

CALEDON



INSTITUTE OF  
SOCIAL POLICY

# **Initiatives communautaires intégrées**

*par*

**Sherri Torjman et Eric Leviten-Reid**

**Mars 2003**

# **Initiatives communautaires intégrées**

*par*

**Sherri Torjman et Eric Leviten-Reid**

**Mars 2003**

*Les auteurs remercient le Programme Partenariats pour le développement social de Développement des ressources humaines Canada pour sa contribution financière, laquelle a permis la réalisation de cet ouvrage. Le point de vue exprimé dans ce rapport ne représente pas nécessairement celui de Développement des ressources humaines Canada.*

Copyright © 2003, The Caledon Institute of Social Policy

ISBN 1-55382-048-7

Publication du :

The Caledon Institute of Social Policy  
1600, rue Scott, porte 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 :

Editions Renouf Limitée  
5369, rue Canotek  
Ottawa (Ontario) CANADA  
K1J 9J3  
Tél. : (613) 745-2665  
Fax : (613) 745-7660

## ***Table des matières***

<b><i>Contexte</i></b>	1
<b><i>Concept</i></b>	2
<b><i>Principales caractéristiques</i></b>	3
<i>Elles sont globales</i>	3
<i>Elles sont holistiques</i>	5
<i>Elles sont multisectorielles</i>	6
<i>Elles sont à long terme</i>	7
<i>Elles sont dynamiques</i>	7
<i>Elles sont inclusives</i>	8
<i>Elles s'intéressent autant au processus qu'aux résultats</i>	10
<b><i>Changements fondamentaux</i></b>	11
<i>La signification du terme « intégré »</i>	11
<i>La signification du terme « communauté »</i>	13
<i>La signification du terme « inclusion »</i>	14
<i>Théories du changement</i>	14
<i>Sources d'aide</i>	15
<i>Maintenir l'élan</i>	17
<i>Soutenir le leadership</i>	18
<i>Évaluation des initiatives communautaires intégrées</i>	18
<i>Les limites de la communauté</i>	20
<b><i>Notes bibliographiques</i></b>	21

## **Contexte**

Dans ce rapport, nous explorons les théories et les pratiques émergentes en matière d'initiatives communautaires intégrées. Il s'agit, en fait, du premier d'une série de documents visant à soutenir le projet *Communautés dynamiques* et son approche intégrée en matière de développement communautaire.

*Communautés dynamiques* est un projet d'envergure nationale, d'une durée de quatre ans, qui examine des solutions mises en œuvre à l'échelle locale et prometteuses en terme de réduction de pauvreté. Ce projet relève de trois organisations soit le *Tamarack Institute for Community Engagement*, le *Caledon Institute of Social Policy* et le *J.W. McConnell Family Foundation* et son volet élaboration de politiques est financé par Développement des ressources humaines Canada.

En vertu du projet, des responsables de groupes provenant de quatorze villes canadiennes participent à un Partenariat d'apprentissage pancanadien. Ils se rassemblent une fois par mois pour partager idées, ressources et stratégies et pour planifier leurs actions communes. (On s'attend à ce qu'une autre ville se joigne au groupe d'ici quelques mois.) Cette concertation stratégique leur permet de bonifier, de part et d'autre, leurs actions individuelles.

De plus, cinq collectivités de ce groupe de quatorze auront accès à d'importantes sommes pour soutenir leurs actions en matière de lutte contre la pauvreté. Pour y être admissibles, elles devront se doter d'un comité de direction multisectoriel lequel aura la responsabilité des projets et élaborera une vision communautaire, ainsi qu'un plan d'action stratégique et détaillé. Le comité en question *devra* être composé de représentantes et de représentants d'au moins quatre secteurs soit du monde des affaires, du gouvernement, du mouvement de lutte contre la pauvreté et de la société civile et des organismes sans but lucratif (SBL).

Ce n'est pas d'aujourd'hui que l'on a recours à l'action communautaire pour s'attaquer aux problèmes sociaux et économiques. Les citoyens et les organismes du milieu privilégiaient cette approche et s'y adonnaient bien avant l'avènement des programmes gouvernementaux. Cependant, ce qui est plus récent, c'est la nouvelle façon de faire du développement communautaire. En effet, on est beaucoup plus stratégique aujourd'hui que par le passé. Les organismes subventionnaires, les décisionnaires et les gestionnaires de programmes explorent dorénavant toute une gamme d'approches pour revitaliser les quartiers défavorisés et s'attaquer aux problèmes complexes que sont, notamment, le chômage et la pauvreté. Cette nouvelle façon de faire est connue dans le milieu sous le vocable : *Initiatives communautaires intégrées*.

## **Concept**

Le concept d'*Initiatives communautaires intégrées* est né de la nécessité de réagir à des pratiques qui s'étaient avérées inefficaces et du réaménagement d'approches éprouvées en matière de développement communautaire. Ces initiatives reflètent par ailleurs le rôle nouveau des gouvernements et celui des collectivités dans la promotion du mieux-être social et économique.

Les initiatives communautaires intégrées prennent acte « d'une preuve de plus en plus évidente voulant que les services et les programmes destinés à améliorer le sort des pauvres sont souvent inefficaces – en partie, du moins – à cause de leur approche fragmentée ». [Schorr, 1997 : 315] De plus, elles s'inspirent fortement de la recherche sociale, laquelle fait le lien entre certaines conditions socio-communautaires (effets de voisinage) et la perpétuation ou la réduction de la pauvreté. [Schorr, 1997 : 306] Grâce aux initiatives communautaires intégrées, on voit apparaître des stratégies et des politiques qui s'appuient sur une gamme diversifiée de pratiques prometteuses.

La synthèse nouvelle rejette l'idée de s'attaquer séparément aux problèmes de pauvreté, d'aide sociale, de chômage, d'éducation, de développement de l'enfant, d'habitation et de criminalité. Elle prône des solutions multiples et interdépendantes à des problèmes multiples et interdépendants ... (Ces partisans) insistent sur la nécessité d'associer la revitalisation physique et économique (d'un quartier) à une réforme des services et de l'éducation, et d'appuyer le tout sur des institutions communautaires et des réseaux sociaux. [Schorr, 1997 : 319]

Comme on peut le voir dans cette description, les objectifs visés par les initiatives communautaires intégrées (ICI) sont fort ambitieux.

Ces objectifs dépassent largement le désir de remédier à certains problèmes spécifiques – tels que la grossesse précoce des adolescentes ou des revenus insuffisants – ou de bonifier certains actifs – tels que le parc immobilier ou les services sociaux. Les ICI cherchent plutôt à transformer en profondeur les quartiers pauvres, à provoquer un processus par lequel les circonstances et les perspectives des individus et des familles s'amélioreront sur une base continue. Elles cherchent également à changer la nature des relations entre le quartier et les systèmes qui l'entourent en s'assurant que le changement vienne de l'intérieur du quartier, mais aussi qu'il s'appuie sur des ressources, des connaissances et du soutien extérieurs. Ainsi, les ICI favorisent le changement à trois niveaux : au niveau de l'individu ou de la famille, de la communauté ou du quartier et du système environnant ou du contexte. [Aspen Institute 1997 : 1.2]

Le *Aspen Institute* est une des principales organisations étatsuniennes à explorer le concept d'*Initiatives communautaires intégrées*. En 1992, l'Institut créait une Table ronde, un genre de forum à l'intention des groupes engagés dans ce genre d'actions aux États-Unis : organismes subventionnaires, organisations communautaires, fournisseurs d'assistance technique, évaluateurs de programmes et décisionnaires, pour qu'ils partagent entre eux leurs expériences, en tirent des leçons et agissent conjointement sur des problèmes communs.

