
Conférence régionale des élus de Montréal

Forum régional sur le développement social de l'île de Montréal

Actes du colloque

Les approches intégrées en développement social urbain: enjeux et défis

Les 15 et 16 mars 2005

Centre Saint-Pierre, 1212, rue Panet, Montréal



Agence
de développement
de réseaux locaux
de services de santé
et de services sociaux

Québec
Montréal



Santé publique



Centraide
du Grand Montréal

Emploi
Québec



Montréal



Mot du président de la Conférence régionale des élus de Montréal



Georges Bossé, président
Conférence régionale des élus de Montréal
Maire de l'arrondissement de Verdun

Je vous souhaite une bonne lecture des actes du colloque sur les approches intégrées en développement social urbain : enjeux et défis. La Conférence régionale des élus de Montréal est heureuse d'avoir appuyé cette initiative du Forum régional sur le développement social de l'île de Montréal qui a réuni, les 15 et 16 mars 2005, les meilleurs praticiens et chercheurs afin d'examiner de plus près cette question. La recherche de solutions collectives, d'actions concrètes, pour lutter contre la pauvreté dans nos quartiers doit être un souci constant pour tous ceux et celles qui oeuvrent au développement de notre région.

Montréal offre, à plusieurs de ses habitants, un cadre de vie agréable et occupe, à ce titre, une place enviable au plan international. Cependant, cette réalité ne doit pas occulter le fait qu'un trop grand nombre de nos concitoyens doivent faire face à des conditions de vie difficiles.

Notre relative qualité de vie tient, pour une part, au fait que les acteurs de la région se sont toujours préoccupés de travailler ensemble à assurer la cohésion sociale de notre communauté, notamment par la réduction des inégalités sociales et économiques.

Le défi de la réduction des inégalités nous interpelle tous et toutes, que nous soyons des intervenants socioéconomiques ou politiques. Compte tenu de l'ampleur et de la complexité de cette question, seules des actions concertées permettront de faire des progrès significatifs.

Je vous invite donc à utiliser ce document pour prendre connaissance des expériences les plus récentes, mais également pour vous inspirer, tenter d'imaginer de nouvelles façons de faire, explorer de nouvelles avenues susceptibles de mener à des actions concrètes qui contribueront au mieux-être de notre collectivité.

Je vous souhaite une bonne lecture et de profitables découvertes.

A stylized, handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Georges Bossé'.

Mot de la présidente du Forum régional sur le développement social de l'île de Montréal



Micheline Dubé, présidente
Forum régional sur le développement social de l'île de Montréal
Directrice générale du Carrefour Relance

Au nom du Forum régional sur le développement social de l'île de Montréal, j'ai le plaisir de vous offrir les actes du colloque intitulé Les approches intégrées en développement social urbain : enjeux et défis. Nous sommes très fiers de pouvoir vous offrir cette occasion exceptionnelle d'examiner les assises et les perspectives des approches intégrées en développement social urbain.

Depuis sa naissance le Forum s'intéresse à la question de la pauvreté. Cette question est même à l'origine de sa création en 1997. Le Forum qui regroupe des représentants des milieux communautaire, municipal, public et parapublic, privé et syndical, se veut un lieu privilégié de concertation qui facilite l'échange d'information sur le développement social, l'analyse des problématiques complexes d'envergure régionale et nationale, le partage des connaissances et de l'expertise pertinente et innovante sur les pratiques de développement. Par ses travaux et ses activités, le Forum veut contribuer à la mise au point d'une vision partagée des enjeux stratégiques du développement social sur l'île de Montréal.

En 2001, le Forum a procédé à une large consultation et produit une recherche qui a permis d'établir un positionnement régional sur la stratégie de lutte à la pauvreté et l'exclusion. C'est fort de ce consensus régional qu'il a participé aux débats entourant la loi 112. En décembre 2004, le Forum a aussi publié un portrait de la pauvreté à Montréal qui a mis en lumière plusieurs réalités qui ont été débattues pendant le colloque. Les résultats des travaux du Forum confirment que l'ampleur et la complexité du phénomène de la pauvreté à Montréal exigent une action collective et concertée. Les approches intégrées en développement social urbain comme forme d'action collective nous apparaissent intéressantes à cet égard.

Nous sommes donc très heureux d'avoir pu, avec la collaboration de nos différents partenaires, mettre sur pied ce colloque. Je me réjouis aussi du fait que les allocutions de nos conférenciers et les réflexions qui ont été émises lors des ateliers soient maintenant accessibles à tous ceux et celles que la question intéresse. Je suis convaincue que ce document contribuera non seulement à mieux faire connaître ce sujet, mais qu'il nous aidera également à poursuivre, encore plus efficacement, ensemble, notre travail de développement social.

Je remercie également tous les participants et participantes qui ont contribué à l'enrichissement de la réflexion que nous poursuivons dans la région et je vous souhaite bonne lecture.

Micheline Dubé

Table des matières

Le Forum régional sur le développement social de l'île de Montréal	2
Remerciements	3
Le contexte	4
Le programme	5
Allocution d'ouverture	6
Conférence d'ouverture	8
Les approches et pratiques intégrées : Des exemples d'ailleurs	
Les expériences nord-américaines et canadiennes	
ERIC SHRAGGE, Université Concordia	18
Les expériences européennes	
CLAUDE JACQUIER, directeur de recherche, CNRS (Grenoble, France)	25
Une condition pour des politiques sociales intégrées : Compter sur une stratégie nationale de développement social ?	
LIONEL ROBERT, secrétaire du Conseil de la Santé et du Bien-Être	39
Les approches et pratiques intégrées : Des exemples montréalais et québécois	
L'expérience de la ville de Montréal	
JACQUES SAVARD, conseiller en développement communautaire, service du Développement social, Ville de Montréal	47
L'expérience des premiers quartiers de Trois-Rivières	
JEAN-FRANÇOIS AUBIN, organisateur communautaire, Économie communautaire de Francheville (ÉCOF)	52
L'expérience du quartier Parc Extension	
DELFINO CAMPANILE, organisateur communautaire, CLSC Parc Extension	55
L'expérience du Conseil communautaire de Côte-des-Neiges	
MARIE-CLAUDE BAREY, Centre communautaire de loisirs de Côte-des-Neiges	58
Les ateliers	
Présentation sur le défi de l'intersectorialité	
JEAN PANET-RAYMOND, Université de Montréal, FRAPRU	64
Présentation sur l'enjeu de la participation de la communauté	
JOCELYNE BERNIER, Université de Montréal	67
Présentation sur la mesure de l'impact des actions	
GILLES SÉNÉCAL, INRS-Urbanisation	71
Présentations sur les conditions de réalisation des projets	
CLAUDE JACQUIER, directeur de recherche, CNRS de Grenoble, France	74
PIERRE DUROCHER, Conseiller Projet St-Michel, ancien directeur général du CLSC St-Michel	80
Mot de clôture	
MICHELINE DUBÉ, présidente du Forum régional sur le développement social de l'île de Montréal et directrice générale du Carrefour Relance	82
Pour en savoir plus	83
Liste de participant-e-s	86

Le Forum régional sur le développement social de l'île de Montréal

Liste des membres

Dubé, Micheline, présidente	Carrefour relance - Services externes de main d'oeuvre
Aveline, Danièle	Revue Développement social, Ministère des Affaires municipales et des Régions
Bohémier, Hélène	Office municipal d'habitation
Boucher, Marc	Ville de Montréal
Brunet, Lyse	Centraide du Grand Montréal
Demers-Godley, Claudette	Y des femmes (YWCA) (représente le comité femme et développement régional)
Doyon, Michelle	Regroupement des CLSC de la région de Montréal
Dumais, Frédéric	Chambre de commerce du Montréal métropolitain
Duplessis, Marie- Josée	Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI)
Faniel, Jean-Paul	Table de concertation sur la faim et le développement social du Montréal métropolitain (représente le Collège communautaire)
Gamache, André	CRÉ de Montréal
Fortin, Louise	Collège Bois-de-Boulogne (représente le Regroupement des cégeps de Montréal)
Germain, Marie	Ministère du développement social Canada
Gosselin, Pierre	Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal
Goudreault, Annie	Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille
Herscovitch, Alice	Conférence régionale des élus de Montréal
Jodoin, Louise	Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille
Kaliaguine, Mariane	Regroupement des organismes communautaires québécois de lutte au décrochage- ROCQLD (représente le Collège communautaire)
Lachance, Denise	Ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir
Laliberté, Carine	Collège communautaire de Montréal
Lamirande, Gilles	Direction régionale de Montréal - Ministère de l'Éducation
Lessard, Richard	Agence de santé et de services sociaux de Montréal
Michaud, Jacinthe	Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI)
Nombré, Martin- Pierre	Conférence régionale des élus de Montréal
Ouellette, Gilles	Emploi-Québec de Montréal
Perron, Manon	Conseil central du Montréal métropolitain - CSN
Rioux, Caroline	Forum jeunesse de l'île de Montréal
St-Georges, Maggie	Solidarité Saint-Henri (représente la Coalition montréalaise des tables de quartiers)
Taylor, Michel	Conseil régional FTQ - Montréal métropolitain
Tremblay, Sylvain	Santé Canada

Remerciements

Le Forum régional sur le développement social de l'île de Montréal remercie ses partenaires

Centraide du Grand Montréal
Collège communautaire de Montréal
Conférence régionale des élus de Montréal
Conseil communautaire de Côte-des-Neiges
Direction de la Santé Publique, Agence de développement de réseaux locaux de santé et de services sociaux de Montréal
Emploi-Québec, direction régionale de Montréal
INRS-Urbanisation
Ministère de l'Éducation du Québec, direction régionale de Montréal
Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine, direction régionale de Montréal
Ville de Montréal, service du développement social

Comité organisateur du colloque

Pierre Barrette, ministère de l'Éducation du Québec, direction régionale
André Bergeron, direction de la santé publique de Montréal, Agence de développement de réseaux locaux de santé et de services sociaux de Montréal
Marie-Paul Garand, Conseil communautaire de Côte-des-Neiges
Chantal Grandchamp, Centraide du Grand Montréal
Alice Herscovitch, Conférence régionale des élus de Montréal
Carine Laliberté, Collège communautaire de Montréal
Daniel Lalonde, Emploi-Québec, direction régionale de Montréal
Martin-Pierre Nombré, Conférence régionale des élus de Montréal
Jacques Savard et Pierre Laurence, ville de Montréal
Gilles Sénécal, INRS-Urbanisation
Annie St-Germain et Sylviane Teysédou, ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine, direction régionale de Montréal

Animation du colloque

François Lagarde, consultant

Des exemplaires supplémentaires du présent document¹ sont disponibles auprès de la Conférence régionale des élus de Montréal : (514) 842-2400.

Le document peut également être téléchargé : www.credemontreal.qc.ca

¹ Dépôt légal Bibliothèque nationale du Québec, septembre 2005, ISBN 2-9806761-6-0

Le contexte

Plusieurs quartiers de Montréal nous révèlent une réalité faite de pauvreté, de solitude, de violence, de racisme, de chômage, de rapports sociaux difficiles, etc. Cette situation a des répercussions sur nos pratiques et appelle à une adaptation de nos actions et des interventions publiques. La complexité des situations nous pousse de plus en plus à chercher des solutions ensemble, à travailler en partenariat. L'action collective face aux difficultés des quartiers est une nécessité.

Au cours de ces deux jours, le Forum régional sur le développement social de l'île de Montréal vous propose un temps d'arrêt. Celui-ci s'inscrit dans le cadre de sa démarche d'acquisition des connaissances et de promotion des actions de lutte contre



la pauvreté à Montréal. Deux jours pour faire avec vous, chercheurs, chercheuses, intervenantes, intervenants, gestionnaires, politiciens et politiciennes, le point sur diverses formes d'action collective qui constituent autant d'approches intégrées en dé-

veloppement social urbain. Ces approches, découvertes ou redécouvertes, s'inscrivent de nos jours comme des innovations en matière d'intervention sociale et communautaire. Conduites à la fois par le secteur public et communautaire, elles se caractérisent par une action concertée pour influencer sur les conditions de vie et obtenir ainsi des améliorations simultanément sur plusieurs plans.

Ce colloque favorisera, nous l'espérons, d'enrichissants échanges sur les approches intégrées en développement social urbain qui nous permettront de :

- mieux connaître les multiples expériences d'approche intégrée en développement social urbain à Montréal;
- s'informer sur les expériences d'approche intégrée réalisées ailleurs au Québec, au Canada et dans le monde;
- identifier les enjeux, les défis et les facteurs de réussite des approches intégrées;
- questionner nos approches intégrées de développement social urbain à la lumière des renseignements obtenus.

Par ce colloque, nous cherchons à mettre au premier plan ce que les uns et les autres ont développé, ici et ailleurs, afin qu'ensemble nous puissions repérer des enjeux, des défis et des questionnements nous permettant de porter un autre regard sur notre pratique. Le colloque sera également l'occasion de réfléchir sur ce que nous entendons par approche intégrée en développement social urbain en la situant dans le cadre global du développement social.

En plus d'assister à des conférences et présentations données par des personnes engagées dans des expériences d'approches intégrées en développement social urbain, vous aurez l'occasion de présenter vos points de vue et vos réflexions lors des ateliers suivants :

- Le défi de l'intersectorialité;
- L'enjeu de la participation de la communauté;
- La mesure de l'impact des actions;
- Les conditions de réalisation des projets.

