

# 20\_48

## Chapitre 1

### L'histoire récente des initiatives de revitalisation de collectivités aux États-Unis

par Anne C. Kubisch

Depuis la Deuxième Guerre mondiale, chaque décennie d'interventions en matière de lutte contre la pauvreté et de justice sociale a eu ses caractéristiques propres. Ainsi, les années 1950 ont été l'ère du renouveau urbain et les années 1960, de la rencontre entre la lutte contre la pauvreté et le mouvement des droits civiques. Dans les années 1970, des projets pilotes d'envergure à caractère social ont été lancés pour soutenir le revenu, l'emploi et l'accès au logement. Les années 1980 ont marqué l'avènement du nouveau fédéralisme, à savoir le transfert de responsabilité des programmes de développement social et de service social du fédéral vers les États et les collectivités. Ce fut aussi l'introduction de mesures de soutien indirect, comme les crédits d'impôt, en tant qu'outils principaux de développement. Au cours des années 1990, des projets novateurs de revitalisation locale ont tenté d'intégrer les services et d'établir les liens entre développement physique, humain, social et civique. Pendant cette même période, le secteur philanthropique est devenu de plus en plus un acteur à l'influence importante dans le domaine du développement social, civique et communautaire.

Chacune de ces époques a connu un mouvement de balancier autour de thèmes familiers :

- Devrait-on accorder une plus grande priorité aux investissements au profit des personnes ou des territoires?
- Comment respecter une démarche de mobilisation des collectivités tout en exigeant des résultats tangibles?
- Lesquels sont le plus efficace, les programmes ciblés et circonscrits ou les interventions intégrées et plus globales?
- Comment participer à des partenariats et à des collaborations tout en veillant à ce que l'ensemble des acteurs rendent compte des résultats obtenus?
- Comment viser des réformes structurelles et politiques tout en obtenant en temps réel des gains concrets pour les personnes et les collectivités?
- Comment maintenir le cap sur la réduction des iniquités raciales et s'assurer une adhésion globale aux efforts déployés?

- Comment protéger les intérêts des laissés-pour-compte dans un système réticent à réglementer le fonctionnement du marché?
- Comment s'occuper du sort réservé aux personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale de longue durée, tout en répondant à l'éventail de besoins des travailleurs à faible revenu, des immigrants et des personnes qui ont perdu leur emploi à cause de la restructuration économique?

Durant la première décennie du XXI<sup>e</sup> siècle, le mouvement de balancier associé à la lutte contre la pauvreté, la revitalisation de collectivités, les services aux personnes et la justice sociale s'est trouvé en position de revisiter ces thèmes connus. Les initiatives de cette période comportent aussi de nouvelles dimensions reflétant un contexte économique et institutionnel en changement.

### **Démarches territoriales intégrées<sup>1</sup> de 1990 à 2010**

Les premières démarches territoriales intégrées (DTI) des années 1990 étaient d'ambitieuses stratégies pour répondre aux besoins des personnes qui vivaient dans les collectivités défavorisées. Les DTI avaient l'intention d'aller au-delà des résultats obtenus par les organismes communautaires existants, notamment les agences de service social et les Corporations de développement communautaire (CDC)<sup>2</sup>. Elles cherchaient à concentrer les ressources et à regrouper dans un territoire donné les pratiques exemplaires inspirées d'initiatives de développement social, économique, physique et civique. Elles voulaient entreprendre une démarche faisant que l'ensemble soit plus grand que la somme de ses parties et créer un véhicule qui aurait un effet catalyseur pour transformer les quartiers en difficulté.

Même si les DTI présentaient des différences importantes selon l'endroit où elles se déroulaient, selon leurs promoteurs et les capacités du milieu, les DTI classiques présentaient des caractéristiques conceptuelles similaires. Toutes analysaient de façon globale les problèmes et les ressources de leur quartier, créaient un plan d'action intégré pour s'attaquer aux problèmes, mobilisaient le milieu et se dotaient d'une structure organisationnelle pour exécuter leur plan. En concentrant les ressources et les

---

<sup>1</sup> Aux États-Unis, les Comprehensive Community Initiatives (CCI), que nous traduisons par démarches territoriales intégrées (DTI), sont une sorte de marque déposée. Elles font partie, avec d'autres initiatives semblables, des initiatives de revitalisation de collectivités.