Le *Aspen Institute* voit dans ces initiatives des efforts communautaires pour améliorer le sort des individus et des familles, ainsi que la qualité de leur milieu de vie en s'attaquant aux problèmes sociaux, économiques et physiques d'une collectivité. Dans la logique des ICI, le processus de transformation des quartiers défavorisés passe nécessairement par le développement de la conscience communautaire. Et pour animer cette conscience communautaire, il faut travailler, notamment, au renforcement des structures et des institutions locales et à la consolidation du capital social et des réseaux personnels et il faut favoriser l'émergence de leaders locaux.

L'expérience canadienne dans le domaine des initiatives communautaires intégrées est plus récente que celle de nos voisins étatsuniens. Aux États-Unis, on expérimente cette forme d'approche depuis le début des années 1990. Plusieurs projets ont été mis en œuvre et ont servi de modèles aux États-Unis grâce, notamment, à des fondations privées telles que *Ford Foundation*, *Pew Charitable Trust* et *Annie E. Casey Foundation*.

Ici, au Canada, nous sommes en train d'apprendre à partir des projets réalisés aux États-Unis et de nos propres expériences terrains, réalisées à travers le pays. Nous commençons à peine à comprendre les multiples dimensions de l'approche communautaire propre aux ICI. Parmi les principales leçons apprises jusqu'à maintenant, il y a le constat de toutes ces questions sans réponse qu'il nous reste à fouiller.

### ***Principales caractéristiques***

Les initiatives communautaires intégrées présentent des caractéristiques qui leur sont propres et qui les démarquent des autres types d'actions communautaires axées sur un problème particulier ou menées par une organisation unique. Les ICI sont globales. Leur approche est holistique, dynamique et à long terme. Elles sont multisectorielles et visent l'inclusion. Elles se préoccupent tout autant du processus que des résultats. Voici une description de ces caractéristiques.

#### ***Elles sont globales***

C'est justement dans la nature des initiatives communautaires intégrées d'être globales. Elles veulent avoir une grande portée et agir sur plusieurs problématiques à la fois plutôt que sur une seule. Habituellement, elles se choisissent une population, une problématique ou une thématique « parapluie » et, de concert avec les principaux intervenants du milieu, elles déterminent les actions et les projets interdépendants qui en relèvent. De plus, comme nous l'avons vu, les ICI cherchent à intervenir à différents niveaux, c'est-à-dire au niveau de l'individu et de la famille, du quartier ou de la communauté, et au niveau du système ou du contexte socio-économique.

Beaucoup de collectivités canadiennes se préoccupent, notamment, de l'amélioration de la qualité de vie de leurs populations. Certains types d'initiatives communautaires interviennent expressément au chapitre de la réduction de la pauvreté. D'autres choisissent de travailler auprès d'une clientèle donnée et de ses problèmes particuliers, par exemple, les enfants et les familles, les personnes âgées ou les Autochtones. Les ICI sont bien placées pour comprendre les expériences propres et les particularités de certains groupes et élaborer des solutions adaptées à leurs circonstances.

À l'échelle des ménages, les ICI cherchent à créer des circonstances qui permettent aux individus et aux familles d'améliorer leur sort. Elles mettent donc de l'avant divers types de projets pour leur assurer soit une alimentation saine, soit l'accès à de la formation, soit un emploi décent, soit des services de garde à l'enfance de bonne qualité et à prix abordable.

Habituellement, cependant, les initiatives communautaires intégrées visent plus que la fourniture de services ou le soutien aux individus et aux familles. Elles cherchent à améliorer ou à créer de nouveaux actifs dans un quartier ou dans une communauté; elles visent, en fait, la consolidation et la bonification de l'infrastructure physique et sociale du milieu. C'est ainsi qu'elles s'investissent dans l'aménagement de logements décents et abordables et dans l'implantation de nouveaux programmes éducatifs, récréatifs ou culturels. Dans tous ces cas, ces « actifs » améliorent la qualité de vie du quartier et de la communauté.

Les ICI visent également à renforcer les capacités d'un voisinage ou d'une communauté à résoudre ses problèmes, notamment de violence faite aux enfants, de criminalité, de chômage. Pour ce faire, elles favorisent le développement du capital social (réseaux sociaux) d'un milieu, condition sine qua non à ce qu'une population puisse se prendre véritablement en main. Les actions débordent souvent de la résolution de problèmes spécifiques pour s'aventurer dans des sphères nouvelles comme le développement économique ou l'aménagement des espaces verts.

Enfin, les initiatives communautaires intégrées visent aussi la transformation sociale et économique. Elles reconnaissent que la portée des actions menées à l'échelle locale à ses limites au chapitre de l'amélioration de la qualité de vie. Elles reconnaissent que beaucoup des interventions requises doivent se faire à d'autres paliers. La réflexion sur les initiatives communautaires entreprise par l'Institut Caledon porte justement sur ce contexte sociétal plus large.

L'Institut Caledon a participé, notamment, à *Opportunities 2000* (OP2000), un projet communautaire de lutte contre la pauvreté, mené dans la région de Waterloo par l'organisme sans but lucratif *Lutherwood Community Opportunities Development Association* (CODA). Le projet intervenait au niveau des individus et des familles par son volet acquisition de compétences et perfectionnement. Il intervenait au niveau du quartier et de la communauté par son volet emploi en créant des conditions pour attirer et retenir des emplois décents dans le milieu, rendant accessibles au travail autonome des prêts communautaires et en aidant au lancement de petites entreprises locales. [Hodgson, 1999; Hodgson et Torjman, 1998]

Les responsables du projet savaient cependant que pour changer de façon durable et fondamentale la vie des gens, il fallait agir au niveau contextuel, au niveau du système. Or les transformations de cet ordre surviennent lorsque l'on modifie les structures existantes ou lorsque l'on en introduit de nouvelles.

Des personnes qui avaient participé au projet OP2000 avaient réussi, par exemple, dans certains cas, à se scolariser et se perfectionner. Elles s'étaient parfois sorties de l'aide sociale et avaient trouvé un emploi. Par contre, en travaillant à temps plein, elles se retrouvaient soudainement aux prises avec des problèmes nouveaux : le fait, par exemple, d'être bas salariées et d'avoir à payer des impôts et des charges sociales. Pour sensibiliser à cette problématique, l'Institut Caledon a produit un document intitulé *More Money in the Pocket* (traduction : Plus d'argent en poche). [Battle et Torjman, 1999] Ce rapport portait sur le fardeau fiscal qui résultait de l'impôt sur le revenu et des charges sociales et sur les seuils d'imposition relativement bas auxquels étaient assujettis les travailleurs à faibles revenus. Le rapport de l'Institut Caledon s'adressait au gouvernement Canadien. On y soulignait qu'en 1999, les Canadiens et les Canadiennes devaient payer de l'impôt à partir d'un salaire très bas, soit 7 373 \$ pour une personne célibataire. On y démontrait, de plus, que le seuil d'imposition avait baissé et l'impôt sur le revenu augmenté au fil des ans à cause du problème insidieux de la désindexation partielle. Dans son budget 2000, le gouvernement fédéral a annoncé le retour à l'indexation des impôts sur le revenu.

Voici un autre exemple, quoique différent, du travail de l'Institut Caledon à l'échelle contextuelle. Dans un document intitulé *Strategies for a Caring Society : The Local Government Role* [1999b], l'auteure cherchait à inciter les gouvernements locaux à examiner leurs propres pratiques et politiques et à déterminer dans quelle mesure leurs programmes d'aide sociale, d'habitation et de transport en commun nuisaient à l'autosuffisance des personnes. Elle décrivait également quelques actions que pouvaient entreprendre les municipalités et les autres gouvernements locaux pour se donner des environnements accueillants. La ville de Waterloo s'est appuyée sur ce rapport pour examiner et réévaluer ses propres politiques.

