

20_48

En conclusion

par Anne C. Kubisch, Patricia Auspos,
Prudence Brown et Tom Dewar

Les auteurs de cet ouvrage proposent une modification fondamentale de la façon de penser des intervenants de ce domaine en ce qui concerne les initiatives pour promouvoir la revitalisation des collectivités locales. Pour améliorer de façon significative les conditions de vie à l'échelle locale, il faut aller plus loin que les initiatives balisées et dont la durée est limitée dans le temps et privilégier des démarches ouvertes à l'affût d'occasions permettant d'arrimer et d'optimiser des actifs dans le contexte écologique élargie d'une collectivité. Nous devons mettre l'accent sur le développement de capacités qui permettront à une collectivité de se positionner stratégiquement au fil du temps afin de pouvoir intervenir efficacement, se constituer des ressources, créer des liens et améliorer régulièrement sa situation sur un nombre toujours croissant de fronts. Nous devons nous occuper autant des dimensions sociales et politiques du processus de revitalisation de collectivités, que des aspects techniques et des programmes.

Comme l'écrit Thomas Burns dans ses remarques, nous devons orienter le domaine vers une approche différente, une approche qui ressemble davantage à une « consolidation à long terme des institutions démocratiques ». En d'autres termes, le domaine devrait « mettre de côté les interventions bien délimitées et opter pour des stratégies de constitution de partenariats axés sur l'établissement de plateformes de soutien financier et technique enracinées dans la collectivité et construites pour durer ».

Les premières étapes de ce plan plus vaste en matière de revitalisation de collectivités ont été amorcées dans les années 1990, lorsque les deux principes directeurs fondamentaux que sont l'approche intégrée et la mobilisation des capacités de la collectivité ont pris de l'importance au sein des démarches territoriales intégrées (DTI). L'angle de l'approche

intégrée a pour effet de libérer les praticiens d'une façon de penser étroite axée sur les programmes. Il met en valeur les interactions au sein d'un système local *complexe*. L'approche fondée sur la mobilisation des capacités de la collectivité englobe un large éventail d'acteurs au sein d'un système local *ouvert* qui permet à ces acteurs de participer de nombreuses façons différentes à différents moments tout dépendant des circonstances.

L'erreur des décennies antérieures a été d'essayer de baliser ces concepts et de les fixer sur des résultats prédéterminés. Nous avons du mal à tolérer l'inconfort de ne pas être certains au départ de nos stratégies et de leurs résultats. Par conséquent, nous essayons toujours de rationaliser, de simplifier et d'imposer une linéarité à la complexité du processus de revitalisation de collectivités. Comme l'explique Mark Joseph dans ses remarques, il y a des avantages à structurer certaines interventions sous forme « d'initiatives », car elles peuvent « relancer de façon stratégique une démarche locale ». Ou elles peuvent être utiles si elles visent un but ciblé et précis, comme accroître le taux de diplomation dans une école secondaire donnée. Mais, comme le conclut Mark Joseph, si le but est d'améliorer les conditions sociales et économiques d'une collectivité, il faut que le domaine de la revitalisation de collectivités passe à un « mode de fonctionnement plus ancré dans le milieu, ouvert, soutenu et porté de l'intérieur ».

Il faut abandonner l'idée qu'attribuer des limites rassurantes aux quartiers, à la durée des initiatives, aux améliorations attendues et aux investissements requis, ou simplement responsabiliser davantage les acteurs à l'égard des résultats, augmentera les probabilités d'améliorer les conditions de vie locales. Nous devons plutôt être plus à l'aise avec l'idée de créer plusieurs mécanismes différents à l'aide desquels coordonner des personnes et des organisations pour revitaliser une collectivité. Cela signifie que nous devrions insister sur l'importance d'aider les personnes et les organisations à bien diagnostiquer une situation, à faire preuve d'initiative et à déterminer quelles mesures stratégiques ont le potentiel de donner de l'élan à un projet. Ces acteurs locaux doivent établir des liens d'une activité à l'autre et forger des alliances avec des partenaires. Ils doivent apprendre dans l'action et intégrer ces leçons aux prochaines phases de leur action. Et ils doivent avoir le pouvoir, la confiance et la légitimité pour assumer du leadership et tenir les partenaires responsables.