Le programme

Mardi 15 mars 2005

- 8 h 30 **Accueil et inscription**
- 9 h 00 **Allocution d'ouverture :**
COSMO MACIOCIA, membre du comité exécutif,
responsable de l'habitation, de la ville de Montréal,
maire de l'arrondissement RDP/PAT/Montréal-Est
- 9 h 10 **Conférence d'ouverture :**
GÉRARD DIVAY, INRS-Urbanisation
- Questions et commentaires
- 10 h 00 Pause
- 10 h 15 **Les approches et pratiques intégrées : Des exemples d'ailleurs**
Expériences nord-américaines et canadiennes :
ÉRIC SHRAGGE, Université Concordia
« Une approche intégrée: les contrats de quartier à Bruxelles » :
PIERRE ANSAY, délégué de Wallonie-Bruxelles au Québec
Expériences de la Grande-Bretagne, de la France, de l'Italie... :
CLAUDE JACQUIER, directeur de recherche au CNRS, Grenoble, France
- Questions et commentaires
- 12 h 15 Dîner
- 13 h 30 **Condition pour des politiques sociales intégrées: une politique de développement social ?**
LIONEL ROBERT, Secrétaire du Conseil de la Santé et du Bien-Être
- Questions et commentaires
- 14 h 00 **Les approches et pratiques intégrées : Des exemples montréalais et québécois.**
L'expérience de la ville de Montréal :
JACQUES SAVARD, conseiller en développement communautaire
L'expérience des premiers quartiers de Trois-Rivières :
JEAN-FRANÇOIS AUBIN, organisateur communautaire
- Questions et commentaires
- 15 h 00 Pause
- 15 h 15 **Les approches et pratiques intégrées : Des exemples montréalais et québécois (suite).**
Aménagement et développement du quartier Parc-Extension (RAMPE) :
DELFINO CAMPANILE, organisateur communautaire, CLSC Parc extension
L'expérience du Conseil communautaire de CDN :
MARIE-CLAUDE BAREY, Centre communautaire de loisirs de Côte-des-Neiges
- Questions et commentaires
- 16 h 15 **Échanges et synthèse de la première journée**
Personnes-ressources : LYSE BRUNET, vice-présidente développement social, Centraide du Grand Montréal
CARINE LALIBERTÉ, coordonnatrice du Collège communautaire de Montréal

Mercredi 16 mars 2005

- 8 h 30 **Accueil**
- 9 h 00 **Ateliers**
Le défi de l'intersectorialité
L'enjeu de la participation de la communauté
La mesure de l'impact des actions
Les conditions de réalisations des projets
- 10 h 15 Pause
- 10 h 45 **Poursuite des ateliers**
- 11 h 45 Dîner
- 13 h 00 **Présentation sur les thèmes des ateliers**
Présentation sur le défi de l'intersectorialité :
JEAN PANET-RAYMOND, Université de Montréal, FRAPRU
Présentation sur l'enjeu de la participation de la communauté :
JOCELYNE BERNIER, Université de Montréal
Présentation sur la mesure de l'impact des actions:
GILLES SÉNÉCAL, INRS, Urbanisation
- 15 h 00 Pause
- 15 h 20 **Présentation sur les thèmes des ateliers (suite)**
Les conditions de réalisation des projets, sous forme de table -ronde animée par :
CLAUDE JACQUIER, directeur de recherche au CNRS, Grenoble, France
JOCELYNE BERNIER, Université de Montréal
PIERRE DUROCHER, Vivre Saint-Michel en santé
- 15 h 50 **Mot de clôture :**
MICHELINE DUBÉ, présidente du Forum régional sur le développement social de l'île de Montréal et directrice générale du Carrefour Relance

NB : Tout au long des deux journées, les participantes et participants ont eu la possibilité de visiter sur place des tables de documentation sur des expériences d'approche intégrée en développement social urbain.

Conférence régionale des élus de Montréal

Forum régional sur le développement social de l'île de Montréal

Allocution d'ouverture



Jane Cowell Poitras

Conseillère de la ville, Arrondissement de Lachine
et présidente de la Commission sur le développement culturel et la qualité du milieu de vie

Bonjour Mesdames et Messieurs,

Il me fait plaisir de vous souhaiter la bienvenue à ce colloque sur les approches intégrées en développements social urbain. C'est avec enthousiasme que j'ai accepté de remplacer M. Cosmo Maciocia, membre de Comité exécutif de la Ville de Montréal, responsable de l'habitation, du développement social et de la sécurité du revenu, malheureusement retenu par les travaux du Comité de transition, pour procéder à l'ouverture de ce grand rassemblement autour des enjeux et des défis posés par la mise en place d'approches intégrées en développement social urbain. Je tiens à féliciter la direction et les membres du Forum sur le développement social d'avoir initié et organisé cet événement. Je suis convaincue que le travail accompli au cours des derniers mois portera ses fruits bien au-delà de ces deux journées.

La Ville de Montréal est soucieuse de la qualité de vie de tous ses citoyens et de toutes ses citoyennes. C'est particulièrement vrai dans le secteur de notre territoire où les conditions socioéconomiques sont inférieures à la moyenne et où la pauvreté et l'exclusion sociale peuvent atteindre des niveaux inquiétants. C'est pourquoi la Ville, seule ou en consultation avec ses partenaires, veut améliorer les conditions de vie en intervenant à plusieurs niveaux. Pensons ici notamment au Programme de renouveau urbain, à l'entente conclue dans le cadre du contrat de ville pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion, au soutien aux tables de quartier, à l'Opération 5000 logements et à la Stratégie de revitalisation urbaine intégrée et à diverses initiatives reliées au développement social.

Pour être efficaces, ces actions et celles menées par les gouvernements, les institutions, les organismes communautaires, les fondations ou le secteur privé doivent être bâties et conduites dans la perspective d'une mise en rapport des unes avec les autres. Cette mise en rapport exige une meilleure coordination entre les actions du secteur public et un haut niveau de concertation entre l'ensemble des acteurs. Coordination et concertation sont les clés d'une meilleure harmonisation des interventions et créant des conditions favorables du développement social. À ces deux facteurs, j'ajouterais la participation des citoyens aux projets qui les concernent sans quoi la consultation reste incomplète et perd de vue les objectifs de sa mise en place, soit l'amélioration des conditions de vie des résidents et des résidentes. La coordination des actions, la consultation menant à l'harmonisation des interventions et la participation des citoyens sont à mon avis les bases d'une approche intégrée en développement social urbain.

Je laisse le soin aux nombreux experts et intervenants présents durant ces deux jours d'approfondir avec vous cette approche. Je souhaite évidemment que ce colloque ait des suites, que des informations qui vous seront livrées et des discussions que vous aurez sortent des avenues conduisant à la mise en place de stratégies intégrées et fructueuses.

Pour la Ville de Montréal, la consultation est une valeur au cœur du développement social. Seule, l'action de la Ville ne peut être qu'à portée limitée. Avec des partenaires, ces interventions auront des impacts plus significatifs, notamment dans les initiatives comme la revitalisation urbaine intégrée sur laquelle nous entretenons beaucoup d'espoir. Je vous remercie de votre attention et je vous souhaite un excellent colloque.

Conférence d'ouverture



Gérard Divay

Professeur-chercheur à l'INRS urbanisation, Culture et Société

L'expression « approche intégrée de développement social urbain » est relativement nouvelle à la Ville de Montréal. Cette notion a toutefois une plus longue histoire ailleurs.

En France, depuis une vingtaine d'années, la notion de développement social urbain réfère à des interventions dans des quartiers défavorisés. En 1997, un colloque des Entretiens Jacques Cartier mettait en parallèle les expériences de développement social urbain en France et les nombreuses expériences québécoises de développement communautaire¹.

Si l'expression paraît nouvelle, plusieurs éléments des pratiques auxquelles elle fait référence ont déjà été expérimentés dans divers quartiers. Mais il ne s'agit pas seulement d'une expression nouvelle pour désigner de manière plus globale des pratiques existantes; l'expression nouvelle m'apparaît porteuse d'une nouvelle ambition, d'une aspiration à encore plus d'innovation dans la façon d'organiser l'action collective locale.

Abordons d'abord les questions de définition.

Il n'y a pas de définition de dictionnaire pour « approches intégrées de développement social urbain ». Faute de définition codifiée, l'expression globale peut plus facilement devenir une bannière rassembleuse pour de multiples expériences et aspirations. Si l'expression complète garde un flou inspirateur, chacune de ses composantes a fait l'objet de nombreuses analyses, de multiples discussions collectives et de quelques formulations officielles.

Dans le grand remue méninge sur le développement social qu'ont constitué les forums régionaux et le forum national sur le développement social en 1997-1998, l'expression complète ne se retrouve pas dans les comptes rendus. Mais, des expressions assez proches sont utilisées à quelques reprises et réfèrent à des composantes de l'approche intégrée : approche intersectorielle, globale, territorialisée, approche milieu, concertée. Certaines de ces notions se retrouvaient déjà dans l'avis du Conseil de la Santé et du Bien-être de 1996 sur l'harmonisation des politiques de lutte à l'exclusion².

Dans l'entente de 1999 entre la Ville et le gouvernement du Québec sur les quartiers sensibles, on ne la retrouve pas non plus; mais on parle soit de développement social, soit de développement économique et urbain. Dans les ateliers et les textes du Sommet de Montréal de 2002, la notion d'intégration fait son apparition en force; on souhaite une « revitalisation et un développement intégré des quartiers »; on s'entend sur « une lutte à la pauvreté dans le cadre d'une approche de revitalisation urbaine intégrée ».

¹ Voir le numéro spécial d'Économie et Solidarités. Boucher, Jacques L. et Louis Favreau (1998). « Le développement social urbain. L'avenir de la revitalisation économique et sociale des quartiers en difficulté. » *Économie et Solidarités*, 29 (2).

² Conseil de la santé et du bien-être (1996). *L'harmonisation des politiques de lutte contre l'exclusion*, <http://www.csbe.gouv.qc.ca/site/download.php?id=502864,47,1>

Le contrat de Ville de janvier 2003 mentionne l'approche territoriale intégrée pour les zones prioritaires d'intervention. Le plan d'urbanisme fait aussi une place pour une stratégie de revitalisation urbaine intégrée. En mai 2004 la ville produit un plan d'action en développement social urbain, avec, en sous titre, l'expression complète « Pour des approches intégrées de développement social urbain ».

Du côté gouvernemental, dans le document officiel de référence par excellence sur le développement social, *la loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, on ne retrouve pas l'expression comme telle. Par contre, je tiens à souligner trois paragraphes qui apportent des dimensions essentielles aux approches intégrées :

« Art.10.2 Favoriser une approche centrée sur la prise en charge par le milieu et l'intégration du développement économique et social;

Art. 12.1 Faire en sorte que les politiques et mesures... soient complémentaires et cohérentes;

Art. 12.3 Soutenir de manière durable, aux niveaux régional et local, l'innovation et l'adaptation des programmes et des services, développer la concertation et la collaboration et prévoir un processus de diffusion des expériences innovatrices réalisées; »

Pour sa part, le plan d'action en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale estime que pour favoriser l'engagement de l'ensemble de la société, *le développement d'une approche intégrée s'avère un enjeu important*. L'approche intégrée apparaît ainsi comme un gage d'innovation et d'efficacité collective accrue.

Au cours des dernières années, la notion de développement social a connu un regain d'intérêt, autant au plan des discussions collectives qu'à celui des analyses universitaires. Il importe de rappeler la définition sur laquelle se sont entendus les participants du Forum régional sur le développement social de l'île de Montréal :

« Le développement social fait référence au renforcement des conditions qui permettent à chaque personne de développer pleinement ses potentiels, de participer pleinement à l'activité sociale et de tirer sa juste part de l'enrichissement collectif tout en y contribuant.

C'est aussi l'ensemble des moyens que se donne une collectivité pour progresser et donner aux personnes qui la composent, comme individus ou comme citoyens, un pouvoir d'action et de décision (*empowerment*)³ ».

Quelques éléments clés sont à retenir: le développement des potentiels personnels, la participation à l'enrichissement collectif, l'*empowerment*.

La définition de développement social urbain qui se retrouve dans le document de la Ville reprend certains de ces éléments et y ajoute les notions de cohésion, de cohabitation, d'amélioration du cadre de vie, des conditions et de la qualité de vie.

« Le développement social urbain est une approche permettant à l'ensemble des membres d'une collectivité urbaine d'exploiter pleinement ses possibilités et de créer un environnement favorable à la cohabitation des divers groupes sociaux et culturels qui la composent, en favorisant la cohésion, l'intégration et la participation sociale et en améliorant le cadre, les conditions et la qualité de vie de l'ensemble de la collectivité⁴ ».

³ Forum sur le développement social de l'île de Montréal, *Synthèse du plan d'action*, décembre 2000

⁴ Direction de la sécurité du revenu et du développement social *Contrat de Ville. Pour des approches intégrées de développement social urbain*. Mai 2004, p3
http://www2.ville.montreal.qc.ca/cmsprod/fr/devsocial/fichiers/documents/contrat_de_ville_2.pdf

La référence au cadre de vie implique d'emblée une composante physique. Une telle définition du développement social urbain, sans équivaloir à celle de développement durable urbain, en touche cependant plusieurs éléments. Je serai porté à dire que le développement social urbain, c'est le développement durable abordé sous l'angle social.

Ici, je voudrais souligner un paradoxe : alors que la définition du développement social est très large et évoque un état souhaitable de société, une perception courante restreint souvent le social aux problèmes sociaux, en particulier aux problèmes sociaux dits urbains comme l'itinérance ou la prostitution de rue. De même la définition du développement social urbain est très large; celle que j'ai mentionnée s'applique tout aussi bien à Pointe Claire qu'à Saint Henri. Et pourtant cette notion de développement social urbain reste souvent accolée aux interventions dans les quartiers pauvres, qu'on désigne parfois avec des qualificatifs qui traduisent plus des préoccupations politiques que sociales, par exemple quartiers en crise ou quartiers sensibles.

Le plan d'action gouvernemental donne une définition de l'approche intégrée qui s'applique bien aux expériences de développement social urbain.

« ...le développement d'une approche territoriale intégrée s'avère un enjeu important. Cette approche se caractérise par une concertation des intervenants, une intervention intersectorielle qui place l'amélioration de la situation des membres de la communauté au centre d'une action globale et qui améliore la capacité d'agir tant des collectivités que des individus qui les composent. Elle contribue à une meilleure synergie entre le développement économique local et le développement social, et un meilleur arrimage des différentes stratégies sectorielles visant l'amélioration des conditions de vie des milieux défavorisés. L'approche territoriale constitue l'ancrage concret sur le terrain de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ⁵»

La définition de l'approche intégrée que donne le Plan d'action gouvernemental contient quelques éléments clés : d'abord un territoire, ensuite la concertation, l'intersectorialité, l'*empowerment* (amélioration de la capacité d'agir des collectivités et des individus) et, finalement, la synergie entre le développement économique et le développement social.