### ***Elles sont holistiques***

Les initiatives communautaires intégrées visent l'abolition des frontières artificielles et de la compartimentation caractéristiques de la façon dont les gouvernements et les collectivités abordent généralement les problèmes sociaux et économiques.

Les gouvernements pas plus que les organismes communautaires ne semblent très doués pour appliquer, à diverses problématiques, des approches holistiques et préventives. Les gouvernements notamment sont structurés de façon à gérer en pièces détachées les besoins humains : d'un côté le social, de l'autre l'économique, à droite la santé et à gauche l'éducation. Les fonds publics sont

souvent destinés à un volet spécifique d'un problème ou servent à gérer des crises après que le problème soit survenu.

Les ICI essaient d'identifier les liens qui existent entre les diverses problématiques. Par la suite, elles font appel aux divers secteurs pour aider le milieu à résoudre, dans leurs nombreuses complexités, les problèmes sociaux, économiques ou environnementaux auxquels il fait face.

*Elles sont multisectorielles*

Les initiatives communautaires intégrées encouragent les partenariats et les efforts concertés. Elles reconnaissent l'apport important de sources, de réseaux et champs d'expertise divers. Les efforts concertés ont cet avantage de créer de la valeur ajoutée en attirant, autour d'une même table, des ressources, de l'expertise et des perspectives nouvelles.

Les collaborations entre secteurs sont importantes du point de vue des ressources et des solutions, mais elles le sont également étant donné que le « médium est aussi le message ». L'ensemble de la société est touchée par le chômage, la pauvreté et la violence familiale, et non seulement les gouvernements et les groupes sociaux. Tous les secteurs : les gouvernements, les services sociaux, le monde des affaires, les syndicats, les établissements d'enseignement et les groupes de lutte contre la pauvreté ont une responsabilité à l'égard des problèmes que vivent leur communauté. C'est par la planification, la concertation, la mise en commun de ressources et d'expertise et l'innovation qu'ils pourront y faire quelque chose.

Le *Jobs Initiatives*, un projet de démonstration sur huit ans, mené aux États-Unis par la fondation *Annie E. Casey* depuis 1995, illustre de façon remarquable l'application d'une approche intégrée et multisectorielle en matière de formation de la main-d'œuvre. Il s'agit d'un projet d'accès à un emploi décent pour de jeunes adultes défavorisés vivant dans des quartiers pauvres urbains. Six villes ont reçu des fonds de la fondation : Denver, Milwaukee, New Orleans, Philadelphia, St. Louis et Seattle pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies d'emplois et pour tester des moyens efficaces de promouvoir l'accès au travail. [Plastrik, Seltzer et Taylor, 2001]

Au cours de la phase de planification, de 1995 à 1997, on s'est surtout employé à regrouper les principaux acteurs concernés, à analyser les contraintes ainsi que le potentiel de la région, à élaborer des stratégies pour améliorer l'accès à l'emploi et à identifier des projets locaux prometteurs dans lesquels investir. Cette phase a permis de créer une structure organisationnelle multisectorielle responsable d'harnacher les principales ressources du milieu et de mettre au point le plan d'action.

Suivant la phase de planification, les villes impliquées ont lancé une phase de renforcement des capacités. D'une durée de trois ans, cette phase a consolidé la structure organisationnelle et les

autres mécanismes requis pour mettre en œuvre les diverses initiatives d'emploi envisagées. Chaque ville a dû mettre sur pieds un *Jobs Policy Network* (groupe d'élaboration de politiques d'emploi) pour élaborer le plan d'action.

Enfin, la phase de réalisation doit durer quatre ans. Durant cette période, on s'attend à ce que les villes entreprennent une série d'actions visant à promouvoir des changements institutionnels et des réformes systémiques.

### ***Elles sont à long terme***

Les initiatives communautaires intégrées reconnaissent qu'on ne peut, à court terme, résoudre des problèmes complexes. Il faut du temps pour établir des relations entre les divers secteurs et pour apprendre à bien travailler ensemble dans un esprit de coopération. Et il n'est pas simple non plus d'établir des liens de confiance entre des organisations qui n'ont jamais eu de rapports auparavant et, à plus forte raison, qui n'ont jamais collaboré à l'atteinte d'objectifs communs.

Les gouvernements ont l'habitude de fonctionner à l'intérieur de délais précis et limités dans le temps, ce qui ne peut convenir à une véritable démarche communautaire, notamment si elle s'attaque à des problématiques aussi complexes et plurielles que la réduction de la pauvreté, le chômage, le logement abordable, la sécurité alimentaire, la prévention du crime et la qualité de l'environnement. Ces problèmes ne surgissent pas miraculeusement le 1<sup>er</sup> avril pour disparaître tout aussi miraculeusement 31 mars de l'année suivante.

Les initiatives communautaires intégrées ne surfent pas sur les vagues politiques. Elles se marient au rythme d'une communauté. Par exemple, Le *Core Neighborhood Development Council* de Saskatoon s'est engagé dans une démarche de planification urbaine qui projette vingt ans dans l'avenir. Les groupes communautaires qui animent ce projet savent pertinemment que les problèmes auxquels sont confrontés les quartiers pauvres de Saskatoon ont pris du temps à s'incruster et qu'il faudra du temps pour les régler. Ils savent que la population de ces quartiers devra investir des années d'efforts soutenus et de dévouement pour transformer son environnement. Les sources d'aide extérieures : gouvernements, organismes de bienfaisance et fondations doivent s'ajuster à ce calendrier pour que les actions communautaires portent véritablement fruit.

### ***Elles sont dynamiques***

Les initiatives communautaires intégrées ne prônent pas simplement des interventions compensatoires pour atténuer une difficulté ou compenser pour un problème. Au contraire, les ICI

cherchent, et c'est un principe fondamental, à renforcer les capacités du milieu, sa résilience et sa prise en charge.

La prise en charge est un aspect important en ce qu'elle s'applique à tout un ensemble d'enjeux et pas seulement au problème particulier sur lequel un groupe peut être en train de travailler. La résilience est vitale aussi parce qu'elle permet de résister aux pressions de toutes sortes : économiques, sociales, environnementales ou politiques venant de toutes parts.

Dans son *Community Resilience Guide*, le *Centre for Community Enterprise* identifie vingt-trois caractéristiques communautaires spécifiquement associées à la résilience, notamment la perspective des citoyennes et citoyens, la qualité des relations et les ressources financières et organisationnelles. Le guide en question montre comment s'inspirer de ces caractéristiques pour évaluer ses forces vives et s'adapter sur une base permanente au changement. [Colussi, Lewis et Rowcliffe, 2000]

Un autre aspect important des initiatives communautaires intégrées : elles misent sur les actifs et les ressources du milieu. Elles ne se concentrent pas sur ses faiblesses mais au contraire sur ses forces. Elles prennent appui sur celles-ci pour renforcer ses capacités et son potentiel. De plus, les ICI visent à soutenir les familles à faible revenu en les outillant pour qu'elles puissent décider elles-mêmes de leur avenir. En vertu de l'approche rendue populaire par John McKnight, les ICI se servent de techniques qui mettent en valeur les forces vives d'un milieu : leurs actifs « naturels », leurs citoyennes et citoyens, et leurs institutions. [Kretzmann et McKnight, 1993]

### ***Elles sont inclusives***

Les initiatives communautaires intégrées se veulent les plus globales possible et non seulement du point de vue des problèmes qu'elles abordent, mais aussi de leurs membres. De façon générale, les ICI regroupent des secteurs et des groupes variés : personnes démunies, jeunes, Autochtones et minorités visibles. La question à savoir si ces personnes doivent représenter formellement des groupes et des organisations désignés reste à débattre et nous l'abordons plus loin.