Par conséquent, l'action locale nécessite de gérer les tensions entre l'intentionnalité et la complexité. Comme il a été mis en évidence dans cet ouvrage, les dirigeants d'initiatives de revitalisation de collectivités doivent s'engager dans une direction claire et agir délibérément

pour améliorer les conditions de vie locales. Et, parallèlement, ils doivent être prêts à composer avec la nature imprévisible et dynamique de la revitalisation de collectivités :

Le contrôle cède la place à une tolérance à l'égard de l'ambiguïté, et la mentalité de « pouvoir faire arriver les choses » est modifiée par une attitude toute à la fois visionnaire et capable de s'adapter au déroulement imprévisible des événements. L'innovateur social efficace fait partie, délibérément ou non, de la dynamique de la transformation au lieu d'être la figure héroïque qui mène la charge. [...] [...] [...] Les militants sociaux peuvent utiliser les perspectives qui se dégagent de la théorie de la complexité pour augmenter les chances de succès. Et non pas garantir le succès. Il n'y a pas de garanties, pas de certitudes. [...] [...] [...] Il s'agit de faire pencher la balance en faveur d'innovations sociales réussies contre toute attente. (Westley, Zimmerman et Patton, 2006)

Au cours des deux dernières décennies, nous avons retenu des leçons qui peuvent servir de pierres d'assise à cette nouvelle forme d'action locale, que le but soit la revitalisation de collectivités à grande échelle ou un ensemble d'interventions sectorielles plus ciblées. Les leçons présentées dans cet ouvrage s'articulent autour de trois catégories principales : 1) la concertation interne et la gestion; 2) l'arrimage externe et le rôle d'intermédiaire; 3) et l'évaluation, l'apprentissage et l'adaptation en cours de route. Ce sont les trois assises qui soutiennent une revitalisation de collectivités délibérée, mais imprévisible. Ce sont les mécanismes qui contrôlent l'action locale et lui permettent d'être efficace au maximum tout en procédant de l'unique façon qu'elle peut, soit bien ancrée dans le milieu, à l'écoute des besoins des résidents, dans un esprit d'initiative et progressivement.

La concertation interne et la gestion efficace

Patricia Auspos explique que les « initiatives qui se déroulent le plus rondement sont celles qui présentent une certaine cohésion interne dans leur façon d'aborder le travail, c'est-à-dire qui ont des valeurs de base, une philosophie ou un objectif fondamental pour guider la pratique et le processus décisionnel, permettre de demeurer centré sur la démarche et soutenir l'élan. » Ces pôles d'attraction peuvent varier d'un endroit à l'autre, mais généralement, ils s'articulent autour d'un des quatre points suivants : 1) une mission claire à l'échelle de l'organisation ou de la collectivité; 2) une intervention sectorielle particulière; 3)

un engagement à renforcer les capacités d'agir de la collectivité; 4) ou une valeur liée à la mobilisation des collectivités, comme l'appropriation de la démarche par les résidents. Les pôles d'attraction fournissent ensuite les fondements qui stabilisent l'ensemble des décisions et, comme le dit Mark Joseph, le progrès dépendra de « la fidélité dont feront preuve les acteurs locaux à l'endroit des principes fondamentaux ». Doris Koo décrit deux cas où la démarche qui détermine ces principes directeurs a été la clé de la réussite, où le fait de « consacrer beaucoup de temps à la démarche et de bâtir la confiance a permis de définir une vision commune et des valeurs de base, deux éléments de transformation fondamentaux ».

Si les pôles d'attraction sont trop nombreux, une forte tentation lorsque que beaucoup d'acteurs sont impliqués, les structures d'interventions sectorielles, de gouvernance et de gestion sont diffuses et elles peuvent même se concurrencer les unes les autres. Le nombre idéal de pôles d'attraction pourrait bien, en fait, être un seul.

Il faut s'entendre dès le départ sur les objectifs généraux de l'initiative et les compléter à mesure que celle-ci se déploie. Les signes précurseurs de progrès doivent être déterminés rapidement afin de gagner en crédibilité et prendre de l'essor. Fixer des résultats intermédiaires et des résultats à long terme constitue l'aspect le plus difficile du travail. Comme le dit Prudence Brown, « Il arrive souvent que ce soit lors de la définition des résultats attendus à court et à long terme et des méthodes pour mesurer ces résultats que les acteurs s'entendent ultimement sur la nature de l'action locale et sur le rôle qu'ils y joueront ». Ce consensus n'arrive pas au début de la démarche; il se bâtit au fil de l'expérience qui s'installe, des capacités qui se développent et des relations de travail qui mûrissent. Chose intéressante, comme le mentionne Prudence Brown, l'évaluation est souvent l'outil qui permet de clarifier ces questions : « Le processus d'élaboration du cadre d'évaluation peut servir à mobiliser les principaux acteurs, à encadrer la réflexion stratégique, à définir les responsabilités de chacun et à déterminer des attentes communes et des échéanciers réalistes ». Il est important d'avoir une théorie du changement suffisamment élaborée pour démarrer l'initiative, déterminer si des progrès sont réalisés et vérifier que le plan d'action est suffisamment souple pour l'adapter au fil de l'expérience acquise.