<sup>2</sup> À noter que les Community Development Corporations (CDC) états-uniennes ont une structure distincte des corporations de développement communautaire du Québec. Ces CDC sont des organismes à but non lucratif constitués en société afin d'offrir des programmes, des services et participer à d'autres activités qui font la promotion et soutiennent le développement communautaire. Les CDC aux États-Unis desservent habituellement un territoire géographique tel qu'une ville ou un quartier. Elles ciblent souvent les services aux résidents à faible revenu ou les collectivités défavorisées. Elles peuvent être engagées dans une gamme d'activités incluant le développement économique, l'éducation, l'organisation communautaire et le développement immobilier. Ces organisations sont souvent associées au développement de logements abordables. Elles se mettent en place lorsqu'une communauté se donne un plan de revitalisation afin d'en planifier la réalisation de façon collective.

actions autour de la notion particulière de communauté, chaque DTI visait plusieurs changements. Elles visaient des changements à l'échelle des individus, des familles, des quartiers et des systèmes. Leur fonctionnement était guidé par des principes de mobilisation de la collectivité et de développement des capacités. Elles intervenaient dans plusieurs champs d'activité : les services aux personnes, les programmes de développement économique, les stratégies de développement du capital social, etc. Règle générale, les DTI, leurs promoteurs et leurs bailleurs de fonds consacraient énormément de temps, d'énergie et d'argent à concevoir les processus et à établir les modes de fonctionnement et les relations nécessaires à la mise en œuvre de ce modèle de revitalisation de collectivités.

Pour structurer leur intervention innovatrice en développement des collectivités et humain, bon nombre de bailleurs de fonds nationaux, régionaux et locaux ont choisi d'investir dans la mise en place d'une initiative. Les fondations qui ont ouvert la voie à cet égard sont la Fondation Annie E. Casey, The California Endowment, les fondations Edna McConnell Clark, Ford, Hewlett, James Irvine, Lyndhurst, MacArthur, McKnight, la Fondation Northwest Area, Pew Charitable Trusts, et les fondations Robert Wood Johnson, Rockefeller, Surdna et W.K. Kellogg. Certaines fondations ont aussi eu recours à des intermédiaires pour mener à bien leurs interventions, comme MDRC (pour Jobs-Plus), Public/Private Ventures (pour Community Change for Youth Development), Enterprise Foundation (pour l'initiative de revitalisation de collectivités Sandtown-Winchester) et Local Initiatives Support Corporation ou LISC (pour le programme New Communities). Globalement, on estime que les fondations ont investi au bas mot 1 milliard de dollars dans les DTI au cours des vingt dernières années.

Le gouvernement fédéral a également investi dans des initiatives locales en s'appuyant sur des programmes comme HOPE VI, Empowered Zones, ou des initiatives comme Weed et Seed. Dans certaines circonstances, des États ont pris les devants, comme l'État de New York avec le Neighborhood-Based Alliance. Mais, le plus souvent ce sont les administrations municipales qui se sont faites championnes de la cause des quartiers défavorisés, par exemple à Indianapolis, Savannah et San Francisco. En comptant les sommes injectées par les divers paliers gouvernementaux, le total investi dans les initiatives de revitalisation de collectivités pourrait facilement dépasser les 10 milliards de dollars.

### **Qu'en est-il aujourd'hui? Nouvelles formes de financement et nouveaux acteurs**

Cette étude part du constat que les DTI classiques des vingt dernières années tirent pour la plupart à leur fin ou sont terminées. Par contre, les décideurs, les organisations philanthropiques, les praticiens et les résidents des quartiers continuent d'accorder beaucoup d'importance à la notion de « territoire » comme cadre d'organisation pour le changement social et économique. En effet, au cours de la dernière décennie, le paysage de la revitalisation de collectivités s'est développé; il s'est considérablement diversifié et pour le mieux. L'élément le plus important est qu'il existe maintenant de

nouvelles formes de financement et de nouveaux acteurs institutionnels qui permettent d'élargir l'éventail des initiatives de revitalisation de collectivités et la gamme de contacts, de leviers et de moyens à la disposition de collectivités défavorisées. Par conséquent, de nouvelles approches se sont ajoutées au répertoire des interventions locales et il y a maintenant des possibilités de travail novateur en allant de l'avant.

Dans le secteur public, les types et les structures de financement se sont considérablement diversifiés, surtout en ce qui concerne les fonds disponibles pour l'aménagement physique et le développement économique. La *Loi sur le réinvestissement dans les collectivités*, les crédits d'impôt, l'aménagement axé sur le transport en commun, les fonds pour la construction éconergétique, les nouveaux programmes comme Choice Neighborhoods, Sustainable Communities, Neighborhood Stabilization Program, American Recovery et la *Loi sur le réinvestissement et la relance des États-Unis* sont autant de mesures qui ouvrent de nouvelles possibilités en matière de revitalisation de collectivités. L'activité s'est accrue considérablement chez les promoteurs immobiliers à but lucratif et non lucratif et dans les institutions financières axées sur le développement social en réponse à ces nouveaux programmes de financement. C'est ainsi que les subventions globales fédérales pour les services sociaux, les dérogations accordées en vertu d'autres programmes de financement, comme Medicaid, et des fonds nouveaux provenant de programmes pilotes fédéraux, comme Promise Neighborhoods, ont permis de mettre en œuvre, à l'échelle locale, des interventions novatrices pour favoriser le développement des enfants et des familles.