L'approche communautaire *inclusive* en matière de lutte contre la pauvreté soulève deux problèmes distincts : dans un cas, interpeller les divers secteurs d'une collectivité qui pourraient contribuer à réduire la pauvreté et dans l'autre, forger des liens entre ces divers « partenaires » qui, pour plusieurs, ont sans doute jamais travaillé ensemble et ont peut-être une petite histoire de conflits et de méfiance.

Dans les deux cas, les responsables locaux ont un rôle déterminant à jouer au chapitre de la mobilisation de la population et de la lutte contre la pauvreté. Ils doivent avoir une bonne compréhension de la problématique. Ils doivent être engagés dans la lutte, avoir de la crédibilité aux

yeux des secteurs et des groupes en présence et ils doivent être en mesure de répondre des divers points de vue et préoccupations des participants et participantes.

Quoique tous les groupes concernés aient besoin de soutien pour contribuer d'une manière qui leur est propre à la lutte contre la pauvreté, les initiatives communautaires intégrées s'emploient particulièrement à ce que la population à faible revenu participe à l'élaboration des solutions qui la concernent. Pour ce faire, elles ont expérimenté diverses méthodes : accorder un siège à la table multisectorielle aux personnes à faible revenu, former un comité consultatif de personnes à faible revenu, faire de l'animation et de l'éducation populaire dans les quartiers pauvres et embaucher des personnes à faible revenu pour travailler au projet.

S'assurer de la participation significative de personnes à faible revenu à une démarche communautaire de lutte contre la pauvreté n'est pas une tâche facile. Les défis sont nombreux. D'abord, il faut savoir que ces personnes ne forment pas un bloc monolithique; elles vivent des réalités différentes qui doivent être abordées différemment. En effet, cette population se divise en plusieurs sous-groupes, par exemple, les jeunes sans-abri, les personnes âgées dont le revenu est fixe, les immigrants et immigrantes nouvellement arrivés, les familles monoparentales et ces groupes sont aux prises avec leur propre lot de circonstances. Aussi, il y a plusieurs niveaux de pauvreté. Un schéma, basé sur les diverses contraintes que vivent les personnes à faible revenu, un subdivision en fonction des cinq sous-groupes suivants : petits salariés, chômeurs, chômeurs endémiques, pauvres à charge et indigents. [O'Regan et Conway, 1993 : 6-9]

Les responsables communautaires doivent être conscients de cette diversité et soucieux de connaître quelles voix, dans le lot, sont entendues et lesquelles ne le sont pas. L'organisation communautaire a beau existé depuis plusieurs années, beaucoup d'organismes sociaux n'y ont pas suffisamment recours. En fait, c'est cette brèche entre les services sociaux et l'action communautaire que les initiatives communautaires intégrées tentent de colmater.

Le manque de participation de la population locale vient également du fait que beaucoup d'organismes subventionnaires préfèrent investir dans la prestation directe de services plutôt qu'en organisation communautaire, un domaine dont les résultats sont moins tangibles. C'est d'ailleurs pour cette raison que la *Annie E. Casey Foundation* a lancé le projet *Rebuilding Communities Initiative* en vertu duquel beaucoup de temps et de ressources financières ont été consacrés à des groupes communautaires pour les aider à quitter le créneau des services pour occuper le terrain de l'organisation communautaire. [Traynor, 2002]

La pleine participation des personnes à faible revenu au sein de la structure organisationnelle des projets communautaires de lutte contre la pauvreté se bute à d'autres obstacles. Aux prises avec des problèmes personnels pressants, ces personnes n'ont pas nécessairement le temps ni l'énergie de s'engager dans un projet communautaire. Même si elles souhaitent contribuer, leurs difficultés particulières et les stress associés à la pauvreté peuvent nuire à leur participation soutenue. Des

facteurs logistiques comme le transport et la garde des enfants sont aussi des problèmes avec lesquels il faut composer.

Une myriade d'autres facteurs peuvent nuire à la participation des personnes à faible revenu : ne pas croire que leur participation puisse changer des choses, avoir été consulté dans le passé ou avoir déjà participé à une recherche sans en avoir perçu d'effets concrets, se sentir mal à l'aise dans le cadre de réunions structurées, craindre d'exprimer des réserves aux personnes en autorité à propos d'un programme ou d'un service.

Si elles tiennent véritablement à contrer l'ensemble de ces difficultés, les initiatives communautaires intégrées doivent faire de l'inclusion sociale une priorité, y affecter des ressources significatives et y travailler sans relâche.

### *Elles s'intéressent autant au processus qu'aux résultats*

Les initiatives communautaires intégrées doivent savoir ce qu'elles veulent accomplir. Leurs objectifs doivent être clairs. Elles doivent faire des suivis et s'efforcer, au mieux de leurs habiletés, d'atteindre les cibles qu'elles se sont fixées.

Par ailleurs, le processus pour atteindre ces objectifs est également important. La valeur ajoutée des ICI réside, en fait, dans la mise en place de structures qui permettront aux citoyennes et citoyens d'agir sur la pauvreté, d'influencer les politiques et d'introduire des changements. Les ICI contribuent au renforcement des capacités d'une communauté et permettent à la population de résoudre elle-même ses problèmes et de poser des gestes concrets pour améliorer sa situation économique, sociale et environnementale. Au fait, la grande réalisation de l'action communautaire se situe peut-être au niveau du processus. Le *Aspen Institute* tire les conclusions suivantes à partir de travaux menés sur le sujet :

Les ICI visent à renforcer les capacités et à améliorer la qualité de vie des résidants et des résidentes d'un quartier et de leurs familles. Elles cherchent à accroître la qualité et la quantité des activités conçues pour améliorer le rendement scolaire, les emplois, la santé et le mieux-être de la population du quartier. Parallèlement, les ICI font une priorité du renforcement des habiletés personnelles et des habiletés politiques (liées au processus) des personnes, de telles habiletés permettant aux gens de motiver et de diriger leurs pairs. Les ICI reconnaissent que les communautés ont besoin de ces deux types de développement individuel et c'est intentionnellement qu'elles y affectent des ressources au niveau de leur plan d'action. [Aspen Institute, 1997 : 1.2]

Le *Aspen Institute* ajoute aussi :

Une des leçons fondamentales à tirer des initiatives communautaires intégrées est que le processus et son résultat sont tous deux cruciaux, que l'un sans l'autre, les buts recherchés au plan des individus, des familles,

des quartiers et des systèmes ne pourraient être atteints. La conciliation des deux n'est cependant pas une tâche facile et elle est une source de tension fondamentale. Si le but ultime d'un projet était strictement la construction de maisons ou la création d'emplois, la tension serait quasi inexistante. De la même façon, elle serait moins vive si le projet visait exclusivement à renforcer le capital social ou à stimuler l'engagement des personnes dans le processus. Mais, les ICI, en plus de chercher à améliorer le sort et la qualité de vie d'une population, accordent de l'importance au processus qui engendre le changement. Elles tiennent à ce que la réalisation des activités s'accompagne d'un renforcement des capacités. [Aspen Institute, 1997 : 2.3]

## ***Changements fondamentaux***

Tout en soulevant de grands espoirs par leur façon d'aborder les problèmes sociaux, économiques et environnementaux, les initiatives communautaires intégrées comportent une panoplie de problèmes que nous commençons tout juste à comprendre. En voici quelques-uns : sens à donner aux termes *intégré*, *communauté* et *inclusion*; stratégies à adopter pour donner une impulsion, maintenir l'enthousiasme et soutenir le leadership; besoin de ressourcement des projets; nécessité d'évaluer le travail; clarification du rôle et des limites de l'action communautaire locale.