En systématisant les éléments des définitions citées et en essayant de faire ressortir les caractéristiques principales des expériences qui se placent sous l'enseigne des approches intégrées, au Québec comme dans d'autres pays, on pourrait dire qu'une démarche intégrée type de développement social urbain prend une forme qui comporte 5 aspects.

- **Multi-secteurs** : Elle intervient dans plusieurs secteurs en même temps : sur le cadre bâti, les services de proximité, la formation, la sécurité...
- **Multi-échelons** : Elle se passe simultanément à plusieurs niveaux géographiques : le voisinage, le quartier, la ville, l'agglomération.
- **Multi-sphères** : Elle implique toutes les sphères de la société, aussi bien les milieux communautaire, associatif, public que le milieu privé.
- **Multi-niveaux** : Elle vise en même temps plusieurs niveaux d'organisation sociale : les personnes, les organisations, les réseaux individuels et interorganisationnels.
- **Multi-partenaires** : En conséquence, elle mobilise de multiples partenaires très diversifiés, aussi bien des groupes organisés que les citoyens.

Les différentes approches

Dans les faits, toutes les expériences qui se réclament explicitement d'une approche intégrée sont très diversifiées. On peut distinguer 2 grands groupes :

⁵ Gouvernement du Québec (2004). *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, p 69

- Les approches thématiques. Des démarches de planification stratégique se qualifient parfois d'intégrées en ce qu'elles mobilisent de multiples partenaires du milieu, par exemple dans le domaine de la sécurité ou de la santé.
- Les approches territoriales. Le deuxième groupe comprend les expériences de mobilisation multipartenaires pour le redéveloppement, la régénération, la revitalisation de certains quartiers. Habituellement l'approche intégrée a d'emblée une dimension territoriale. On peut introduire des différences dans ce groupe, selon l'instigateur ou le promoteur principal de l'expérience.
 - dans certains cas, il s'agit des pouvoirs publics, par exemple à Montréal, les 3 expériences pilotes de revitalisation urbaine intégrée (Centre Sud, Galt, Saint Pierre)
 - dans d'autres cas, l'initiative vient du milieu, souvent avec un soutien financier de fondations,
 - d'autres approches ont un parrainage multiple. Les tables de concertation de Montréal soutenues par la Ville, Centraide et la DSP partagent aussi certaines caractéristiques des approches intégrées.

Il s'agit là d'une catégorisation sommaire et qui se veut « inclusive ».

Deuxième question : pourquoi en parle-t-on, maintenant ?

On pourrait ne voir, dans cette expression, qu'une mode. Mais habituellement, les changements d'étiquette dénotent des changements de façons de faire. Les approches intégrées de développement social urbain veulent aborder autrement le développement des quartiers pauvres.

En effet, quatre tendances poussent des acteurs à vouloir non seulement appeler les choses autrement, mais à agir collectivement autrement.

- D'abord le contexte des réorientations et réorganisations de l'État.
Dans la lutte à la pauvreté comme dans les autres domaines, les gouvernements tiennent à maximiser les impacts de leurs dépenses. Et dans la lutte contre la pauvreté, ces dépenses sont importantes; la conférence administrative régionale les avait estimées en 2001 à 1,6 milliard, à Montréal⁶.

Les politiques sociales cherchent à rendre les citoyens plus actifs, individuellement et collectivement, dans leur propre développement et dans celui de leur communauté. Dans cette ligne de pensée et le contexte de décentralisation, les élus locaux se sont vus reconnaître une certaine responsabilité sur les questions sociales de leur territoire. En particulier les plans de développement doivent avoir une composante sociale.

À cet égard, l'approche intégrée en développement social urbain a une double utilité. Elle permet, d'une part, aux élus locaux de s'acquitter de leur responsabilité partielle nouvelle dans le domaine social, et, d'autre part, aux autorités centrales d'avoir, malgré la décentralisation, une vue d'ensemble des questions sociales, territoire par territoire.

- La deuxième tendance est peut-être moins évidente, mais néanmoins significative. L'approche intégrée en développement social urbain est une application, surtout dans les quartiers pauvres, des principes du développement durable. Dans le paradigme du développement durable, le social est aussi important que l'économique.

Dans les facteurs de développement économique, on en vient d'ailleurs à souligner davantage le rôle du social, pas tant par les effets négatifs des problèmes sociaux, mais surtout par l'importance

⁶ Décarie, Suzanne (2003). « Une démarche unique à Montréal-Nord », *Développement social*, 4 (1), p48

de la qualité du lien social, évoqué dans les expressions de confiance, de cohésion, de capital social collectif. Même dans une perspective économique, le social prend du gallon.

- La troisième tendance concerne l'évolution sociodémographique des quartiers centraux de l'agglomération. D'une part, certaines études de Statistique Canada révèlent que les inégalités de revenu ont eu tendance à s'accroître au cours des années 90, ce qui garde toute l'actualité de la question de la pauvreté urbaine à Montréal.

Par ailleurs, les tendances dans l'immobilier montrent que les quartiers centraux ont la cote. Il s'ensuit des mouvements importants de population qui contribuent, avec la conjoncture économique, à façonner une géographie mouvante de la pauvreté, bien mise en évidence par le Comité de gestion de la taxe scolaire. Dans cette perspective, l'approche intégrée de développement social urbain peut être un moyen de gérer les changements et les transitions dans les quartiers.

- Enfin les pratiques d'intervention dans différents milieux ont évolué au cours des dernières années et certaines de ces évolutions peuvent être lues comme convergeant vers les approches intégrées de développement social urbain. La désignation par la ville des quartiers sensibles en 1999 marquait une volonté de lier interventions sociales et interventions physiques dans ces quartiers.

Du côté gouvernemental, la conférence administrative régionale a permis le lancement de l'expérience de Montréal-Nord. Du côté communautaire, la concertation a progressé avec les tables de concertation.

Ces 4 tendances font en sorte que l'approche intégrée de développement social urbain est à l'ordre du jour. Elle est perçue et interprétée à la lumière des expériences qui se vivent dans le cadre de chacune de ces tendances, ce qui n'est pas sans susciter des questions chez bon nombre d'intervenants.

Que vise-t-on exactement ? Que cherche-t-on à améliorer ?

Les approches intégrées de développement social urbain, dans la mesure où elles sont centrées sur la lutte à la pauvreté, visent deux objets, bien distincts, mais souvent confondus :

- La trajectoire des quartiers pauvres, c'est à dire leur évolution en termes de déclin ou de revitalisation et l'évolution de leur positionnement qualitatif par rapport aux autres quartiers.
- Les trajectoires socioprofessionnelles des personnes qui y habitent, surtout des pauvres, soit leur maintien ou leur sortie de la pauvreté.

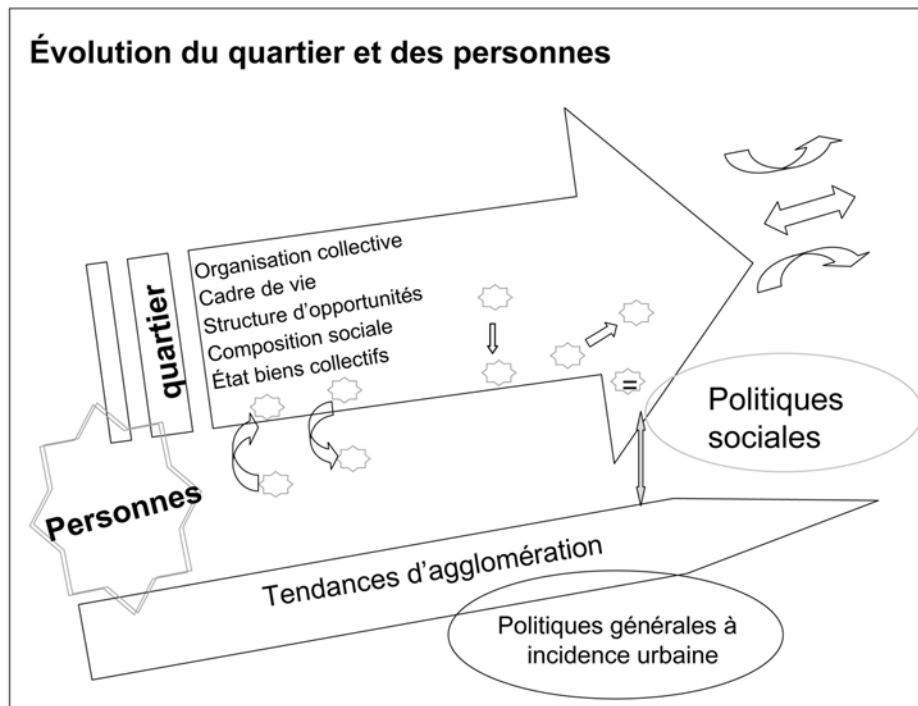
Certains objectifs visent à transformer les caractéristiques collectives de ces quartiers. On cherche à diminuer les handicaps qu'ils connaissent éventuellement en termes de qualité des services publics et des biens collectifs, de qualité du cadre bâti et de desserte commerciale. On veut les intégrer de manière plus fluide au reste de l'agglomération, en améliorant, le cas échéant, la desserte en transport en commun ou en modifiant l'image négative qu'ils peuvent avoir. On essaie de faire en sorte que le quartier se prenne en main en consolidant le tissu associatif, en développant le capital social collectif.

Une autre catégorie d'objectifs qui commandent des mesures différentes vise les personnes, notamment les pauvres. On cherche alors surtout à développer leur potentiel pour qu'elles puissent plus facilement revenir et/ou se maintenir sur le marché du travail.

À la jonction des deux catégories, se trouve souvent une volonté de diversifier la composition sociale du quartier, d'attirer des ménages moins pauvres. Et c'est là où ces approches comme moyen de lutte à la pauvreté sont parfois ambiguës. Rendre un quartier moins pauvre ne signifie pas automatiquement une diminution de la pauvreté. Le quartier peut devenir statistiquement moins pauvre si les pauvres qui y vivent améliorent réellement leur sort individuel (ce qui est un cas de réelle réduction de la

pauvreté), ou encore si la part des pauvres diminue parce que des pauvres partent ou parce que d'autres groupes moins pauvres arrivent (on a plutôt affaire alors à de la dilution que de la réduction).

Par ailleurs en améliorant les services et le cadre de vie, les approches intégrées de développement social urbain ont certainement le mérite d'atténuer les impacts de la pauvreté. Il faut être conscient que même si les approches se font quartier par quartier, chaque quartier n'est pas un monde clos, mais un système ouvert dans une dynamique globale d'agglomération, animée notamment par les mouvements résidentiels en contexte prédominant de marché.



Ce graphique⁷ résume toute la problématique des approches intégrées territorialisées du développement social urbain. Il s'agit en même temps :

- de réduire les écarts entre les caractéristiques collectives du quartier et le reste de l'agglomération;
- et au milieu de toutes les entrées et sorties de population, de faire en sorte que le plus de ménages puissent se mettre sur une trajectoire ascendante.

Les trajectoires, pas plus individuelles que collectives, ne sont pas contrôlables à strictement parler. Les approches intégrées cherchent à les infléchir plus efficacement dans le sens souhaité, par une action locale et par une action sur les politiques urbaines en même temps que sur les politiques sociales.

La reconnaissance de cette dynamique spatiale en contexte de marché, tant au plan des quartiers dans leur position relative qu'au plan individuel par la mobilité des ménages, conditionne la façon dont on peut évaluer le succès des approches intégrées de développement social urbain.

Le tableau qui suit présente quelques cas de figure dans la combinaison des trajectoires individuelles et de quartier. La réussite d'expériences d'approches intégrées ne peut s'évaluer qu'au niveau de

⁷ Ce graphique et le tableau suivant sont directement tirés du rapport G Divay et autres, op.cit.

l'ensemble des quartiers d'une ville ou plutôt d'une agglomération, si on tient compte des phénomènes de déplacements éventuels des pauvres.

Combinaison collectif/individuel Quartier/agglomération	Jugement
Écarts moindres collectivement et amélioration sorts individuels dans quartier RUI Pas de détérioration dans autres quartiers	Franc succès (même si contexte externe peut avoir facilité)
Écarts moindres collectivement et amélioration sorts individuels dans quartier RUI Détérioration dans autres quartiers	Succès très partiel (vraisemblance de déplacement de problèmes)
Écarts moindres collectivement et pas d'amélioration du sort des résidents (stables ou nouveaux) Pas de détérioration ailleurs	Succès si les départs sont faits par ceux qui améliorent leur sort. Sinon, succès très partiel
Maintien ou détérioration des écarts collectivement, quel que soit les sorts individuels	Échec

Les améliorations apportées au quartier sont susceptibles d'augmenter l'attrait de ce quartier pour des catégories de ménages moins pauvres; l'effet net sur la composition sociale du quartier dépend beaucoup du potentiel de développement ou de redéveloppement de certains terrains à des fins résidentielles. Le succès doit par ailleurs s'évaluer en prenant simultanément en compte les changements de situation des personnes présentes dans le quartier au début de l'intervention et les changements de position relative du quartier.

Une expérience n'est vraiment réussie que si un quartier améliore sa position relative, si ses résidents voient leur sort individuel s'améliorer et s'il n'y a pas de détérioration dans d'autres quartiers.

Les postulats

Pourquoi préconise-t-on maintenant une approche intégrée ? Essentiellement en raison d'un constat principal et de certains postulats.

Le constat est à l'effet que, jusqu'à maintenant, l'action publique n'est pas perçue comme ayant été efficace dans les zones de pauvreté. Il faut donc trouver d'autres façons d'intervenir.