Les acteurs philanthropiques œuvrant dans le domaine de la revitalisation de collectivités se sont aussi considérablement diversifiés au cours des dix dernières années. Les DTI des années 1990 étaient en grande partie soutenues par des fondations nationales. On observe dernièrement une plus grande participation des fondations régionales, locales et familiales dans l'action locale. Les bailleurs de fonds, les fondations d'entreprises et les Health Conversion Foundations sont des exemples de nouveaux acteurs philanthropiques engagés à long terme dans leurs collectivités locales et soutenant des interventions novatrices. On voit aussi que les institutions locales, notamment les universités et les centres médicaux, font preuve de plus en plus de leadership dans une volonté de transformer et d'améliorer le paysage des quartiers avoisinants.

La définition et l'analyse de cette nouvelle phase de l'évolution du domaine de la revitalisation de collectivités permettront à ceux qui y œuvrent de situer leur intervention par rapport à l'ensemble des stratégies de réforme. En précisant ce en quoi consiste réellement notre travail, c'est-à-dire notre théorie du changement, nous préparons le terrain pour améliorer notre pratique d'une part, et d'autre part, pour développer des savoirs essentiels au domaine. Par ailleurs, tout porte à croire que les divers paliers gouvernementaux et les organisations philanthropiques continueront d'investir dans l'action locale et dans les collectivités défavorisées, et ce, malgré la crise économique et la réduction des budgets publics à l'échelle des États et des administrations municipales. Plus nous développons nos connaissances, mieux nous pourrions répondre

aux occasions qui se présenteront.

## **Types d'initiatives de revitalisation de collectivités à l'étude dans cet ouvrage**

L'éventail des initiatives de revitalisation de collectivités retenues aux fins d'analyse par les auteurs de cet ouvrage est délibérément vaste. Les auteurs ont voulu dégager des leçons et des conclusions d'autant d'expériences pertinentes que possible. Au total, quarante-huit initiatives de revitalisation de collectivités (cf. annexe) ont été étudiées, le tout complété par des entretiens en profondeur et des discussions en petit groupe avec les dirigeants d'environ la moitié de ces initiatives.

Les initiatives de revitalisation de collectivités étudiées présentent les points communs suivants :

- *Un territoire donné constitue l'assise de l'action.* Elles portent sur une zone géographique bien définie, souvent un quartier, une petite municipalité ou une réserve amérindienne, mais parfois aussi sur un secteur plus vaste, comme le South Bronx ou la côte du Golfe du Mexique. Le territoire constitue à la fois le tremplin administratif des interventions et la cible de l'effort de revitalisation.
- *Elles accordent une priorité à la mobilisation de la collectivité.* Elles mettent l'accent sur les personnes qui habitent l'endroit déterminé et sur les caractéristiques sociales, culturelles, psychologiques, civiques, politiques, ethnoculturelles et organisationnelles de la population. Elles cherchent à développer la solidarité au sein de la collectivité en s'assurant que ses résidents participent et s'approprient le travail, en établissant des liens entre les intervenants et en développant la capacité collective d'agir du milieu. Les notions de communauté et d'ancrage local font le lien entre les dimensions « personne » et « territoire » de ce travail.
- *Elles adoptent une perspective globale et intégrée.* Elles reconnaissent et tentent d'exploiter les liens entre le développement social, économique, physique et civique. Elles interviennent également à plusieurs niveaux : l'individu, la collectivité, l'organisation et le système. Même des initiatives qui ont des objectifs plus précis, comme améliorer la maturité scolaire ou accroître le niveau d'emploi, adoptent une perspective globale et intégrée dans leurs interventions. Les DTI classiques avaient fait de la globalité un objectif opérationnel, mais les initiatives de revitalisation de collectivités plus récentes reconnaissent qu'il n'est pas possible d'intervenir sur tous les fronts à la fois. Elles cherchent plutôt à trouver un juste équilibre entre la reconnaissance de la nature complexe et systémique des problèmes et de leurs solutions, et la recherche de bons leviers stratégiques pour structurer le travail.