### ***La signification du terme « intégré »***

On se questionne sur le sens à donner au terme « intégré ». Les initiatives communautaires intégrées sont reconnues pour leurs interventions en matière de lutte contre de la pauvreté. Mais que se passe-t-il dans le cas où un groupe ne s'attaque qu'à une dimension de la lutte contre la pauvreté, par exemple à la sécurité alimentaire ou au logement abordable, et cela même si d'autres aspects tels que la collaboration multisectorielle et les actions à long terme sont aussi comprises dans la démarche? Est-ce que les actions de ce groupe sont considérées comme faisant partie de la « famille » des initiatives communautaires intégrées?

À l'examen d'un groupe d'initiatives communautaires récentes et dites intégrées, trois modalités de fonctionnement semblent se dégager : (1) le projet, dès le départ, adopte une approche intégrée, (2) le projet est doté d'un « moteur stratégique » autour duquel s'articulent les activités et (3) le projet lance, au départ, un programme pour en ajouter d'autres au fur et à mesure qu'il prend de l'expansion ou que l'organisation acquière de l'expérience. Dans certains milieux, ces approches sont amalgamées puisque chacune d'entre elles se prête particulièrement bien à une phase donnée de l'action communautaire. [Kubisch et al. 2002 : 22]

Dans le même ordre d'idées, que se passerait-il si un groupe se penchait sur la problématique des services de garde à l'enfance mais n'interpellerait qu'un seul secteur (par ex. le secteur social) laissant de côté le patronat, les syndicats ou d'autres groupes? Est-ce qu'il s'agirait bien d'une

initiative communautaire intégrée, l'approche n'étant pas multisectorielle mais comportant néanmoins d'autres caractéristiques qui lui sont propres?

Ces questions cherchent à déterminer, au fond, si un projet donné, pour être considéré comme étant une initiative communautaire intégrée, doit présenter toutes les caractéristiques propres à l'initiative intégrée ou s'il peut se limiter à un certain nombre seulement. On pourrait répondre par une autre question. Est-ce si important et vaut-il la peine de couper les cheveux en quatre à ce propos? Par contre, si nous prétendons que les initiatives communautaires intégrées sont une nouveauté, voire une approche innovatrice et différente des démarches antérieures, peut-être faut-il préciser le sens du terme intégrer et s'attarder de plus près aux multiples dimensions du concept.

Il est également important de reconnaître les forces et les lacunes inhérentes à une approche intégrée. Championne de stratégies globales, l'approche intégrée établit des liens entre les grands enjeux et s'attaque globalement à plusieurs problèmes pressants. Ainsi, elle tient compte du fait qu'un programme de réinsertion sur le marché du travail de bénéficiaires d'aide sociale fera long feu à moins d'être assorti d'un programme de services de garde abordables. Il est difficile pour des gens inscrits dans un programme de formation de se concentrer sur leurs études s'ils vivent sous une menace d'expulsion. Un programme visant la participation au marché du travail de personnes ayant des limitations fonctionnelles a un devoir d'accommodation de leurs besoins particuliers.

Les initiatives intégrées prennent acte de ces multiples liens. Elles s'attaquent aux problèmes qui se situent à l'interface de plusieurs domaines tels que le développement des enfants, la santé, l'éducation, la formation, l'emploi et la sécurité du revenu. Cependant, s'il est vrai que les ICI reconnaissent toutes ces interrelations, il peut leur arriver d'être dépassées par la portée des problématiques sur lesquelles elles voudraient bien, idéalement, intervenir.

Habituellement, les initiatives communautaires disposent de budgets et de ressources limités. Concrètement, il y a des limites à ce qu'elles peuvent accomplir. Le défi est de trouver l'équilibre entre une définition large d'un problème et une stratégie relativement ciblée pour agir sur ses divers volets. Ce type d'approche sélective ne signifie pas pour autant qu'il faille négliger les autres volets. Cela veut plutôt dire qu'une collectivité se doit de déterminer précisément le ou les problèmes sur lesquels elle pense pouvoir faire une différence.

Un groupe peut également décider de travailler sur une question où il a connu du succès dans le passé. L'importance des petites victoires n'est pas à dédaigner. Par exemple, il se peut qu'une communauté se soit déjà mobilisée autour de questions telles que la pauvreté des enfants, les services de garde à l'enfance, l'intégration des nouveaux arrivants ou la tolérance raciale. Le cas échéant, elle pourrait décider de miser sur ses forces et sur son expertise. Éventuellement, elle pourra s'en prendre à des problèmes de plus grande envergure en se concentrant, au départ, sur des questions autour desquelles elle a déjà eu du succès.

Des groupes peuvent par ailleurs choisir une approche en fonction d'une conjoncture particulière, par exemple s'ils sont devant la perspective ou la promesse de financement : un donateur privé manifeste la volonté de soutenir des promoteurs locaux, la province a décidé d'investir massivement dans les services de garde à l'enfance ou le gouvernement fédéral finance des solutions locales pour les sans-abri, exemple : l'Initiative de partenariats en action communautaire.

Une collectivité peut également décider de mettre au point une vaste stratégie d'intervention comportant plusieurs étapes différentes, se fixer des objectifs à long terme et se donner des cibles précises intermédiaires. En commençant, elle pourra tenter de résoudre le problème du coût élevé des services de garde puis s'employer à créer de nouveaux programmes de formation. Elle pourra décider de créer un fonds d'emprunt communautaire avant de mettre sur pied des formations sur le travail autonome.

Ce qui compte véritablement ce n'est pas que ces initiatives s'attaquent globalement à toutes les problématiques, en réalité une telle approche échouerait assurément, c'est plutôt qu'elles reposent sur une analyse globale porteuses d'actions stratégiques.

### ***La signification du terme « communauté »***

Une autre difficulté avec laquelle sont aux prises ces initiatives est la sempiternelle question de la « communauté ». À quoi se réfère le concept? Est-ce au quartier ou au voisinage, à une région géographique plus large ou à une population dont les caractéristiques et les intérêts sont semblables? Est-ce que le concept peut englober tout cela?

En fait, il n'y a pas de réponse unique. Il se peut qu'il soit préférable de ne pas circonscrire étroitement la définition de communauté de façon à ce que les groupes locaux puissent lui donner le sens qui correspond à leur réalité propre. Dans certains cas, le concept s'appliquera peut-être à un quartier dont les frontières géographiques sont clairement définies. Pour d'autres projets, il pourra correspondre au territoire d'un gouvernement local. Dans ce cas, la communauté comprendra un ensemble de villes amalgamées. Et pour d'autres, le concept se rapportera à un groupe de personnes partageant une communauté d'intérêts tel qu'une minorité visible ou des personnes ayant des limitations fonctionnelles.

Aux États-Unis, la plupart des initiatives communautaires intégrées fonctionnent à l'échelle du quartier et du voisinage. Au Canada, le programme *Collectivités dynamiques* met à l'essai des projets dans divers milieux, notamment dans des quartiers urbains, des petites municipalités et des grandes agglomérations urbaines.