Les approches intégrées reposent aussi sur un certain nombre de postulats; plus précisément au fur et à mesure des expériences et des évaluations, ces postulats se transforment en hypothèses dont certaines s'avèrent intéressantes et d'autres attendent confirmation. J'en mentionne quatre :

- L'efficacité des actions dans un secteur dépend de ce qui se passe dans d'autres secteurs. Même si on n'a pas de portrait d'ensemble de la matrice des interactions entre les secteurs, certaines relations sont bien connues, comme l'importance de l'état de santé, l'alimentation en particulier, sur les comportements à l'école.
- Il est important d'agir sur le cadre de vie, les conditions de vie et la composition sociale d'un quartier parce qu'il existerait des effets de milieu. Les effets de la qualité physique du milieu, notamment de la qualité des logements, sur la santé sont documentés. L'importance des effets de composition sociale fait encore l'objet de beaucoup de discussions parmi les chercheurs.

- En concentrant les interventions, notamment les investissements publics sur de courtes périodes et dans des zones limitées, on redresserait plus facilement la trajectoire d'un quartier. Si les effets visibles d'une telle concentration sont bénéfiques sur certains plans, leurs impacts à long terme sur la trajectoire sociale d'un quartier ne sont pas démontrés.
- Enfin en travaillant à une petite échelle (quelques îlots, unité de voisinage ou petit quartier), il serait plus facile d'amener un décroisement de l'action publique, de se défaire de l'approche silo. Mais l'expérimentation locale n'apparaît viable que si l'action se décroise aux niveaux supérieurs.

Défis

Pour les institutions publiques, le premier défi de taille est celui de l'intersectorialité. La concertation de tous ces intervenants publics est parfois plus difficile à réaliser que celle de tous les groupes communautaires. Dans certaines expériences, l'approche intégrée de développement social urbain paraît être surtout animée par un souci de concertation de l'ensemble des intervenants publics.

Dans le domaine scolaire, mettre l'intersectorialité au cœur des activités voudrait dire par exemple trouver des incitatifs pour que les enseignants les plus chevronnés et non les débutants se retrouvent dans les classes les plus difficiles.

Un deuxième défi est celui du temps, de la durée des interventions. Quand les intervenants publics décident de réinvestir dans un quartier, ils attendent des résultats rapides. Les effets d'interventions physiques peuvent être visibles rapidement. Il n'en va pas de même pour l'évolution des comportements. Le développement social urbain exige du temps, bien au-delà d'un mandat d'élu ... et de la continuité dans les actions.

Le choix et la délimitation des territoires qui font l'objet d'expériences sont lourds de conséquences sur les possibilités d'atteindre simultanément les différents objectifs. Certaines délimitations vont faciliter la réalisation d'un objectif et compliquer l'atteinte d'autres objectifs. Par exemple, un petit territoire se prête bien à la réalisation d'interventions physiques, mais n'est pas forcément approprié pour le renforcement des réseaux de personnes ou de groupes.

Les défis de telles approches sont complexes et à certains égards inédits. Les approches intégrées de développement social urbain ne concernent pas seulement ceux qui travaillent dans le social. Elles veulent mobiliser des partenaires dans toutes les sphères de la société. Les expériences montrent que la tâche est parfois ardue, en particulier du côté privé.

L'approche intégrée suppose que les intervenants de chacune des sphères se concertent et qu'un arrimage étroit se fasse entre les intervenants des différentes sphères. Or parfois l'articulation entre la sphère institutionnelle et la sphère communautaire est délicate.

Dans la mesure où le développement social urbain vise l'*empowerment* des personnes, les citoyens ordinaires doivent être mobilisés directement et pas seulement par l'intermédiaire d'associations ou de groupes. Dans les faits, leur activation est souvent timide et parfois difficile quand ils expriment des points de vue différents de celui des groupes organisés.

Enfin, les approches intégrées interpellent le rôle traditionnel de l'élu local. Il garde certes ses prérogatives de décision sur les ressources et les activités municipales. Mais il doit aussi faire place à une dynamique partenariale de prise en charge du milieu et devenir un facilitateur du développement d'un leadership collectif.

Compte tenu de leurs caractéristiques et de leurs défis, les approches intégrées représentent un chemin difficile, mais sans doute incontournable, pour le développement social urbain. L'intégration est beaucoup moins une condition de départ qu'un processus et éventuellement un point d'arrivée.

Pour progresser sur cette voie, les attitudes de base m'apparaissent aussi importantes que les modalités d'organisation.

Il faut d'abord accepter qu'un tel genre de démarche suscite des tensions, puisqu'elle met conjointement en action des partenaires aux intérêts différents, même si tous s'entendent sur des objectifs communs.

Le développement social urbain intégré n'est pas un projet; il n'est pas un programme. Il s'agit d'une entreprise collective de long terme. En conséquence, il faut en même temps respecter les missions et contraintes de chacun et s'imposer des exigences communes de contribution et de résultats. Les réseaux locaux de partenaires doivent être particulièrement résilients pour survivre aux tensions et aux nombreux changements de représentants, inévitables dans une entreprise de longue haleine.

Il ne faut pas se méprendre sur l'action locale et éviter que l'approche territoriale intégrée ne referme le quartier sur lui-même. L'efficacité d'une telle approche dépend en bonne partie de sa portée extralocale, de la capacité pour des partenaires locaux à mobiliser les centres de décision qui influencent le quartier, dans toutes les sphères et spécialement dans le public.

L'action horizontale locale est plus efficace si elle attache le vertical gouvernemental dans des engagements fermes, et si possible d'assez longue durée. La formule du contrat entre différents niveaux de gouvernements est souvent utilisée, pour ne citer que des exemples canadiens, moins nombreux qu'en Europe, le contrat de ville entre Montréal et le gouvernement du Québec ou les ententes tripartites de Winnipeg et de Vancouver.

Dans une perspective de lutte à la pauvreté, elles ont d'autant plus de chances de donner des bénéfices additionnels si elles ne se substituent pas aux programmes existants, mais cherchent à en combiner les impacts, et si elles sont généralisées dans tous les quartiers⁸.

Enfin, il faut développer une capacité d'apprentissage collectif. Ces expériences sont innovatrices. Chaque milieu a ses caractéristiques propres. Ceux qui contribuent à ces expériences peuvent sans doute beaucoup apprendre les uns des autres. L'approche intégrée reste un art local de dosage et d'équilibre dans les interventions et les mobilisations, en fonction de la situation locale. Les échanges doivent essayer de mettre en évidence comment on peut trouver des formules d'action concertée qui soient appropriées à chaque contexte local. L'importance de cet apprentissage collectif est bien perçue par exemple dans les expériences française et anglaise où des ressources sont allouées au support de ces échanges. Il me semble que ce colloque peut être un bon début pour un tel processus d'apprentissage à l'échelle montréalaise et québécoise.

⁸ Pour une analyse des risques d'une telle approche, voir Séguin, Anne-Marie et Gérard Divay (2004). « la lutte territorialisée contre la pauvreté : examen critique du modèle de revitalisation urbaine intégrée », *Lien social et politiques*, 52 : 67-79

**Les approches et pratiques
intégrées :**

Des exemples d'ailleurs

Les expériences nord-américaines et canadiennes



Discussion of Community Development as an Integrated Approach Lessons from the USA¹

March 2005

Eric Shragge

School of Community and Public Affairs, Concordia University

1. I was asked to speak about “Integrated Approaches”, but I am not sure what that means. By definition community development is a tradition that is integrated. It is a process that brings together local actors to participate in the development of the local community through participation of citizens and representatives of diverse local interests. It is a process of participatory democracy at the local level. It happens in almost every community. In Montreal, for example, there are “Tables de Concertations” in almost every neighbourhood. In recent years, participation is from representatives of local community organizations and at times from government and related services. They play a role of building local cohesion, and are a result of the gradual success, recognition and professionalization of community work in Quebec. Today I will ask the question- what can we learn from the United States? What are their experiences in community development. I will also present some examples. Integrated traditions are nothing new, perhaps the difference is the role of the community sector in the current context and the importance that it has claimed for itself. We have to differentiate between community as local practices and community as state policy- More on this later.
2. When one begins to examine the traditions of community development and organizing in the United States, one is impressed by the variety of local work and a strong community tradition. There is both organizing which leads citizens to take action on their own behalf, following the tradition of Saul Alinsky and groups like ACORN that recently led a multiple city campaign against H&R Block. However, more common and currently the predominant form of practice is a variety of local development practices that focus on the community as self-reliance. We will return to these traditions and see what the implications and lessons are for Quebec.
3. I will now come to some of the exports from the US and how they have been used in practice. It is important to understand that some of these have made their way into Quebec and influenced major funders such as Centraid. I will begin with a presentation of the perspective developed by John McKnight and his colleagues, Comprehensive community initiatives with the example of Dudley Street in Boston, some ideas from ‘Going Local’ and related debates.
4. John McKnight: McKnight has written extensively and consulted widely with a large variety of organizations and people with power to influence community practice such as foundations that

¹ NDRL – Veuillez noter que ce texte n’est disponible qu’en langue anglaise.

support these activities. His work is complex and combines both a radical and a conservative vision. His radicalism comes in the form of a fundamental challenge to the power of professionals particularly those who work in the community such as social workers, and a wide variety of the so-called "helping" professions. He locates one of the most significant problems facing the United States as the growing control of all aspects of daily life by those professions, which as a consequence, have eclipsed the democratic life of the community. His task is to find a way to "dissolve the professional problem" (p. 25) From here he constructs a perspective that is based on citizenship -as opposed to client- and assets- as opposed to deficiencies. He argues for a practice that strengthens the capacity of people to control and manage their lives through a vibrant and democratic community. Community is understood as a relatively self-contained unit and change is an inward looking process.

McKnight and Kretzman (1993) put their ideas in a broad context, and maintain that the crisis of work has had devastating consequences for low-income communities. They argue that the solution cannot be found by focussing on deficiencies and problems, which is the way that these communities are usually approached by outside professionals. These types of intervention usually command most of the resources. They counter with a different starting point- a clear commitment to a community's capacities and assets. The traditional practice is to point out problems and then to construct services as a solution to them, which then creates a dependency and reduces people from their potential status as citizens to dependent clients with a reliance on outside experts. This "needs based strategy can guarantee only survival and can never lead to serious change or community development ... this orientation must be replaced as one of the major causes of the sense of hopelessness that pervades discussion about the future of low-income communities" (p. 5). They propose an alternative that they call "capacity focussed development". Their position has two central ideas.

- First, significant community development can only take place when local people commit themselves to investing their resources and efforts, thus avoiding a top down or an outside-in practice.
- Second, the prospect for outside help is bleak because of budgetary constraints, and weak job prospects. The basic goal is to mobilize assets to build community involving "virtually the entire community in the complex process of regeneration" (p. 345) The basic solution to the professional service problem is to use existing assets pulled together within the community to create networks of self-help and support.
- The starting point is the recognition that the existing assets of a community are those factors that give it energy to take action. Teaching individuals a variety of skills builds on their capacities. Connecting people, and building relationships allows individuals to share their talents, through linkages with existing community resources.

An expectation is that the members of the community will do all the work if possible. At the same time as building on internal capacity, beneficial external relations are necessary, with allies, other communities and sources of public support. The fundamental goal is to foster community self-reliance and confidence. This can be achieved through self-sustaining organizations, effective mechanisms for community decision-making and a renewal of leadership. These steps are intended to enhance the general quality of life.

There are several critiques that can be raised:

- What is the appropriate role for the state, particularly in its role of redistributing resources? Can a local community mobilize adequate resources to respond to poverty, sub-standard housing or homelessness etc.? The issue becomes the balance between state and local, who should do what. If we call on the local to do more does lead us down the path to neo-liberal solutions-opening opportunities to markets and reducing the role of the state?
- This approach/model assumes that there is such a thing as a community in a local area or neighbourhood. It does not recognize the complexities and divisions that exist, such as gender,

race, age etc. Each group has different needs and traditions. It is inappropriate to assume common interest is shaped in the name of community.

- Voluntary labour is the basis for the development of a community in this model. There are a couple of issues associated with that. Gender divisions have often been unequal with women contributing a greater proportion than men do. Thus, there is a hidden gender bias in this model. Further, with the restructuring of the labour market and changes in employment patterns, many people work several jobs, irregular hours and particularly in a low-income neighbourhood, require several members of a household to work in order to make ends meet. Thus, it is not evident that one can assume a pool of voluntary labour to carry out community development.

5. Comprehensive Community Initiatives (CCI)

This model or approach has been promoted by many foundations in the US including the Ford Foundation. CCI emerged both in response to recent practices that have proved ineffective, such as the fragmentation of a sector and services, and as a reformulation of approaches to community development. It reflects the changing role of the government and the place of the community in promoting social well-being. It has several specific goals:

- Foster a fundamental transformation of poor neighbourhoods and to catalyze a process of sustained improvement of circumstances and opportunities for individuals and families.
- To change the nature of the relationship between the neighbourhood and the system outside its boundaries by ensuring that change is locally grounded but also draws upon external knowledge and resources.
- The model promotes change at three levels: the individual and family, the neighbourhood and the broader system. It is comprehensive, holistic, multi-sectoral inclusive and is concerned with both process and outcomes.
- It assumes that the public and private sector share a general approach to neighbourhoods and the alleviation of poverty, and is characterized by 4 elements: focus on geographically defined target areas; support a process of strategic planning based on existing community assets, resources and needs; community participation in governance, planning and implementation of development; comprehensive development to integrate economic, physical, and human development activities.