Par ailleurs, ces initiatives de revitalisation de collectivités diffèrent entre elles. Une **distinction importante** repose dans l'organisme qui parraine l'initiative, car la structure institutionnelle de celui-ci influence fortement la conception, la structure et les objectifs de la démarche. Il existe trois catégories d'initiatives de revitalisation de collectivités en fonction des organismes qui les parrainent :

- *Initiatives nationales, régionales ou à l'échelle de l'État se déroulant dans plusieurs endroits.* On y retrouve les initiatives des fondations nationales (p. ex. Ford, Rockefeller, Annie E. Casey), celles du gouvernement fédéral (p. ex. Empowerment Zones, HOPE VI) et les initiatives menées à l'échelle régionale ou de l'État (p. ex. les fondations Northwest Area, Hewlett et California Endowment).
- *Initiatives parrainées par des organismes situés dans une seule ville, qui ont un ancrage local sans être issus du milieu.* Il peut s'agir de fondations locales (p. ex. Skillman à Détroit), d'intermédiaires locaux (p. ex. la collaboration LISC-MacArthur pour le programme New Communities à Chicago), d'institutions locales (p. ex. l'initiative de l'Université de Pennsylvanie dans West Philadelphia) ou d'administrations municipales (p. ex. l'initiative Communities of Opportunity de San Francisco).
- *Initiatives entreprises par des organismes issus d'un milieu.* On y retrouve des bailleurs de fonds ancrés dans leur milieu (p. ex. la Fondation familiale Jacobs à San Diego), des corporations à but non lucratif locales (p. ex. Hope Community à Minneapolis, Dudley Street à Boston) ou des organisations confessionnelles (p. ex. New Song Urban Ministries à Baltimore).

Une **deuxième distinction** importante entre initiatives concerne leur raison d'être principale. Il y a des exceptions, mais pour la majorité, les initiatives de revitalisation de collectivités portent sur un des deux secteurs d'intervention suivants :

- *Les services sociaux et le développement humain.* Cette catégorie comprend les initiatives axées sur la réussite scolaire (p. ex. Harlem Children's Zone), sur la santé (p. ex. Children's Future à Trenton) ou sur le mieux-être et l'épanouissement des familles (p. ex. Making Connections de la fondation Annie E. Casey).
- *L'aménagement de l'environnement physique et le développement économique.* Cette catégorie concerne les initiatives axées sur la construction de logements abordables et la revitalisation commerciale dans des quartiers défavorisés, notamment celles portées par les CDC, les institutions locales et les promoteurs à but non lucratif et à but lucratif qui ont une vision d'ensemble du développement des collectivités.

Une **troisième distinction** concerne la place même qui est accordée au principe de

mobilisation des collectivités –ou *d'empowerment*, d'appropriation par le milieu, d'organisation communautaire, de participation citoyenne, etc. – au sein de leur initiative. Les contradictions et les opinions abondent à cet égard, car la définition et l'opérationnalisation de ces concepts diffèrent considérablement d'un endroit à l'autre. Ce qu'une initiative décrit comme une « vaste mobilisation communautaire » peut paraître aux yeux d'une autre initiative comme une simple « consultation ponctuelle de la population locale ». De plus, le rôle de la mobilisation des collectivités dans une théorie du changement, à savoir s'il s'agit d'un moyen d'atteindre une fin ou d'une fin en soi, diffère d'une place à l'autre. Il s'agit d'une question si importante et suscitant le débat dans le domaine de la revitalisation de collectivités, qu'elle fait l'objet de discussions dans plusieurs contextes tout au long de cet ouvrage.

Par conséquent, l'univers des initiatives de revitalisation de collectivités dont il est question ici déborde considérablement du cadre des démarches territoriales intégrées (DTI) classiques. Elles peuvent être entreprises par n'importe quel nombre d'acteurs, avoir une durée variable, viser divers résultats et impliquer toute une gamme de participants. Dans ce document, on évite d'employer l'expression *démarche* sauf pour parler des DTI classiques. On emploie généralement des termes plus génériques, comme *travail*, *interventions* et *efforts* afin de ratisser plus largement. Par exemple, une initiative dont le but est la revitalisation de collectivités s'inscrit manifestement dans les limites de notre analyse. D'autre part, un effort localisé qui vise un objectif unique, comme accroître l'accès à l'emploi ou améliorer l'issue des grossesses, peut-il en faire partie? La réponse est affirmative si l'effort en question satisfait aux critères suivants : il fournit une analyse globale de la cause du problème; il établit des liens avec d'autres secteurs d'intervention; et il reconnaît que la « collectivité » a une influence sur le problème et qu'une intervention à l'échelle de la collectivité doit faire partie de son champ d'action.

---

KUBISCH Anne, Patricia AUSPOS, Emily BUCK, 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/2.5/ca/)