Le fait qu'un groupe de personnes ait le sentiment de travailler ensemble pour le bien commun est peut-être plus significatif que la taille d'une population ou la géographie des lieux. En ce sens, la forme et la taille d'une communauté pourraient varier à l'infini et plutôt que d'en restreindre la définition, il semble préférable de laisser aux personnes impliquées le soin de la définir comme elles l'entendent. Elles pourront, par la suite, adapter ou façonner la définition selon leurs besoins.

### *La signification du terme « inclusion »*

Le sens à donner à inclusion est un problème singulièrement complexe. Comment s'y prendre pour décider quels secteurs, quels groupes ou quels individus doivent être inclus dans une initiative communautaire intégrée? Comment faire pour savoir si une ICI est inclusive? Doit-elle refléter ou correspondre à la base démographique de la communauté d'où elle émane? Devrait-on plutôt employer le concept d'inclusion comme cadre conceptuel? De plus, quel est le niveau d'implication auquel on est en droit de s'attendre de la part des participants et participantes? Est-ce que tous et toutes doivent prendre part à tous les volets du travail? Existe-t-il des activités et des interventions qui appellent la participation de la communauté dans son ensemble plutôt que celle d'un groupe plus restreint de partenaires?

D'autres questions difficiles : qui invite-t-on à participer au comité de coordination, c'est-à-dire à cette table qui prendra les décisions importantes relativement au projet? Est-ce que le comité est ouvert? Devrait-il l'être? Est-ce que ceux et celles qui y siègent sont là à titre personnel, en tant qu'individus bien informés et rattachés à des réseaux ou sont-ils des délégués ou représentants officiels de leurs organisations respectives? Doivent-ils porter un chapeau particulier? Peuvent-ils porter plusieurs chapeaux différents? Peuvent-ils n'en porter aucun? Chapeau à quiconque sait répondre à ces questions. En bout de ligne, il n'y a pas qu'une bonne réponse ni de réponse concluante. Chaque milieu trouvera sa propre façon de se mesurer aux défis de l'inclusion. Ce qui compte, en fait, c'est qu'on s'y mesure.

### *Théories du changement*

Habituellement, les intervenants et intervenantes communautaires savent intuitivement ce qu'il faut faire pour solutionner les problèmes qui se vivent dans leurs milieux. Cependant, ils n'ont pas toujours le temps, le goût ni les connaissances pour décrire et expliquer les liens qu'ils perçoivent entre les stratégies proposées et les résultats recherchés. Faute de théories du changement bien ficelées, il ne leur est pas facile de soutenir une orientation stratégique, d'apprendre de leurs propres expériences et de tirer profit de celles des autres.

Les personnes qui font de la recherche et de l'évaluation ont une responsabilité importante au chapitre de la collecte de données pour informer les actions communautaires. En partageant leurs connaissances, les chercheurs et chercheuses et les intervenants et intervenantes contribuent à accroître l'éventail de stratégies qu'il est possible d'employer : « répertorier systématiquement les théories du changement permet de mettre en lumière les actions qui en valent la peine, d'illustrer les façons prometteuses d'amener le changement, de souligner les interventions qui tombent à plat et d'aider les participantes et participants à se dévouer et se motiver pour une cause ». [Schorr, 1997 : 364]

En s'inspirant d'expériences antérieures, il est d'or et déjà possible d'identifier des théories du changement capables d'aider les ICI à structurer leurs stratégies d'intervention. [Schorr, 1997 : 364] Par exemple, un directeur d'une ICI décrit ainsi la théorie du changement dont s'inspire son projet : « Je crois fermement que la solution réside dans l'emploi et que toutes nos actions doivent porter sur des véhicules qui y mènent; ces véhicules peuvent être aussi loin dans le temps que les soins prénataux et la préparation à l'école mais, ultimement, ils mèneront à ce qu'un plus grand nombre de jeunes gens soient actifs sur le marché du travail ». [Schorr, 1997 : 364]

D'autres théories du changement sont plutôt axées sur le développement communautaire :

Quand les résidentes et résidents d'un quartier défavorisé entreprennent des actions qui changent perceptiblement leurs conditions de vie (installation d'un feu de circulation ou la fermeture d'un centre de tri de déchets détesté), ils acquièrent un profond sentiment d'intentionnalité, la conviction comme quoi ils peuvent changer le cours de leur vie en y mettant des efforts. Ce sentiment renforce leur compétence comme parents, les aide à soutenir la réussite scolaire de leurs enfants et les porte à participer aux réseaux sociaux informels qui forment le capital social. [Schorr, 1997 : 365]

D'aucunes encore portent sur l'importance stratégique de répondre aux besoins des adolescents et adolescentes ou de créer des collectivités plus sûres, mais quelle que soit la porte d'entrée, pouvoir mettre à l'essai des théories du changement, les documenter, les réviser et prendre appui sur elles sont autant de façons de renforcer les ICI et de soutenir le développement communautaire dans son ensemble. Il faut accorder plus d'attention au maillage de l'action, de la recherche et des apprentissages.

### ***Sources d'aide***

Les initiatives communautaires intégrées font face à un défi d'envergure, celui de trouver le soutien nécessaire pour s'établir et soutenir leurs actions à long terme. Nous l'avons déjà mentionné, une des forces de ces projets vient du fait qu'ils durent dans le temps. Or, cette qualité entraîne des problèmes de financement.

La plupart des ICI sont soutenues par des fondations privées quand ce n'est pas parrainées par celles-ci. De par leur nature, les subventions versées par les fondations sont flexibles et s'adaptent aux priorités des comités de coordination locaux. Par contre, généralement, ces subventions ne vont pas aux frais d'exploitation des projets mais plutôt à la planification et à la gestion, au renforcement des capacités et au lancement de nouvelles activités. [Aspen Institute, 1997 : 1.5]

Aux États-Unis, certaines ICI bénéficient de soutien à long terme de la part d'organismes privés tels que la *Ford Foundation* et la *Annie E. Casey Foundation*. Au Canada, le programme *Collectivités dynamiques* reçoit des fonds des *J.W. McConnell Family Foundation* et *Maytree Foundation* pour son volet renforcement des capacités et prise en charge communautaire et de Développement des ressources humaines Canada pour son volet élaboration de politique.

OP2000 a sollicité des contributions du secteur privé pour organiser, à l'échelle locale, une table ronde sur le leadership et une séance de visualisation d'avenir. L'organisation savait que les gouvernements finançaient d'abord et avant tout des projets et qu'elle n'obtiendrait rien pour faire du développement communautaire. OP2000 a réussi à recueillir un million de dollars en fonds privés et communautaires avant de s'adresser au gouvernement pour obtenir du financement de projets.

Certains gouvernements locaux ont contribué substantiellement au développement communautaire dans leur collectivité. C'est ainsi que le maire de la ville d'Ottawa a dégagé du personnel et des fonds pour soutenir le projet multisectoriel *Partners for Jobs* durant ses dix-huit premiers mois d'existence, une phase éminemment cruciale. De la même manière, la ville d'Hamilton a contribué de son personnel et d'une enveloppe budgétaire pour permettre à un organisme communautaire d'animer et de gérer le *projet Social Vision*. [Torjman, Leviten-Reid et Heilser, 2002]

Cependant, de façon générale, les fonds publics ne servent pas à ce genre d'initiatives. Le problème vient du fait que les subventions du gouvernement fédéral vont habituellement à des projets et non pas à des processus qui favorisent la prise en charge d'un milieu. Les processus de prise en charge ne visent pas nécessairement des résultats à court terme, ils cherchent plutôt à identifier les acteurs principaux et à les mobiliser. De sorte qu'ils ne correspondent habituellement pas aux critères de financement des gouvernements, lesquels sont généralement axés sur le court terme (financement versé dans une année financière donnée avec obligation d'achever le travail la même année) et sur des résultats quantifiables dont les retombées sont immédiatement perceptibles.