La création de mécanismes efficaces de suivi, de reddition de comptes et d'apprentissage est essentielle pour des initiatives de revitalisation de collectivités qui regroupent plusieurs

partenaires et dont les assises sont étendues. Parce que le travail est réparti entre diverses instances de gouvernance et de mise en œuvre, souvent la responsabilité du succès ou de l'échec ne peut être attribuée à personne. De plus, comme l'ont dit Robert J. O'Neil et Ron Carlee, « De nos jours, un si grand nombre de personnes et d'organismes peuvent apposer un véto à des décisions publiques qu'il est parfois impossible de savoir qui peut dire oui ». (Les exceptions sont lorsque la gestion de l'action locale est centralisée autour de ce qu'Alan Okagaki appelle un « big dog », c'est-à-dire une seule organisation à capacité élevée au sein de la collectivité.)

Des leçons apprises à cet égard pourront être appliquées à la prochaine génération d'interventions. Par exemple, Hallie Preskill décrit des « plateformes d'évaluation communes » et des « systèmes de rendement comparatifs », et Frank Farrow explique comment créer des outils et mettre en place des procédures de « gestion des résultats ». Les deux s'intéressent particulièrement à la collecte de données sur le rendement et à la création de mécanismes permettant aux principaux acteurs d'examiner régulièrement les données et d'analyser le rendement de l'intervention par rapport aux résultats attendus. Comme le soutient Frank Farrow, « Au mantra selon lequel la revitalisation de collectivités est « une affaire de liens, de liens et de liens », ces gestionnaires ajoutent que « ça ne compte pas à moins que ce soit *aussi* une affaire de résultats ».

Les capacités d'agir sont un élément central. Le manque de capacités dans les collectivités en difficulté fait en sorte qu'il est difficile de mettre en œuvre de façon efficace des programmes classiques et qu'il est pratiquement impossible d'abandonner le statu quo pour lancer des projets plus ambitieux. Il faut intervenir délibérément dans le renforcement des capacités d'un milieu à s'investir dans l'action locale lorsque la définition des *capacités* est vaste, depuis l'aptitude à mettre en œuvre de façon efficace des programmes de qualité élevée, à l'aptitude de responsabiliser les partenaires et les systèmes envers la collectivité, à l'aptitude de profiter des occasions qui se manifestent et d'atténuer les menaces à mesure qu'elles se présentent. Ainsi, les capacités que tentent de développer les initiatives de revitalisation de collectivités sont les capacités d'une collectivité entière à renforcer ses actifs et à trouver des solutions à ses problèmes. Dans son essai, Joel Ratner décrit de façon émouvante comment les gens de Youngstown ont découvert que pour *gagner* des ressources, ils devaient *bâtir* des ressources : « Une collectivité doit constamment se créer des ressources locales et renforcer son engagement et ses capacités à l'échelle locale même si les seuls outils dont elle dispose sont de la gomme à mâcher et du ruban adhésif ».

Ce n'est que lorsque la structure locale est suffisamment stable et complète pour tenir de ses propres moyens que les partenaires locaux pourront se tourner vers l'extérieur de la collectivité et réussir à obtenir de l'aide.

L'arrimage externe et le rôle d'intermédiaire

Au fil des années, les initiatives de revitalisation de collectivités ont été critiquées pour le caractère romantique qu'elles attribuaient à la collectivité. Elles ont été accusées d'insister trop sur les ressources et les capacités au sein de la collectivité locale et de ne pas tenir suffisamment compte du pouvoir et de l'influence d'acteurs externes. Mais, comme le mentionne Tom Dewar, « Le mode de fonctionnement et d'organisation des puissantes institutions externes ne leur permet que rarement de se concerter naturellement avec les collectivités ». Il conclut en disant que, « Pour surmonter ces obstacles, des acteurs variés doivent consacrer beaucoup de temps et de capital social, politique et économique à faciliter des partenariats et des collaborations entre les collectivités et les pouvoirs externes. Ils doivent littéralement et métaphoriquement « subventionner » la concertation entre divers secteurs et intérêts jusqu'à ce que de nouvelles façons de penser, d'agir et de collaborer permettent à l'arrimage de se faire plus naturellement ». La fonction de bâtir et d'entretenir les liens entre les acteurs locaux et entre la collectivité et les acteurs externes, notamment les entreprises et les organismes publics, doit être mise en évidence et rehaussée comme composante clé de l'action locale.