Ewalt (1998) argues that CCI goes beyond sectoral practices and is an example of a "multifaceted approach that addresses the physical and economic conditions of a neighborhood as well as the social and cultural aspects". (p. 3) These initiatives are based on community partnership or some form of local governance with citizen participation in decision-making. Naparstek and Dooley (1998) discuss a community -building approach that

"...looks at the whole picture, acknowledges the interconnectedness of people-and place-based strategies, and recommends a course of action in which solutions are tied together in such a way that they reinforce one another. ...that will give neighborhood residents more control over changes and the ability to hold accountable the larger systems that ought to be serving them." (p. 11)

6. Example of a successfully CCI-Dudley Street Initiative

Transforming Urban Regimes -A Grassroots Approach to Comprehensive Community Development: -
The Dudley Street Neighborhood Initiative
Janice K. Tulloss

The Dudley Street Neighborhood Initiative (DSNI) is an experiment in community revitalization and preservation. The DSNI approach the community developed a plan for revitalizing the community and then invited the city (and in essence the regime), to participate.

The DSNI is an ambitious and comprehensive approach to community planning and revitalization. It is an attempt to revitalize the "Dudley Triangle" neighborhood through a number of interrelated strategies and activities. One of its primary undertakings in the revitalization of the community has been the construction of affordable and market-rate housing on land that is currently vacant or occupied by abandoned buildings. Through the use of public and private resources, it has created a land trust upon which it has undertaken the construction of housing and a community center.

While the construction of housing has been a vital centerpiece, the overall plan is multifaceted and also involves a wide variety of undertakings, including the construction of a town common, a community center, and a number of social activities including neighborhood clean-ups, youth activities, multicultural festivals, homeowner classes, and more.

There are numerous deteriorating housing projects and large areas of run-down commercial and residential buildings, many boarded up, obscured by graffiti, or barricaded with bars and fencing. The result was about 1,300 vacant lots, reflecting more than 20 percent of the neighborhood. It has been estimated that no significant commercial investment had occurred in the area in over two decades.

One of the central actors in the development of the DSNI was the Massachusetts based Riley Foundation. Foundation representatives were enthusiastic supporters of the creation of an agency, which had sufficient resources to impact the community in a substantial manner. Organizers and residents argued that the only effective way to impact the community and provide a pool of affordable as well as market-rate housing was to amass a significant amount of contiguous land.

One of the primary issues facing the community was the large amount of vacant, absentee-owned land in the community. The two primary strategies focused on how to acquire the land and how to generate sufficient financial capacity to engage in such an ambitious program. These groups came together to form the Dudley Street Neighborhood Initiative.

The primary objectives of the DSNI are: to organize neighborhood residents and organizations to be an effective force in advocating for the neighborhood; to assist the community in gaining control over the parcels of vacant land in the neighborhood; and to create a comprehensive neighborhood development plan to benefit local residents and avoid displacement (DAC International, 1987, 2). The comprehensive plan reflected a broad view of neighborhood development and included four components: planning, housing, economic development, and social services. It represents a complex, multifaceted, integrated approach to the problem of urban revitalization and development.

The DSNI has a 17-member professional staff and a 27-member Board of Directors, elected for two-year terms, more than half of whom are community residents. When the DSNI was organized, a decision was made to have equal representation of the African-American, Cape Verdean, Latino, and White communities, each of which has three representatives. There are also seats for representatives of the nonprofit agencies, community development corporations (CDCs), small businesses and religious organizations. Voluntary assistance is provided upon occasion by downtown law firms and other private sector organizations as well as by community residents.

To accomplish these objectives and include social action and cultural activities, DSNI staff and board members engaged in a number of short term projects. One of the most notable was the "Don't Dump on Us" campaign. In city after city, people have begun to recognize the disproportionate impact pollution and trash has on poor communities. Lacking effective political

voice, residents, most of whom were renters, were powerless to stop builders and others from simply dumping their rubbish on the ubiquitous vacant lots in the area.

Another successful project has been the promotion of a variety of cultural and social events designed to foster community interaction as well as to "take back" public space from drug dealers and others.

Another unusual aspect of the program is the arrangement which is intended to insure that the residents of the Dudley Triangle own the land over the long term. The legal entity of the project is Dudley Neighbors, Inc. (DNI), a community land trust. To ensure that the housing remains affordable over the long term, and discourage speculation.

Key to much of the DSN's success is the "bottom-up" approach to community development that lies at the heart of its activities. This approach reflects the belief that community residents must be central participants in both the planning and implementation processes. While leveraging private and public sector resources is critical to the success of community revitalization, fostering the notion of self-help and individual responsibility helps to insure that community residents remain in the driver's seat.

Measuring success or failure in a project as ambitious and comprehensive as the DSN's is difficult. If success can be described as bringing about "publicly significant results," then the achievements to date of the DSN as described below by a GAO report would seem to indicate success:

1. Obtained a low-interest loan from the Ford Foundation to buy land under eminent domain and developed a community land trust.
2. Constructed 77 single-family and cooperative homes that will be affordable to low- and moderate-income families.
3. Took control of 30 acres of vacant land in the Dudley Street neighborhood, half of the acreage through eminent domain, and developed a long-term community land trust in an effort to maintain the neighborhood's stability and affordability.
4. Provided homeownership classes covering topics such as home financing and housing rehabilitation. DSN also maintains a data base on homeownership and the housing needs of over 500 residents in the Dudley Street neighborhood.
5. Developed multicultural festivals to celebrate the traditions of each ethnic group represented in the neighborhood. These and other activities supported DSN's goal of recognizing and being sensitive to the many cultures that make up the Dudley Street area and fostered ethnically diverse community support for its activities.
6. Organized a youth committee to address issues important to the youth in the community, such as recreational activities and education. The committee, in a unifying effort, designed and completed a large neighborhood mural depicting the growth and development of the individuals and ethnic groups that are an integral part of the community.
7. Organized an agency collaborative to help local social service providers form an integrated network that is responsive and accountable to the residents. Currently, several participating organizations have identified program goals and resources they could integrate with other participating agencies. However, the collaborative has encountered some difficulties in obtaining commitments from agencies to participate fully. As of December 1994, eight agencies had signed the agency collaborative agreement.
8. Was awarded a 3-year grant by the W.K. Kellogg Foundation to provide training and leadership development for residents and agency personnel. The purpose of the grant is to create a consumer-driven social service delivery model.
9. Provided training or employment in the summer of 1994 for 34 local youths, covering asset-mapping, landscaping, environmental cleanup, and mentoring. Provided job placement and advocacy for 250 youths.

10. Arranged to purchase and began planning the rehabilitation of an abandoned furniture factory for potential lease or sale for commercial use.
11. Matched residents with employment opportunities in local retail establishments.
12. In addition, two town common parks are under construction, with park design and art developed by community residents.

Summary (to be used in the talk):

- * Comprehensive revitalization that includes physical, environmental, economic, and human development.
- * Work is created by the needs and talents of the residents within the Dudley neighborhood.
- * Use a Community Declaration of Rights and membership-driven system to work with local non-profits, city officials, faith-based institutions, and businesses.

PROGRAM HIGHLIGHTS:

- * *Human Development*: DSNI seeks to build the social capital of their neighborhood through community centers, a technology survey, and the Low-Income Women's Organizing Committee. DSNI is dedicated to represented all cultures within their community and letting the residents drive their efforts.
- * *Education*: The Boston Parent Organizing Network (BPON) is a five-year initiative designed to organize a diverse constituency of parents, students, and other community members to support and advocate for the improvement of the Boston Public Schools (BPS). The group has created a set of Learning Standards and Learning Actions that guide their work.
- * *Community Development*: The core of DSNI's work is rebuilding and strengthening the community. They pursue this goal through:
 - Beautifying the physical environment
 - Building economic power of residents
 - Improving housing stock
- * *Land Trust*: Dudley Neighbors Inc. (DNI) is used to acquire privately owned vacant land through eminent domain. DNI leases land initially to developers during construction, and then to individual homeowners, cooperative housing corporations and other forms of limited partnerships. DNI was the first resident driven effort to gain properties through eminent domain.

RESULTS:

The Dudley Street Neighborhood Initiative has grown into a collaborative effort of over 2,700 resident members, businesses, non-profits and religious institutions. They recently created a Resident Development Institute that focuses on Values, Vision & Power; Community Organizing; Developing Leaders; Facilitation and Meeting Design; Public Policy Advocacy; Collaboration; Resource Development; and Strategic Thinking and Planning. In 2002, they brought \$393,000 back into the community through an Earned Income Tax Credit Campaign. There are 47 housing units in development and another 169 pending. DSNI is viewed a leader in community based revitalization efforts.

7. Going Local

In the US, there is a growing literature discussing what can be described as "Going Local" The underlying assumption is that the era of big government is over and local organizations and related community development processes have to fill in the gaps and build social life.

Examples of the types of programs include development of businesses that provide skill training for employees such as **Esperanza Unida** in Milwaukee. It generates small businesses in the areas of carpentry, auto repair, day care, metal fabrication, welding etc. The goal is to create long-term on the job training to unemployed people while providing a decent wage.

Cooperative Home Care Associates in the South Bronx, Philadelphia and Boston are worker cooperatives that are for profit homecare businesses and provide on the job training with worker ownership and democratic participation. It demonstrates the success of linking service provision with an alternative form of economic development.

However even with these successes, local development as an alternative remains marginal especially in relation to the huge social problems and economic disparities.

The contradiction is summarized by Alice O'Connor:

"...having encouraged the trends that impoverish communities in the first place, the federal government steps in with modest and inadequate interventions to deal with the consequences of job loss, poverty, crumbling infrastructure, neighborhood institutional decline, racial and economic polarization and then wonders why community development so often fails."

Similarly with efforts in area of building human capital (training) have had limited success:

Paul Osterman argues: "...employment and training programs are marginal to the operation of the labor market. Whatever process generates the low earning of the systems' clients is only glancingly affected by the existence of programs." (p. 135)

8. As a friend of mine argues-these days community is hot! It has become a new panacea that cures a variety of social and economic ills. Local community development is everywhere in both developed and developing nations. However, there are different contexts and different transformations. In so-called social democratic societies such as Quebec and countries like Great Britain the place of community has increased in importance with the reduction of the social role of the state. The community sector has been mobilized and its role has increased as well as the recognition of its importance. In developing countries the growth of NGOs is tied indirectly to structural adjustment programs as local communities are asked to take on greater responsibilities for their own development. Some of the approaches used come to us from the United States. However, it is important to note that the social role of the US government is the least developed of all so-called advanced capitalist democracies. Further, in contrast to Canada, there are many more private foundations in the US that have contributed to the support of local work. To begin with these American exports have to be understood as coming out of a tradition of a weak social state and one that has specialized in using social repression such as prisons to regulate social problems. Therefore, in discussing some of the ideas and practices that come to us from the US, this context is central. The balance between state and community and respective roles of each is different than ours. We have to ask ourselves the question of what kind of balance do we want between the state-community and market in the area of social provision. Finally, we have to understand how these redefinitions are part of a process of neo-liberalization that all societies have experienced in recent years.

What is the role for community is it bottom-up practice of citizens to expand democracy and promote their interests or is it a state policy to be used to provide the minimum based on exploitable community labour and resources?

Les expériences européennes



Les politiques et les programmes intégrés de développement urbain durable en Europe

Claude Jacquier

Directeur de la recherche, CNRS (Grenoble, France)

M. Claude Jacquier est directeur de recherche au CNRS (Grenoble, France). Il est aussi administrateur d'un organisme de logement social qui gère un parc de 11 000 logements sociaux dans la ville de Grenoble et préside une association de citoyens émigrés.

La conférence de M. Jacquier porte sur les politiques intégrées de développement urbain durable.

(Veuillez noter que la présentation PowerPoint de M. Jacquier peut être consultée sur le site Web de la Conférence régionale des élus de Montréal au www.credemontreal.qc.ca.)

1. L'Europe, l'Union européenne et les villes

L'Union européenne, c'est 25 pays qui regroupent environ 440 millions d'individus. Cette situation est à mettre en regard avec le continent asiatique (3 milliards d'individus) dont l'Europe n'est finalement qu'une péninsule. Cette comparaison est impressionnante quand on la réfère à la croissance actuelle de la Chine et aux tensions que celle-ci générera au cours des prochaines années, dans tous les domaines.

La construction de l'Union européenne s'est faite en six étapes pour en arriver aujourd'hui à cette Europe des 25. D'autres pays envisagent de rejoindre l'Union européenne dans des temps plus ou moins proches : la Bulgarie, la Roumanie, la Croatie, les autres pays des Balkans, peut-être la Turquie, l'Ukraine et d'autres pays de l'ex Union soviétique, la Russie afin de regrouper, pourquoi pas, les 46 pays qui sont membres actuellement du Conseil de l'Europe. Il s'agit donc d'un processus d'intégration européenne qui pourrait ensuite déborder sur le sud de la Méditerranée, sur l'Afrique du Nord et tout le bassin méditerranéen, reconstituant un espace politique autour de ces deux espaces de culture et d'échange qu'ont été d'une part, la Méditerranée, et, d'autre part, la Baltique et la mer du Nord (ligue hanséatique). L'Europe est un des rares continents aussi urbanisé et de manière aussi équilibrée grâce à un important semis de villes distribuées sur son territoire (80 % de la population vivent dans les villes et près de la moitié dans des villes de plus de 50 000 habitants).

L'Europe, ce sont de grandes disparités économiques et de développement entre les États et régions. Il en est ainsi en ce qui concerne le PIB par habitant. L'Europe, c'est aussi des dynamiques urbaines très contrastées, avec des villes en « déclin » démographique et des populations vieillissantes, souvent des villes du nord de l'Europe, et d'autres villes qui connaissent d'importants gains démographiques, notamment dans le sud de l'Europe. D'autres disparités peuvent être aussi identifiées dans le domaine de la puissance économique. Londres et Paris sont ainsi les métropoles qui concentrent l'essentiel des sièges sociaux d'entreprises.