Une exception cependant s'est profilée récemment dans l'horizon des programmes de financement. Il s'agit de l'Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC), administrée par Développement des ressources humaines du Canada. Le programme a été lancé en 1999 en vertu de la stratégie fédérale d'habitation et pour répondre aux pressions de plus en plus forte d'agir sur la problématique des sans-abri. L'architecture politique mise au point par l'IPAC a recours à des

partenariats privés et publics. Des sommes modestes pour intervenir auprès des sans-abri ont été versées à des municipalités dont la taille de la population, le degré de pauvreté et le taux d'inoccupation des loyers en 1998 et 1999 rencontraient les critères d'admissibilité. Au départ, l'IPAC soutenait essentiellement les dix villes les plus nécessiteuses à cet égard au pays mais depuis, elle a élargi son champ d'intervention et, après trois ans d'existence, au moins soixante et une collectivités se sont regroupées pour mettre au point une stratégie intégrée dans le but d'agir sur la problématique des sans-abri.

Les fonds versés aux collectivités sont modestes mais ils ne visent pas la construction d'habitation. Ils sont plutôt destinés à soutenir les processus qui permettent de regrouper les principaux acteurs et actrices communautaires et de les appuyer dans leurs efforts pour intervenir à l'échelle locale en faveur des sans-abri. Leurs plans d'action doivent comporter une vision à long terme et un ensemble de stratégies spécifiques à court terme. Cette approche a l'avantage de permettre au gouvernement fédéral de faire preuve de leadership dans les partenariats en quête de solutions locales au problème des sans-abri. De plus, l'expérience de l'IPAC est révélatrice en ce qu'elle a été lancée auprès d'une poignée de municipalités choisies et a crû de façon exponentielle en très peu de temps.

Les initiatives communautaires intégrées font mirer la perspective de pouvoir lancer des stratégies à long terme, bien ancrées dans leurs communautés et faites sur mesure pour répondre aux besoins des populations locales. Mais il faut qu'elles bénéficient du soutien des gouvernements. Ceux-ci doivent en effet participer aux processus de planification locaux, stimuler la concertation interministérielle et intergouvernementale et accepter d'investir à long terme.

### ***Maintenir l'élan***

Les initiatives communautaires intégrées se définissent en terme d'objectifs globaux et de vision à long terme. Ces objectifs sont cruciaux pour donner une idée de la portée d'une initiative, mais il faut également des buts plus immédiats et des projets concrets qui permettent de mesurer les progrès réalisés. C'est nécessaire pour maintenir l'élan et la motivation des partenaires et pour en attirer de nouveaux. Trouver le bon équilibre entre une vision stratégique et des projets à court terme constitue un véritable défi pour les groupes. Faute de projets concrets, la vision ne sera jamais atteinte et faute de vision, les projets n'iront nulle part.

Les problèmes de motivation et d'intérêts se reflètent également dans le difficile équilibre entre la planification et l'action. Dans une étude menée auprès de responsables d'ICI au États-Unis, la majorité des répondants ont mis en garde contre le fait de se lancer dans une vaste planification sans prévoir, au départ, des résultats à court terme et concrets. Pour citer un des administrateurs : « Les ICI doivent planifier et agir simultanément. N'attendez pas que toutes les pièces du casse-tête

soient bien en place avant d'agir. Soyez plutôt à l'affût des moments magiques même dans le cas de problématiques majeures ». [Gray, Duran et Segal, 1997 : 8-9]

Pour maintenir l'élan et la mobilisation des troupes, les ICI doivent s'attaquer à des problématiques qui ont une résonance dans le vécu de la population locale. [Gray, Duran et Segal, 1997 : 8] Dans le même ordre d'idées, les ICI doivent s'inscrire dans une vision stratégique et à long terme sans quoi elles risquent de se perdre dans la myriade des problèmes immédiats auxquels sont confrontées les populations défavorisées.

### *Soutenir le leadership*

Le succès d'une initiative communautaire intégrée repose beaucoup sur la qualité de son leadership. Il faut souvent une championne ou un champion de la cause pour inspirer et soutenir les efforts d'un groupe et pour entretenir leur mobilisation durant les périodes difficiles.

Par ailleurs, pour assumer le leadership dans ce genre de projet, il faut beaucoup de sensibilité, un jugement sûr et des habiletés multiples. Il faut habituellement une équipe de leaders capables de se mesurer à la panoplie de problèmes qui ne manqueront pas de surgir. Les ICI exigent constamment de leurs leaders. Il faut donc des stratégies de renforcement et de développement du leadership de façon à ce que les leaders puissent se ressourcer et que leurs remplaçantes et leurs remplaçants éventuels puissent parfaire leurs habiletés et acquérir de l'expérience.

### *Évaluation des initiatives communautaires intégrées*

Il n'est pas simple de procéder à l'évaluation d'une ICI. Ses objectifs et ses stratégies peuvent changer substantiellement au fur et à mesure qu'ils s'adaptent et se conforment à la dynamique de leurs communautés respectives. Il n'est pas facile de rester au fait des synergies intersectorielles (individus, familles, communautés, gouvernement) et des multiples activités. Il arrive souvent que les principaux résultats recherchés, par exemple au chapitre de la prise en charge locale ou des changements systémiques, n'ont pas été définis et qu'aucune mesure n'a été déterminée. On n'a pas non plus spécifié la logique qui a donné naissance à une initiative de sorte qu'il est difficile de vérifier la validité des théories dont elle s'inspire. Enfin, étant donné que l'envergure de ces initiatives dépasse celle d'actions communautaires habituelles, il arrive fréquemment que l'on sous-estime les ressources requises pour procéder à une évaluation. [Kubisch et al., 1995 : 2-3]

Étant donné que le processus et les résultats comptent tout autant pour les ICI, il va de soi que leur évaluation est beaucoup plus complexe que celle de projets unidimensionnels. Dans un premier

temps, il faut donc préciser des indicateurs de réussite pour le processus et pour les résultats. Dans le cas des résultats, on peut vérifier, par exemple, l'augmentation du nombre de personnes à s'être trouvé un emploi ou du nombre de familles à être sorties de la pauvreté. Dans le cas du processus, il faut tenter de capter les transformations survenues dans la collectivités suivant les actions posées, par exemple, l'avènement de partenariats entre organisations qui n'avaient pas travaillé ensemble auparavant, le prêt de personnel ou d'autres ressources, la réévaluation par un gouvernement local ou une société privée de ses politiques et ses pratiques.

L'attribution soulève d'autres difficultés. Étant donné la multitude d'interactions à plusieurs niveaux différents (individuel/famille, quartier/communauté et système plus large), il n'est pas toujours facile de déterminer quelles interventions ont entraîné les changements observés. Sans compter qu'une action communautaire subit nécessairement l'influence d'agents extérieurs impossibles à contrôler. Par exemple, un programme de formation, en tant que volet d'une ICI, peut être très efficace et bien préparer sa clientèle à l'emploi, mais il suffit d'une légère hausse du taux de chômage dans la région ou dans le pays pour enrayer complètement ses effets positifs.

Enfin, on procède habituellement à une évaluation pour déterminer dans quelle mesure un projet a bien ou mal fonctionné, s'il a eu des effets positifs ou négatifs par rapport aux résultats escomptés. Déterminer ce qui a bien fonctionné est la préoccupation prépondérante, le moteur de l'évaluation. C'est important, certes, mais ce n'est peut-être pas déterminant. Se pourrait-il que la grande question soit moins de savoir « ce qui a bien fonctionné » que de connaître les leçons à tirer de l'expérience? Quelles activités ont réussi et pourquoi? Quels sont les facteurs de succès? Pourquoi certaines activités se sont-elles soldées par un échec? Qu'aurait-on pu faire pour obtenir de meilleurs résultats?