Le rôle d'intermédiaire et de médiation est assumé par des structures institutionnelles extrêmement variées, tout dépendant de la situation, de l'histoire et des ressources de la collectivité locale. Dans un exemple, Elwood Hopkins décrit la création d'une « nouvelle structure double, à savoir une structure pouvant devenir une composante à part entière de la collectivité et de l'industrie bancaire, tout en bâtissant des passerelles entre les deux mondes ». Les autres structures institutionnelles pouvant assumer cette fonction sont les intermédiaires, les fondations, les institutions pivots, les élus locaux, les organismes gouvernementaux et les organisations communautaires bien établies. La forme que prennent ces intermédiaires peut nous laisser indifférents, mais nous devons avoir une intention claire et délibérée quant à leurs fonctions.

Comme cet ouvrage l'a démontré, les stratégies pour promouvoir les changements

systémiques et politiques en appui aux collectivités sont différentes des stratégies pour promouvoir la revitalisation de collectivités. Les réformes à apporter en priorité aux systèmes publics pour soutenir efficacement la revitalisation de collectivités, notamment le décloisonnement des sources de financement et l'abolition des silos sectoriels, doivent être entreprises par les dirigeants de ces systèmes. L'action locale ne peut pas à elle seule stimuler les réformes systémiques qui permettent aux résidents de quartiers à faible revenu d'avoir accès à des structures susceptibles d'améliorer leurs conditions de vie. Le domaine doit se doter des moyens de travailler à ces deux niveaux, soit à l'interne et à l'externe. Pour citer Angela Glover Blackweel, « Il doit bien exister une façon de réaliser la fusion transformatrice et stratégique des visions macro et micro de la revitalisation de collectivités ». Elle décrit comment les initiatives Fresh Food Financing et Promise Neighborhoods ont fait le lien entre les politiques locales et les politiques nationales.

Quelle devrait être la portée de ce travail orienté vers l'extérieur? À tout le moins, les initiatives locales doivent faire l'analyse du pouvoir des sources de soutien public, privé et technique et des autres ressources auxquelles elles pourraient et devraient faire appel afin d'obtenir de l'aide directe pour les projets du milieu. Les intermédiaires et les médiateurs du domaine de la revitalisation de collectivités sont en train d'apprendre à établir ces liens. Par ailleurs, la sensibilisation à l'égard de l'éventail de liens possibles entre les collectivités locales et les acteurs extérieurs continue de s'accroître pour englober de nouvelles perspectives potentiellement catalytiques à l'échelle régionale et nationale.

Enfin, les stratégies visant des réformes politiques plus vastes qui sont axées sur l'affectation des ressources et la réforme des structures qui reproduisent l'iniquité aux États-Unis doivent être activées à une échelle supérieure au palier local. Charles Bruner, dans son analyse, conclut ceci : « En général, les démarches territoriales intégrées n'ont pas placé les questions de déséquilibre de pouvoir, de racisme institutionnel et d'équité sociale à l'avant-plan ni au cœur de leur action ». Angela Glover Blackwell donne à penser que la voie à suivre consiste à « relier les différents volets du travail, à créer une dynamique et à façonner un mouvement. Et rien de moins qu'un mouvement ne nous permettra d'atteindre les buts recherchés; la revitalisation de collectivités doit se faire à grande échelle et elle doit être renforcée par la reconnaissance et le soutien à l'échelle nationale ».

L'évaluation, l'apprentissage et l'adaptation

La troisième partie qui soutient l'action locale est l'apprentissage délibéré. Parce que les initiatives de revitalisation de collectivités peuvent facilement s'égarer ou devenir diffuses, elles doivent être soutenues par un investissement concomitant servant à la rétroaction entourant leur rendement et leur progression à chaque étape de leur déploiement. L'appel pour une « culture de l'apprentissage » se fait de plus en plus entendre dans ce domaine, mais il est rare de trouver une véritable culture de l'apprentissage efficace au sein de ces initiatives. Cet apprentissage doit survenir tout à la fois à l'intérieur même des initiatives de revitalisation de collectivités et, sur le terrain, là où elles se déroulent.

