méritent le respect de partenaires qui prennent au sérieux leur engagement en termes d'énergie, de temps et d'espoir et qui sont prêts à se rallier et à contribuer à leurs efforts.

Un participant gouvernemental a observé que la participation active des représentants gouvernementaux dans QE a engendré chez chacun des partenaires un profond sentiment de responsabilité à l'égard de la démarche, certes, mais également à l'égard de la population concernée. Cet engagement en tant que partenaire et co-apprenant est vital pour pouvoir apprécier les différentes dynamiques et tout le potentiel de la revitalisation de quartier. Au cours de l'année qui vient, Quartiers en essor espère que des représentants de tous les échelons du gouvernement fédéral s'impliqueront dans la démarche étant donné qu'on analysera de plus près la possibilité d'adopter une stratégie nationale et à long terme de revitalisation de quartier.

## **Bibliographie**

Brown, P. (1995). "The Role of the Evaluator in Comprehensive Community Initiatives." In *New Approaches to Evaluating Community Initiatives*, éd. J. Connell, A. Kubisch, L. Schorr, et C. Weiss. Washington DC : Aspen Institute.

Bulthuis, M. avec E. Leviten-Reid. (2005). "Partnering for Strong Neighbourhoods: Developing a prevention policy framework". Document préparé dans le cadre de la conférence Life in the Urban Landscape, Gothenburg, Suède. 29 mai au 3 juin, 2005.

Goetz, A.M. et J. Gaventa. (2001). *Bringing Citizen Voice and Client Focus into Service Delivery*. Brighton, England : Institute of Development Studies.

Industrie Canada. (2002). *Atteindre l'excellence : investir dans les gens, le savoir et les possibilités - La stratégie d'innovation du Canada*. Ottawa : Gouvernement du Canada.

Jacobs, J. (1984). *Cities and the Wealth of Nations: Principles of Economic Life*. New York : Random House.