2. Les enjeux européens et les défis urbains

L'un des défis majeurs qu'essaie de traiter l'Union européenne est celui de la cohésion économique et sociale de son territoire. Pour mesurer cette cohésion et son évolution, les autorités européennes ont surtout recours à la mesure et à la comparaison des PIB per capita à l'échelle des États et des régions. Au cours de la construction européenne, les rapports officiels montrent une réduction des écarts intra étatiques et intra régionaux qui est imputable tant au dynamisme de l'Union et aux politiques structurelles qui ont été menées qu'aux stratégies de «dumping fiscal» de certains États membres. Cette mesure fait l'objet de controverses, le PIB par tête pouvant dissimuler de grandes disparités de richesses (comptabilisation des ressources uniquement monétaires, comptabilisation des richesses produites et non celles qui restent dans le pays). La comparaison du revenu disponible par habitant est certainement un meilleur indicateur de ce point de vue-là. Prenons l'exemple de l'Irlande qui, pendant bien des années, était au dernier rang européen en matière de PIB per capita et qui se situe aujourd'hui deuxième de la classe européenne en raison du fait que l'Irlande a bénéficié largement des fonds structurels européens et qu'elle a attiré beaucoup de sièges d'entreprises par une politique fiscale offensive. Si on regarde maintenant le revenu disponible par habitant, c'est-à-dire la richesse qui demeure au pays, l'Irlande reste dans les derniers rangs des classements européens. Il en serait bien évidemment de même si on utilisait des indicateurs composites prenant en compte d'autres variables que les seules données économiques monétaires (cf. l'indicateur de développement humain -IDH).

Le même constat peut être établi pour les villes. Accueillant les sièges d'entreprise, les villes sont considérées comme des lieux de richesse, mais c'est une richesse apparente. Le maire de Vienne souligne par exemple que le revenu disponible par habitant dans sa ville est 40 % moins élevé que le PIB par tête (cf. graphique pour les différentes entités européennes), qu'il y a des effets de redistribution de richesse en dehors des villes et que certains quartiers urbains sont dans des situations de grande pauvreté qui justifieraient des politiques structurelles spécifiques de la part de l'union européenne. Autre exemple symbolique celui-là, Bruxelles qui a un PIB par tête de 50 000 euros, deux fois plus important que celui de la Belgique tout entière, dispose d'un revenu disponible par tête de 14 000 euros, égal à celui de la Belgique. Or, tout cela n'est guère pris en compte dans les propositions pour le moment.

La pauvreté se concentre dans certains quartiers des villes. On sait qu'en Europe, 95 % de la population pauvre et de la population la moins qualifiée vivent plutôt dans les villes. Les territoires qui accueillent ces populations sont extrêmement divers : en Angleterre et en Belgique, les populations pauvres sont souvent concentrées dans les parties anciennes des villes. En France, ces populations se retrouvent logées plutôt dans les premières couronnes urbaines des villes dans ce que l'on a appelé les grands ensembles d'habitation.

On n'est donc pas en présence d'un modèle unique de répartition des populations sur le territoire des villes et face à des problématiques semblables d'intervention publique. C'est donc au niveau des villes qu'il faut construire des politiques adaptées. C'est un véritable défi politique pour les autorités locales.

3. Les défis politiques et démocratiques pour les sociétés européennes

Les sociétés européennes comme d'ailleurs d'autres sociétés de par le monde doivent affronter trois défis qui sont ceux que l'on retrouve dans le rapport Brundtland sur le développement durable.

Le premier défi est celui des mutations économiques

Dans le contexte de la mondialisation et de compétition généralisée, les villes ont à faire face à un problème important. Elles doivent se positionner sur les secteurs à très hautes valeurs ajoutées incorporant du travail très qualifié et se «débarrasser» en quelque sorte des secteurs moins

compétitifs faisant appel à de la main d'œuvre moins qualifiée, concurrencés qu'ils sont par les pays à bas salaires. Dès lors, que faire des populations urbaines les moins qualifiées ? Cette question a été posée par un certain nombre d'auteurs, notamment Robert Castel : quelle est l'utilité des pauvres aujourd'hui ?

Le deuxième défi est celui du changement social

Face à ces défis, la réponse a été de constituer dans tous les pays des systèmes de protection et de sécurité sociale qui aujourd'hui touchent leurs limites. La crise est redoublée dans la mesure où ce système d'État providence ou d'État de bien-être qui venait en relais et en complément des systèmes de solidarité traditionnelle de type familial, confessionnel, communautaire ne peut compenser la dégradation rapide de ces derniers. On assiste ainsi à une réduction de la capillarité du système social et c'est aux villes qu'il est demandé de trouver les réponses les plus adaptées.

Le troisième défi est celui des enjeux environnementaux et territoriaux

Alors que dans tous les pays européens, nous assistons à une réduction des écarts de développement entre les pays et les régions, on constate une fragmentation sociale accrue des villes qui se double d'un défi environnemental majeur (épuisement des ressources non renouvelables, pollution, dégradation des écosystèmes urbains).

4. Une dimension ignorée du développement durable

Ce sont là les trois piliers identifiés par le rapport Brundtland de 1987 sur le développement durable : un développement économiquement viable, un développement socialement équitable, un développement écologiquement soutenable. Mais pour qu'il en soit ainsi, il y faut autre chose que mentionne Amartya Sen, Prix Nobel d'économie, et que le rapport Brundtland minimise : la dimension démocratique et politique.

Dans la situation actuelle, l'économie domine le social et l'environnement, le social et l'environnement étant pensés comme des contraintes parfois insupportables pour le développement économique. Le rapport Brundtland prône une articulation entre ces sphères séparées en essayant de les réencastrent les unes dans les autres. Ce réencastrement ne peut se faire spontanément par le marché, il y faut l'intervention du politique. Se trouve ainsi posée la question de la régulation, du gouvernement et de la gouvernance de cette articulation et donc, la question de la démocratie.

Cette dimension ignorée jusque là a été réintroduite, paradoxalement, par la Banque mondiale qui a reconnu récemment l'importance majeure pour le développement de l'intervention publique et de la gestion démocratique.

En fait ce qui est souligné par les rapports les plus récents, c'est l'importance des communautés de base et des autorités locales notamment dans les villes. On ne peut en effet aborder la question de l'action publique en ces domaines en ne parlant que du rôle de l'État et des communautés de base et en passant sous silence les instruments intermédiaires que sont les villes, les régions, les organisations et les autorités locales. Aujourd'hui, les gouvernements centraux d'Allemagne, de France, de Grande-Bretagne, d'Italie, etc. ont plutôt tendance à renvoyer vers les villes et les régions, la régulation de l'articulation de ces trois sphères.

La réarticulation des trois sphères précédentes suppose en fait de réguler une double contradiction qui place les villes et les régions urbaines en première ligne de l'action politique.

D'une part, dans la sphère économique, il faut faire face aux défis de la productivité et de la compétitivité pour être en bonne place dans la mondialisation tout en sachant que cette compétitivité-productivité qui fabrique de la richesse, fabrique aussi du chômage et de l'exclusion pour ceux qui ne peuvent pas suivre le nouveau régime des compétences.

D'autre part, dans la sphère sociale et environnementale, il faut mettre en place des politiques de cohésion sociale et territoriale permettant de maîtriser et d'accompagner les phénomènes d'exclusion, mais cela suppose de trouver les financements pour cela et donc de prélever sur la richesse, ce qui peut avoir des effets désincitants pour les investisseurs et hâter les délocalisations.

Prenons l'exemple de ma ville, Grenoble. Il s'agit d'une petite agglomération d'environ 450 000 habitants. Cette petite ville sans qualité particulière compte tenu de ses handicaps de toute nature (notamment une zone inondable au milieu des Alpes, l'absence de ressources et l'éloignement de tout comme avant poste du royaume de France) a dû, depuis 200 ans, privilégier à chaque fois les hautes technologies capables de lui permettre de se positionner sur les créneaux à très hautes valeurs ajoutées (le handicap compétitif). On en est ainsi à la cinquième révolution de la base économique (ganterie 1840, hydraulique et mécanique 1840, hydroélectricité et construction électrique 1920, nucléaire et informatique 1960).

Aujourd'hui, Grenoble vise le créneau des nano et des biotechnologies en comptant sur ce qui a toujours fait sa force, se positionner sur les hautes valeurs ajoutées grâce à la qualité de ses ressources humaines, souvent venues de loin (la chance de l'immigration). Ainsi, dans cette ville, la question s'est toujours posée de savoir quelles étaient les ressources humaines nécessaires et quelle était la capacité des anciennes forces de travail de s'adapter aux nouveaux défis.

Au vu de cette expérience, la question est donc de savoir ce qui peut impulser le mouvement (capacité d'initiative), ce qui peut soutenir ce genre de développement (coalition socio-politique) et ce qu'on peut faire de ceux qui ne peuvent pas suivre le rythme imposé ?

En fait, c'est clairement aux instances politiques locales qu'incombe ce défi de la régulation de cette double contradiction en relation avec les centres de formation pour la partie de la force de travail la plus adaptable et avec les outils de redistribution et de solidarité des villes pour celles qui ne le pourront pas.

Plusieurs cas de figures se présentent qui peuvent se résumer à deux modèles typés entre lesquels on peut imaginer tout un éventail de possibles.

Soit les villes décident d'accompagner le mouvement économique en espérant que le courant des affaires va faire ruisseler sa manne financière sur le territoire, éventuellement au profit de l'ensemble des populations (c'est l'option traditionnelle de Thatcher et Reagan).

Soit les villes considèrent qu'elles doivent mettre en œuvre des politiques sociales et territoriales pour gérer l'exclusion de la force de travail la moins apte à participer à la compétition et pour essayer de canaliser les richesses créées par la sphère économique vers les populations et les territoires les plus «débranchés». Pour cela, il faut des contributions et des taxes. Il faut donc prélever sur la richesse.

On se retrouve face à une sorte de carré magique qu'il faut tenir en équilibre. En fait, et en toute rigueur pour respecter l'approche du développement durable, il faudrait envisager trois carrés magiques articulés, le premier correspondant à la régulation des contradictions économique-social, l'autre, à la régulation économique-environnement, le troisième à la régulation social-environnement car le social et l'environnement sont souvent en situation contradictoire. Ces trois carrés magiques en équilibre, ce sont principalement les villes ou les régions urbaines qui doivent les réguler en utilisant, plus ou moins, l'instrument des politiques publiques.

En fait, si on considère les pays qui sont allés le plus loin dans le néolibéralisme (par exemple la Grande-Bretagne), on penche plutôt vers une approche qui a privilégié un appui aux villes les plus compétitives ou à la partie des villes branchées ou susceptibles de se brancher sur l'économie mondialisée, tout en estimant que les villes n'ont pas à mettre en œuvre de politiques sociales ou environnementales volontaristes.

Dans ce modèle, il faut soutenir les villes les plus compétitives (en renforçant par tous les moyens leur attractivité) afin qu'elles prennent position sur le marché mondial pour attirer et capter les plus grandes entreprises internationales, celle-ci « accumulant » des richesses à domicile et redistribuant des ressources dans leur environnement proche. Finalement, il faut aider les riches à créer de la richesse afin que cette richesse finisse par ruisseler jusqu'aux populations et aux territoires les plus pauvres.

L'autre cas de figure, est celui où les villes ont fait le choix de mettre en place des politiques sociales et environnementales pour canaliser cette richesse (prélèvement par l'impôt) et aider son ruissellement (redistribution) sur l'ensemble du territoire.

Tout le débat consiste à savoir où peut se situer le curseur de l'intervention des villes entre ces deux modèles typés. Certaines sont plus ou moins proches de la tendance « compétitivité » et de la vision néolibérale, d'autres plus près de la construction d'une sorte de *welfare* local, social et environnemental.

Cette approche un peu systémique permet de caractériser les régimes de développement urbain qu'on peut trouver dans les différents pays et de mieux identifier la place et le rôle des villes dans ces régimes de régulation. Désormais, les villes et les régions urbaines ont un rôle majeur à jouer et ce rôle n'est en rien standardisé. Chaque ville et chaque région urbaine peuvent initier et mettre en œuvre des politiques très différenciées. Elles le font, non pas par souci de se singulariser bien que leur mise en concurrence les y pousse, mais parce qu'une certaine configuration des rapports de forces en leur sein en a décidé ainsi qui a porté au pouvoir une coalition socio-politique porteuse de ces intérêts-là. En fait, si on veut comprendre les caractéristiques des régulations mises en œuvre par les villes et l'évolution des politiques qu'elles élaborent, il faut être capable d'identifier les coalitions socio-politiques qui ont pu prendre corps en son sein.

5. Les politiques et programmes intégrés de développement urbain durable

Les politiques et les programmes intégrés de développement urbain durable commencent à être bien connus et bien décrits après une quinzaine d'années, et parfois plus, de mise en œuvre dans les différents pays européens. Ces politiques cherchent à articuler étroitement dans une même dynamique des approches qui concernent les champs de l'habitat, de l'éducation, de l'emploi, de la santé, de la culture, de la sécurité, etc. Si l'on prend l'exemple de la politique allemande sur les villes, de la politique anglaise, de la politique française ou encore de la politique hollandaise, ce ne sont pas moins d'une quinzaine de ministères et de services qui sont associés tant au niveau national qu'au niveau des villes. Une telle association n'est pas facile, n'est pas immédiate et en tout cas elle ne se décrète pas. C'est sans doute ce qui explique le fait qu'en France, alors que nous sommes dans ces politiques-là depuis plus de 20 ans, on peut dire que nous en sommes toujours au stade de leur construction.

Un des objectifs majeurs de ces politiques consiste à essayer d'agir sur la fragmentation urbaine et sociale, un facteur de risque politique majeur si elle n'est pas, un tant soit peu, maîtrisée. Par ailleurs, les risques de révoltes ou de désordres sociaux ne sont guère favorables au climat des affaires et à la compétitivité.

Par-delà le problème de la fragmentation sociale et territoriale des villes ce qui doit être pris en considération ce sont les conditions et les mécanismes de sa reproduction parfois aggravée par le jeu contradictoire des politiques sectorielles. Assez souvent ces politiques intégrées sont critiquées par les évaluateurs pour leur manque d'efficacité et précisément pour la difficulté où elles se trouvent d'intégrer les politiques sectorielles. On pourrait tout autant critiquer l'incapacité des politiques sectorielles à faire leur travail et l'incapacité où se trouvent les machines « politico-administratives » traditionnelles, routinières et bureaucratisées, à résoudre ces questions. Il est à noter que les évaluations sont assez souvent silencieuses sur l'inefficacité pourtant avérée des

politiques sectorielles. On a coutume de dire en France que les politiques intégrées ont été imaginées pour faire face à une crise des politiques sectorielles que personne ne veut reconnaître.