De plus, le processus d'évaluation est habituellement enclenché après avoir jeté les bases du projet et une fois les activités bien en marche. Or, il serait beaucoup plus utile de suivre les résultats au fur et à mesure de façon à ce que les actions moins efficaces puissent être identifiées et modifiées en cours de route. De la même manière, il se pourrait que le processus de mise en œuvre soit inefficace ou générateur de problèmes importants. Ne serait-il pas important de le savoir en début de processus plutôt que plus tard?

Au cours de la première phase de l'initiative *Opportunities 2000*, les responsables ont cherché à suivre de près un important indicateur de résultats – soit l'extraction de la pauvreté de 2 000 familles en 2000. Pour ce faire, ils se sont appuyés sur un sondage qu'ils ont fait remplir à des participantes et participants à faible revenu, une première fois, au moment de leur insertion dans un programme de réduction de la pauvreté et une deuxième fois, à la fin du projet. Ils ont accordé beaucoup de temps et d'effort à l'élaboration de sondage et à sa distribution de façon à recueillir des données sur le revenu des ménages, des données qui leur permettraient d'évaluer l'ascension des familles sur l'échelle du seuil de faible revenu de Statistique Canada.

Étant donné leurs ressources limitées pour l'évaluation et l'importance accordée au sondage, les responsables n'ont pas pu mettre autant d'efforts à comprendre la dynamique du projet et les forces et les faiblesses des activités qui avaient été entreprises. En bout de ligne, ils ont procédé à une enquête très sommaire pour obtenir des renseignements de base relatifs à la fluctuation des revenus des participantes et des participants. Ils ont complété ces données par des entrevues et des groupes de discussion de façon à dresser un portrait plus complet des différents volets et nombreux résultats de l'initiative. [Leviten-Reid, 2001; Torjman, 1999a]

Bref, le but d'une évaluation ne doit pas être de porter un jugement sur un projet mais bien davantage d'en tirer des leçons. Il faut couper avec les constats « blancs ou noirs » qui arrivent en fin de parcours pour s'intéresser davantage à la démarche et aux zones grises d'une démarche, une façon de faire qui correspond de plus près à la complexité des processus qui entrent en jeu dans les initiatives communautaires intégrées.

### *Les limites de la communauté*

Le concept des initiatives communautaires intégrées est convaincant et irrésistible. À un point tel que cette qualité première est devenue un problème en quelque sorte. Les intervenants communautaires et les décideurs peuvent en arriver à penser qu'un milieu mobilisé peut se mesurer seul à ses problèmes. Il est vrai que les collectivités disposent de nombreux outils pour contrer la pauvreté et d'autres problèmes sérieux, mais ces problèmes comportent des dimensions structurelles sur lesquelles elles ne peuvent pas agir. Dans son rapport rendu public récemment et portant sur les leçons tirées de l'expérience américaine en matière d'initiatives communautaires intégrées, le *Aspen Institute* souligne que : « Une partie seulement des moyens de résoudre leurs problèmes se trouve dans les limites des quartiers urbains pauvres et les attentes par rapport aux changements que peuvent engendrer les ICI doivent prendre en compte cette réalité ». [Kubisch et al., 2002 : 3]

En plus d'exploiter au maximum leurs capacités à changer les choses qu'elles contrôlent, les collectivités doivent se prévaloir, dans le plus grand intérêt des personnes qu'elles représentent, des structures, des ressources et des autres mécanismes qui existent en *dehors de leurs frontières*. Cela signifie que « les projets de changement doivent procéder à une analyse plus approfondie des dynamiques politiques, sociales et économiques en jeu et savoir se servir de ces dynamiques, profiter de leur expertise et de leurs ressources et influencer leurs actions au sein d'un milieu défavorisé ». [Kubisch et al., 2002 : 3-4]

En d'autres termes, les structures comme les gouvernements et les entreprises ont besoin de comprendre les forces et les limites associées au processus de développement communautaire et il faut qu'ils prennent les mesures qui s'imposent pour soutenir les efforts communautaires.

**Notes bibliographiques**

Aspen Institute. (1997). *Voices from the Field : Learning from the Early Work of Comprehensive Community Initiatives*. [www.aspenroundtable.org/voices/1.htm](http://www.aspenroundtable.org/voices/1.htm)

Battle, K. et S. Torjman. (1999). *More Money in the Pocket*. Ottawa : Caledon Institute of Social Policy, septembre.

Casey, B. et M. Gold. (2000). *Social Partnership and Economic Performance : The Case of Europe*. Cheltenham, G.-B. : Edward Elgar Publishing Inc.

Coleman, J. (1988). "Social Capital in Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology*. Vol. 94 (supplément) : 95-120.

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

Gray, B., A. Duran et A. Segal. (1997). *Revisiting the Critical Elements of Comprehensive Community Initiatives*. Washington, DC: United States Department of Health and Human Services, février.

Hodgson, D. (1999) *Poverty in Waterloo Region: An Update*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy, janvier.

Hodgson, D. et S. Torjman. (1998). *Poverty in Waterloo Region*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy, janvier.

Kretzmann, J. et J. McKnight. (1993). *Building Communities from the Inside Out: A Path Toward Finding and Mobilizing a Community's Assets*. Evanston, IL: Center for Urban Affairs and Policy Research.

Kubisch, A., P. Auspos, P. Brown, R. Chaskin, K. Fulbright-Anderson et R. Hamilton. (2002). *Voices from the Field II: Reflections on Comprehensive Community Change*. Washington, DC: The Aspen Institute.

Kubisch, A., C. Weiss, L. Schorr et J. Connell (1995). "Introduction." In J. Connell, A. Kubisch, L. Schorr et C. Weiss éd. *New Approaches to Evaluating Community Initiatives – Volume 1: Concepts, Methods, and Contexts*. Washington, DC: The Aspen Institute.

Leviten-Reid, E. (2001). *OP 2000: Multisectoral Collaboration for Poverty Reduction*. Rapport d'évaluation final. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy, septembre.

McNair, D. et E. Leviten-Reid. (2001). *Opportunities 2000: Creating Pathways Out of Poverty in Waterloo Region*. Waterloo: Lutherwood Community Opportunities Development Association.

O'Regan, F. et M. Conway. (1993). *From the Bottom Up: Toward a Strategy for Income and Employment Generation Among the Disadvantaged*. Washington, DC: The Aspen Institute.

Organisation de développement et de coopération économique (OCDE). (1998). *What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experience*. Documents hors-série sur le marché du travail et la politique sociale. Vol. VI, No. 35. Paris.

Plastrik, P., M. Seltzer et J. Taylor. (2001). *The Framework for Labor Market Systems Reform for Jobs Initiative Sites*. Boston: Annie E. Casey Foundation.

## *Initiatives communautaires intégrées*

---

Schorr, L. (1997). *Common Purpose: Strengthening Families and Neighborhoods to Rebuild America*. New York: Anchor Books.

Torjman, S. (1999a). *Are Outcomes the Best Outcome?* Ottawa: Caledon Institute of Social Policy, novembre.

Torjman, S. (1999b). *Strategies for a Caring Society: The Local Government Role*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy, septembre.

Torjman, S., E. Leviten-Reid et P. Heisler. (2002). *A Social Vision for the New City of Hamilton*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy, octobre.

Traynor, W. (2002). *Organizing and Resident Engagement in the Rebuilding Communities Initiative*. Baltimore: Annie E. Casey Foundation.