Le premier public auquel s'adressent les mesures de rendement et l'évaluation des initiatives de revitalisation de collectivités doit être interne et non externe. Le but principal de contrôler le rendement d'une initiative et de suivre ses résultats doit être de permettre à ses gestionnaires et à ceux qui l'ont mise en œuvre de déterminer comment faire pour améliorer leur travail. Alan Okagaki signale que lorsque les acteurs externes, notamment les bailleurs de fonds, sont le premier public, la démarche d'évaluation se limite à la reddition de comptes. Ce n'est que lorsque les acteurs internes y adhèrent et se l'approprient que l'évaluation est véritablement efficace :

Lorsque dirigée de l'extérieur, l'évaluation du rendement peut modifier les conversations si essentielles à l'apprentissage, car le lien entre l'apprentissage et la reddition de comptes est délicat. L'évaluation aux fins de reddition de comptes provoque une attitude défensive et une présentation des chiffres sous l'angle des relations publiques, notamment si les décisions relatives au financement sont en jeu. En revanche, l'apprentissage exige de l'ouverture et de la franchise, ce qui n'est possible que dans un climat de confiance. Les organisations à rendement élevé doivent gérer cette tension entre confiance, reddition de comptes et apprentissage.

Pratiquement toutes les initiatives de revitalisation de collectivités comprennent une forme ou une autre d'évaluation. Malgré l'abondance relative de données fournies par ces évaluations, notre base de connaissances sur les façons de revitaliser les collectivités locales demeure ténue et anecdotique. La raison en est que chaque évaluation est rattachée à son initiative particulière et est tournée vers l'intérieur.

L'information provenant des diverses initiatives est difficile à réunir pour acquérir des connaissances pratiques sur des questions fondamentales entourant l'action locale.

Claudia J. Coulton réclame un « examen planifié des liens entre les variations de stratégies et de contextes et le type et l'ampleur des améliorations possibles à faire dans une collectivité ». En d'autres termes, nous devrions nous assurer que l'évaluation et la recherche réalisées dans les collectivités locales nous renseignent sur ce qui fonctionne le mieux dans différents contextes et accordent une attention particulière au pourquoi et au comment. Claudia J. Coulton invite les chercheurs à travailler à « uniformiser les mécanismes de classification, les mesures et les méthodes d'évaluation et exploiter un éventail plus vaste de données sur les interventions et sur les améliorations des conditions de vie locales ».

Margery Austin Turner décrit à quel point une telle approche en matière d'acquisition de connaissances peut être importante pour les initiatives de revitalisation de collectivités. Elle souligne des études décrivant des typologies de quartiers à faible revenu qui peuvent servir, de leur côté, à orienter des décisions stratégiques et pratiques de nature plus complexes. Par exemple, certains quartiers sont des « incubateurs » où les gens habitent, fondent une famille et se créent un milieu de vie. D'autres quartiers sont des « plateformes de lancement »; les gens partent à mesure que leur situation familiale s'améliore. Elle montre comment les politiques pourraient être plus efficaces si elles s'appuyaient sur « une vision plus nuancée et hybride des quartiers qui parviennent, à l'aide de mécanismes variés, à améliorer de différentes façons la qualité de vie et les perspectives d'avenir de résidents aux besoins et intérêts diversifiés ». C'est le type d'acquisition systématique de connaissances dont a besoin le domaine.

Travailler d'une façon plus ancrée dans le milieu afin de développer la confiance, les capacités et l'expérience au fil du temps, comme recommandé ici, ne signifie pas pour autant travailler de façon relâchée. Comme le souligne Katya Fels Smyth dans son essai, « l'action locale est évolutive, elle n'est pas chaotique ». Il est possible d'établir des objectifs clairs et de créer des structures de gestion et de responsabilisation efficaces, mais différentes des méthodes anciennes mises au point dans un monde où la revitalisation du milieu était commandée de l'extérieur, se faisait dans une optique sectorielle au sein de quartiers aux frontières délimitées et sur une durée précise.

Nous devons vivre dans le monde tel qu'il est et non dans un monde qui facilite l'utilisation d'outils peaufinés dans un environnement d'interventions planifiées visant des résultats plus ciblés. Notre défi actuellement est d'appliquer les leçons apprises sur l'importance d'une mission claire, d'une bonne gestion, de partenariats efficaces et de responsabilisation eu égard aux résultats au sein de l'écologie plus fluide d'un quartier en difficulté situé dans une région poreuse. Nous avons besoin de nouvelles façons de travailler lorsque nous devons interagir avec un si grand nombre d'acteurs. Nous avons besoin de nouvelles façons d'être stratégiques lorsque nous travaillons dans un système adaptatif complexe. Nous avons besoin de nouvelles façons de définir la réussite lorsque nous contrôlons si peu. Nous avons besoin de nouvelles façons d'apprendre lorsque les liens causaux sont difficiles à établir. C'est la tâche qui incombe à la prochaine génération d'initiatives de revitalisation de collectivités.

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



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