Depuis 1994, avec le programme d'initiatives communautaires Urban (PIC Urban), l'Union européenne a lancé une politique en un domaine où elle n'a toujours pas de compétence particulière. Pourtant elle l'a fait pour la période 1994-1999 et elle l'a renouvelée pour la période 2000-2007, preuve s'il en était de l'importance de la question à l'échelle continentale. C'est une question qui est de même nature que celle que rencontre le Québec et qui concerne la compétence du fédéral par rapport aux villes. On a un peu le même problème au sein de l'Union européenne. La dimension urbaine et la thématique du logement ne sont pas des compétences reconnues à l'Union européenne dans le cadre de la subsidiarité.

Que sont ces politiques ? Tout d'abord, il ne s'agit pas d'une mode, certains pays (France, Grande-Bretagne, Pays-Bas) s'y étant lancés depuis les années quatre-vingt. En fait, on peut trouver de nombreuses raisons à cette émergence et à cette généralisation : la mondialisation, la transformation des marchés, la complexité des phénomènes urbains, etc.

Plutôt que ces considérations générales, il semble plutôt que l'apparition de ces nouvelles approches urbaines s'explique par une vraie nécessité technique et politique. On est passé du « faire la ville » au « faire avec la ville ».

Le « faire la ville », le « faire » de l'urbanisation intensive a été réalisé en sites vierges dans la périphérie des villes. Gaspilleurs de ressources et générant beaucoup de pollution, les projets urbains mis en œuvre n'ont guère été précautionneux vis-à-vis des territoires. Beaucoup de désastres ont alors été commis dans nos villes comme le disait Claude Nougaro de Paris, « cette ville que la guerre épargna et que la paix massacre ! » De nombreuses villes dans le monde à cette époque ont alors été victimes de la fièvre de l'urbanisation des banlieues et de la rénovation-destruction des quartiers anciens au centre des villes.

Il faut dire qu'il y avait à cela une certaine nécessité. Il fallait faire face à l'afflux de populations vers les villes provenant de l'exode rural, du rapatriement des colonies, de l'immigration de travailleurs étrangers. Par exemple, au début des années soixante, la France a dû absorber en très peu de temps, plus de 3 millions de rapatriés en provenance d'Algérie.

Comment pouvait-on les loger ? La solution a été d'empiler des cellules logement les unes sur les autres, sur une quinzaine d'étages au sein de ce que l'on a appelé les grands ensembles. On est ainsi arrivé à loger tout le monde et on peut se demander aujourd'hui, si on avait à faire face à l'arrivée de 15 millions d'habitants provenant d'Afrique du Nord ou d'Afrique (ce qui n'est pas une hypothèse farfelue compte tenu de la crise dans laquelle s'enfonce l'Afrique et surtout de la pénurie d'une ressource essentielle, à savoir l'eau potable), comment s'y prendrait-on ?

Aujourd'hui on doit passer du « faire la ville » au « faire avec la ville », du « hardware » au « software » en quelque sorte. On est obligé de construire de l'urbanité à l'intérieur de villes déjà construites. On doit de plus en plus boucler des cycles de production et de reproduction qu'on a ouverts dans le passé. On doit recycler la ville. Il n'est désormais plus possible d'aller prélever de la ressource non renouvelable dans la nature et d'y renvoyer nos polluants. Il faut boucler le cycle de la production et de la consommation afin d'assurer une reproduction soutenable de nos systèmes économiques. Il faut être davantage dans une dialectique projet-territoire permettant d'élaborer des projets respectant mieux les caractéristiques des territoires (communautés) en tant que lieux (*place*), gens (*people*) qui y vivent et y travaillent et institutions (*common law*).

On dit souvent que les manifestations de citoyenneté active sont moins fortes aujourd'hui. Je ne suis pas tout à fait d'accord avec ce propos au moins sur un aspect. Le lancement du moindre projet urbain dans les villes européennes (construction de logements, création d'infrastructures) déclenche une mobilisation sans précédent des communautés locales. En tant qu'administrateur

d'un organisme de logement social, je suis témoin de tels faits : par exemple il a fallu cinq ans pour arriver à construire huit logements sociaux et il nous a fallu subir trois recours en justice de la part des communautés locales sous le prétexte que ces logements allaient créer de la pollution automobile. Bien évidemment personne n'allait dire que le véritable motif relevait d'une toute autre pollution dont la dénonciation était prohibée par la loi contre le racisme !

Il faudrait revenir plus longuement sur cette question de la citoyenneté urbaine et ses manifestations actuelles. Qu'est-ce que cette mobilisation des communautés ? Si les communautés de la classe moyenne résistent assez fortement (phénomène Nimby) et plus encore les communautés les mieux nanties qui résistent à l'intérieur de leur ghetto bien gardé (*gated communities*), qu'en est-il des autres communautés, plus démunies ? Là est peut-être le problème ! Qu'en est-il aussi de la traduction politique dans la ville de ces manifestations et notamment quelle est leur traduction dans la construction des coalitions socio-politiques dont nous parlons plus avant.

Revenons aux politiques intégrées de développement urbain durable et au « faire avec la ville » qui est leur principe de base.

6. Les politiques et les programmes intégrés de développement urbain durable : la résultante de coopérations conflictuelles

Qu'est-ce qu'était l'urbanisation dans un passé récent ? Qu'est-ce qu'était le « **faire la ville** » ? C'était produire de l'urbain selon des approches linéaires, selon des logiques consécutives où chaque étape du processus était dans une dépendance par rapport à celle qui la précédait. En quelque sorte, on avait à faire à un ensemble d'acteurs qui arrivaient sur le terrain à la queue leu leu, sans chevauchement de leurs interventions : ceux qui s'occupaient du foncier, puis ceux qui s'occupaient des réseaux d'infrastructure, ceux qui s'occupaient de faire des routes, puis ceux qui construisaient des logements et, au bout du compte, les populations arrivaient pour habiter là. Ça c'était le modèle classique du projet édifié dans les champs de pommes de terre, les champs de maïs ou les champs de blé dans l'immédiate périphérie des villes.

« **Faire avec la ville** », c'est tout autre chose. Le système s'est complètement inversé. Les territoires (les communautés) existent, les lieux (place) sont aménagés et construits, les gens (people) y habitent et y travaillent, les institutions (*common law, home rule*) existent. Mettre en œuvre des projets sur ces territoires suppose de positionner autrement tous les acteurs précédents (leur faire faire une rotation de 90 degrés), y associer des acteurs jusqu'ici absents (éducation, social, sécurité, santé, politique, etc.) et les faire travailler ensemble. Il faut donc déclencher un processus de **coproduction** entre ces acteurs. Cela s'appelle réaliser **l'intégration** des politiques sectorielles. C'est ce qu'il y a de plus difficile à faire. Cela ne se décrète pas, ce serait trop facile. Il faut imaginer **une démarche intégrative** qui doit obéir à un certain nombre de principes (voir le chapitre Les conditions de réalisation des projets intégrés de développement urbain durable, page 75).

Cette démarche intégrative suppose de prendre en compte **la variable temps**, une variable qui était quasiment absente de l'approche en terme de « faire la ville », une approche alors essentiellement centrée sur la dimension spatiale, mais une variable qui devient primordiale avec le « faire avec la ville ». Construire des infrastructures, des logements, des équipements, le propre du « faire la ville », c'est un processus relativement court dans le temps, 18 à 24 mois, un processus qui s'insère bien dans un mandat électoral. En revanche, prendre pied dans un territoire ou dans une communauté, changer les priorités de manière significative dans un budget, il y faut un mandat et demi. Quant à changer les pratiques et les comportements des acteurs et des organisations, c'est quasiment une question de génération. Avec le « faire avec la ville », on entre dans des mutations de long terme que seuls des événements exceptionnels (départ à la retraite des générations du baby boom) ou de type catastrophe (ruptures brutales du système) peuvent

accélérer. Alors que la dimension spatiale a toujours été à peu près bien intégrée dans les réflexions sur la ville, la dimension « temps et rythme » de transformation ne l'a guère été ou alors de manière tout à fait récente (cf. les bureaux du temps de certaines villes européennes).

7. Trois coopérations conflictuelles, matrices de l'intégration des politiques urbaines.

7.1 La coopération conflictuelle territoriale

« Faire la ville », c'était essayer d'unifier des territoires, des communes autour d'un espace central afin d'arriver à une autorité unique, un processus qu'on a connu partout en Europe et qui s'est manifesté de façon diverse selon les pays, depuis la fin du dix-neuvième siècle. C'est un processus qui a encore cours et qui repose sur une coopération de nature conflictuelle entre les territoires.

Pour y parvenir, deux méthodes opposées ont été retenues. La première, un peu comme au Québec, a procédé par fusion communale (Allemagne, Angleterre, Belgique), une fusion souvent brutale qui est intervenue dans les années soixante-dix, sans trop demander l'avis des communautés locales et qui a eu des fortunes diverses (« défusion » dans le cas des grandes métropoles). En France, on a toujours refusé de fusionner les communes de cette manière (échec de la loi de 1970). On a utilisé une autre manière de faire pour arriver aux mêmes fins tout en conservant, apparemment, 36 000 communes, autant que toute l'Europe réunie. On a mis en oeuvre ce que l'on appelle l'intercommunalité en construisant progressivement, sur des domaines de compétences particuliers, des agrégations d'autorités locales et des ensembles métropolitains qui vidaient de leur contenu les communes membres.

Cette méthode a pris du temps. En France, il a fallu plus de... cent ans depuis les premiers textes à la fin du 19^e sur les syndicats intercommunaux à vocation unique pour en arriver aujourd'hui à un dispositif unifié mettant en commun un grand nombre de compétences dont les compétences fiscales, dispositif allant des communautés de communes (petites villes) aux communautés urbaines (métropoles urbaines) en passant par les communautés d'agglomération. Aujourd'hui, on est quasiment au terme du processus. Peut-être passera-t-on bientôt à une élection des métropoles au suffrage universel.

Cette coopération conflictuelle territoriale, entre les territoires, les enjeux et les intérêts a surtout bousculé les pouvoirs politiques, les féodalités politiques et les coalitions socio-politiques locales. Elle a peu affecté les services et leur organisation, ces coopérations épousant les domaines classiques des politiques sectorielles. Prenons des exemples. La coopération territoriale portant sur les systèmes d'adduction d'eau, les systèmes d'assainissement ou les systèmes de traitement des ordures ménagères a peu transformé les manières de faire des spécialistes. Les systèmes techniques et technico-administratifs ont continué de travailler comme d'habitude. Un professionnel du service des eaux dans une commune, est dans la même culture technico-professionnelle que celui qui s'en occupe dans une autre commune. Il en est de même pour tous les autres corps de spécialité.

7.2 La coopération conflictuelle verticale

Le « faire la ville » reposait aussi sur une approche hiérarchisée (importance du pouvoir central) et sur une approche spécialisée répartie théoriquement selon des niveaux territoriaux bien précis (blocs de compétences). Tout cela a progressivement volé en éclats. Pour illustrer cela, le cas français est un modèle du genre. En France, on trouve quasiment six niveaux politico-administratifs entre le quartier et l'Union européenne, six strates empilées de compétences et de pouvoirs avec un faible degré de spécialisation puisque chacun des échelons dispose quasiment de la totalité des compétences (un échelon de collectivité locale ne peut prétendre à aucun pouvoir hiérarchique sur un autre) et donc une très faible subsidiarité (la subsidiarité, un modèle européen, est quasiment

méconnue en France). On a donc affaire à un véritable « feuilleté ». Seul le système belge, avec ses communautés linguistiques, est encore plus compliqué.

Le défi que lance alors le « faire avec la ville » tient dans la capacité où on se trouve de traverser le feuilleté des différents échelons de pouvoirs politico-administratifs. En l'absence de possibilité de supprimer les échelons surnuméraires dans les divers pays (il y va de postes d'élus rémunérés), la méthode a été d'organiser des formules contractuelles ou conventionnelles permettant de coopérer entre les différents niveaux sans qu'aucun des niveaux ne renonce à ses prérogatives.

Une coopération oui, mais une coopération conflictuelle car bien évidemment les pouvoirs politiques à chacun des échelons n'ont pas vu forcément d'un bon oeil cette contractualisation. Alors que le discours des États était celui de la modernisation de l'administration publique et de la décentralisation, le discours des niveaux intermédiaires a été de refuser a priori un transfert de compétences sans contrepartie en ce qui concerne les ressources. Un élu d'une commune ne veut pas perdre son pouvoir au profit d'un élu métropolitain qui, lui, ne veut pas perdre son pouvoir au profit d'un élu provincial ou régional, voire au profit de l'État central ou de l'Europe. Inversement, l'Europe ou l'État central ne veulent pas distribuer trop de pouvoirs vers les autorités locales sans conserver un droit de regard.

En fait cette coopération très conflictuelle qui affecte surtout le pouvoir des élus a été depuis les années soixante-dix et partout en Europe, un grand succès. Les politiques intégrées de développement urbain durable en ont fait un de leur instrument privilégié.

Là encore, comme pour la coopération conflictuelle territoriale, cette forme de coopération a été très bien acceptée par les services et les personnels. En effet, il s'agit d'une coopération qui ne met pas en question leur culture technico-professionnelle ou alors à la marge mais en leur offrant la possibilité de se promouvoir dans un dialogue avec les échelons supérieurs. De manière générale, la contractualisation verticale s'est surtout mise en place au sein des champs sectoriels traditionnels (habitat, sécurité, éducation, santé, insertion, etc.) entre des agents qui partageaient quasiment la même culture et les mêmes traditions administratives.

7.3 La coopération conflictuelle horizontale

Organiser la transversalité entre les politiques sectorielles est une des plus grandes difficultés rencontrées par la mise en œuvre des politiques et des programmes intégrés de développement urbain durable dans tous les pays européens. Cette difficulté est repérée par quasiment tous les rapports nationaux ou par les observations réalisées dans les villes de chacun des pays contrairement au deux autres.

« Faire la ville » reposait sur une approche sectorielle qui ne nécessitait guère de coopérations entre les diverses administrations puisque chaque acteur intervenait sur le territoire de manière linéaire, certes de manière dépendante, mais consécutivement et donc sans guère de chevauchement des interventions. On est dans une mise en œuvre cloisonnée des politiques publiques (en tranches de cake ou en silos). La règle est le mur à mur que ce soit au niveau de l'État, au niveau d'une région ou au niveau d'une commune où nous avons partout affaire à de telles organisations sectorielles héritées du passé.

« Faire avec la ville », c'est l'obligation de traverser les silos des politiques sectorielles. Pour mettre en œuvre des programmes réellement intégrés de développement urbain, il faut arriver à s'affranchir de ces frontières entre les pouvoirs administratifs qui ne sont pas forcément de nature politique. En effet, lorsqu'on évoque cette question avec des élus, tous disent leur souhait de voir une certaine rationalisation dans le foisonnement des politiques sectorielles et une simplification des organisations administratives. Dans tous les pays européens, on arrive aux mêmes constats et les rapports établis sur cette thématique sont particulièrement nombreux et convergents quant aux résistances rencontrées.

En fait, où se trouvent les résistances à de telles initiatives horizontales et transversales ? Ces résistances se trouvent tout particulièrement dans les secteurs administratifs et dans les services. Faibles chez les responsables administratifs chargés de mettre en œuvre les politiques publiques intégrées et chez les agents de terrains chargés de l'exécution concrète des politiques sectorielles qui en vivent précisément les échecs, ces résistances sont fortes chez les agents intermédiaires, chevilles ouvrières des services et qui ont souvent beaucoup à perdre d'une redistribution des cartes entre les politiques sectorielles. Ces résistances sont fortes dans ces services car une coopération horizontale risque de mettre en jeu et en question les identités professionnelles et culturelles parfois péniblement conquises de longue date.

Tous les rapports parus en Europe, sur les difficultés de mise en œuvre de ces approches intégrées, pointent ce problème. On est là face à une difficulté majeure car les changements dans les cultures et les comportements professionnels, dans les routines ou les pratiques bureaucratiques ne s'obtiennent pas du jour au lendemain. Ces choses ne se transforment pas par décret, il y faut du politique assuré de la durée. Rappelons ici que les mandats politiques sont de 4 ans, 5 ans ou, comme en France, 6 ans, or, le long terme nécessaire pour l'instauration de ces politiques est de l'ordre de 20 à 25 ans. Il faut en tirer les enseignements.

8. Du bon usage des politiques territoriales

Les politiques intégrées de développement urbain durable peuvent être associées aux transformations de la structure politico-administrative des pays et du continent européens. Le modèle classique européen était bâti sur trois niveaux : État central (unitaire ou fédéral), province (département pour la France), commune. On pourrait passer bientôt à un modèle autre, à quatre niveaux : Union européenne, régions transfrontalières et régions nationales, aires métropolitaines et quartiers (territoires urbains, communautés locales).

Pour le moment nous sommes dans une période de transition caractérisée par un chevauchement de systèmes entre le système d'avant et le système de demain. Une analyse précise de ces fameuses politiques intégrées montre qu'elles sont mises en œuvre à des niveaux stratégiques particuliers qui sont l'horizon des mutations envisagées pour l'architecture politico-administrative européenne : niveau européen, niveau régional, niveau d'agglomération. En quelque sorte, elles contribuent à frayer le passage de l'ancien système vers le nouveau. D'une certaine façon, on pourrait dire que ces politiques sont des vecteurs et des opérateurs de fabrication de cette nouvelle organisation politico-administrative. Trop rarement les professionnels qui travaillent dans le cadre de ces politiques ont conscience qu'en les mettant en œuvre très concrètement sur le terrain, ils participent à la transformation du système dans lequel ils opèrent. En fait, pour prendre une image, en transformant le blé en farine, ils contribuent à transformer le moulin. Sans le savoir, ils conspirent contre l'organisation ancienne pour faire advenir du nouveau dans ce que je qualifie de « conspiration des réformateurs » (cf. Pierre Grémion et sa conspiration des modernisateurs dans les années soixante).

Ces politiques intégrées de développement urbain durable participent à la transformation du système du Welfare State. Dans certains pays, comme l'Allemagne, le Danemark, la France et la Suède, on est dans ce que j'appellerais le développement d'un Welfare renouvelé. On est en train de fabriquer une sorte de Welfare modifié. On n'est pas dans des grandes ruptures de type néo-libéral. Si on regarde maintenant du côté des Pays-Bas, du Royaume-Uni, des USA, ces politiques penchent du côté du développement communautaire que je qualifierais ici d'institutionnalisé. Il y aurait une tentative pour donner à ce développement communautaire une sorte de structure professionnalisée, une professionnalisation des cadres qui permettrait une sorte de substitution au Welfare classique. Du côté de l'Europe du sud (Espagne, Grèce, Italie, Portugal), on a aussi le développement communautaire primaire avec des pratiques de solidarité dans les mains des institutions religieuses et les organisations de voisins. Les politiques intégrées essaient d'imaginer

comment on peut s'appuyer sur ces communautés-là pour fabriquer un système plus performant articulé au nouveau cours du développement économique.

On peut penser que le système du développement du Welfare renouvelé va venir rejoindre un jour ces formes d'organisation communautaire, avec toutes les ambiguïtés que présente ce dernier système.

En effet, le système communautaire peut très bien être analysé ainsi que le font certains auteurs comme la béquille du système néo-libéral. Ainsi, face à la mondialisation, certains grands groupes financiers ne parlent-ils pas d'un découplage nécessaire à l'intérieur du système des politiques sociales. En quelque sorte, ils imaginent que les communautés étrangères vivant dans un pays, plutôt que de recevoir des aides du Welfare général, bénéficient plutôt d'un système qui leur serait propre et qui coûterait évidemment beaucoup moins cher en termes de coûts salariaux. Ils n'auraient pas droit aux mêmes protections dont bénéficient les nationaux. Là-dessus le débat est loin d'être clos, certaines dispositions en Europe allant dans le sens de l'utilisation du droit social des pays d'origine. Ainsi, un immigrant qui viendrait travailler dans un autre pays ne bénéficierait pas des droits sociaux locaux mais serait couvert par le droit social de son pays d'origine (si ces droits sont moins avantageux).

9. Quelques conclusions

Ces politiques intégrées de développement urbain durable ne relèvent pas d'une nouvelle mode. Les villes connaissent un mouvement de fragmentation sociale et urbaine puissante qui met en question le fonctionnement des sociétés occidentales et, d'une certaine façon, sape leurs fondements. Dans ce contexte, il faut réorganiser le ruissellement de la richesse entre l'économique et le social car les mécanismes opérant jusque-là sont devenus inadaptés. Une chose est certaine, il faut une base économique performante (domestique et exportatrice) pour pouvoir assurer un niveau minimum de production de richesses et permettre la redistribution des ressources au sein de la population. Il faut reconnaître que jusqu'ici, hormis la rémunération des facteurs de production, la meilleure façon d'organiser le ruissellement des richesses a été le système local de prélèvement fiscal.

Les politiques intégrées de développement urbain durable ne doivent pas être considérées comme une recette. Beaucoup de gens disent qu'ils en font depuis longtemps certes, mais il faut se dire qu'on est loin du compte et que nous ne disposons que des prémisses de ce que pourraient être en ce domaine, des politiques publiques pleinement constituées. Si les politiques intégrées ne sont pas de l'ordre de la recette, elle n'en reste pas moins une nécessité et c'est cela qui est essentiel.

Entre ces nouvelles politiques urbaines et la gouvernance, il y a plus que des liens de parenté. En fait ces politiques urbaines sont en train de fabriquer de nouveaux systèmes de gouvernement, mais on est bien en mal de dire quel gouvernement est en train de se mettre en place : supranational, national, régional ou local, une forme hybride plus certainement, mariant intervention publique et initiative privée et privilégiant des formes contractuelles. Quelle forme dominera, il est trop tôt pour tirer des conclusions. Quoi qu'il en soit, il faut procéder à des réformes et ces politiques, par les formes de coopération conflictuelles qu'elles mettent en place, contribuent à en pousser les feux.

Quelle est la place de la participation et de *l'empowerment* en cette conduite des réformes ? Ces thématiques ne sont-elles pas que des pétitions de principe bruyantes ? Ne privilégie-t-on pas l'agitation des discours enflammés alors qu'il se passe peu de choses en réalité ? Au lieu d'envisager la participation comme un processus externe (i.e l'inscription dans un processus qui se développe indépendamment, comme si le citoyen était un tiers toléré, relativement passif), ne faudrait-il pas plutôt prendre la question autrement, notamment sous l'angle de la coproduction de biens et de services avec les usagers. Ne sommes-nous pas désormais dans une économie où les

biens et les services n'existent que si les usagers-clients leur donnent « vie » par l'usage qu'ils en font (cf. les biens et services virtuels des technologies de l'information).

Les régions et les villes vont jouer un rôle-clé dans ce type de développement, mais la question se pose de savoir quels moyens elles auront à leur disposition pour le faire ? Beaucoup de responsables politiques au niveau régional et local se plaignent de l'absence de redistribution vers eux des ressources de l'État. Dans le partage des rôles en train de se mettre en place, la charge de la gestion des contradictions du système est renvoyée effectivement vers les villes et les régions. Pour traiter ces questions, il va falloir prélever des ressources nouvelles quelque part ou tailler dans les politiques publiques locales et ce n'est pas l'État qui va le faire. C'est finalement au niveau local que les arbitrages nécessaires devront être rendus et ce sont les régions et les villes qui devront le faire ce qui suppose de réunir les coalitions socio-politiques susceptibles de faire leurs de tels enjeux et de faire en sorte qu'ils soient portés à l'agenda des programmes politiques.

Un des facteurs majeurs de succès des politiques publiques réside désormais dans la maîtrise des temps et des rythmes. Les problématiques urbaines dominantes ont surtout été jusqu'ici marquées par la prise en compte quasi exclusive de la variable spatiale. Il faut davantage intégrer les variables temps et rythmes de transformation dans la confection et dans la mise en œuvre des politiques publiques, cela d'autant plus que la gestion de la sphère économique est soumise de plus en plus à des impératifs de moyen terme, voire de court terme. Avec la mondialisation et les nouvelles technologies l'espace et le temps se sont rétrécis. On est de plus dans une logique d'aplatissement de la flèche du temps sur l'immédiateté (pas de stock, pas de délais) alors qu'il faudrait, plus que jamais, chercher à maîtriser le moyen et le long terme. Le rythme de renouvellement des villes comme des générations est affaire d'une trentaine d'années, c'est la durée d'un retour moyen sur investissement dans le capital fixe et les infrastructures lourdes, c'est la durée de remboursement des prêts ! Qui peut inscrire une stratégie d'intervention sur une telle durée compte tenu de la durée des mandats politiques et de la tyrannie du résultat immédiatement médiatisable et capitalisable politiquement. Quels seront les nouveaux pouvoirs ou les agencements de pouvoir en capacité de réguler tout cela dans le long terme ? Renforcement du pouvoir des experts ? Émergence d'une nouvelle technocratie échappant aux contrôles démocratiques locaux ? Tout autre chose ?

Dans ces approches intégrées de développement urbain durable, il faut en outre souligner l'importance des frontières entre les territoires (coopération territoriale), les niveaux (coopération verticale) et les champs de compétences (coopération horizontale). Le rôle des interfaces, des médiations et donc des professionnels qui « habitent » ces frontières, est devenu stratégique. C'est le rôle des acteurs de première ligne (*front office*) sur le terrain, au contact des autres partenaires et notamment des clientèles (métiers de *software*) par rapport aux acteurs de l'arrière-boutique (*back office*), spécialistes de la technique, des technologies et du *hardware*.

Généralement, dans les services classiques et notamment dans les services publics, on est porté à mieux rémunérer les ingénieurs qui conçoivent les systèmes techniques, moins bien les personnes qui font face aux clientèles et qui sont en position d'attirer et de capter des ressources. Or l'économie marchande a eu tendance à reconnaître l'importance des fonctions commerciales, c'est-à-dire des personnes qui sont en contact directement ou indirectement avec la clientèle car ce sont elles qui sont en capacité d'attirer et de capter les flux de ressources (monétaires mais aussi relationnelles et informationnelles si essentielles dans une économie de service) et donc d'assurer et de stabiliser le processus de reproduction du système. Les entreprises privées ou les organismes publics qui vendent des services ont fait le constat que le développement repose sur cette fonction commerciale et relationnelle en direction de la clientèle et qu'il est nécessaire de la mettre dans les mains des salariés les plus performants ce qui n'est guère le cas actuellement, les fonctions de guichet ou de terrain, bref de *front office*, étant relativement dévalorisées.

On peut penser que ces fonctions de première ligne, en contact avec les usagers, peu valorisées jusqu'ici, vont l'être dans l'avenir. Si, comme on peut le penser, l'importance de la vente ou de

l'échange monétaire de services au sein du secteur public et du secteur communautaire se développe au détriment des dotations financières (financement par l'impôt, subventions et dotations diverses), il va bien falloir aller chercher les ressources nécessaires quelque part, dans la poche de la clientèle et la clientèle aura plutôt tendance à fuir, si le service rendu n'est pas bon ou si la personne qui le rend n'est pas compétente en ce domaine. Il y a là une réflexion à mener qui ne peut se limiter aux thèses développées par l'école des « choix publics ».

Notons enfin le rôle central occupé par les femmes dans ces nouvelles politiques urbaines et plus largement dans le développement d'une économie de service. Les femmes sont les premières concernées par ces politiques et ce sont elles qui participent le plus aux activités de services et aux activités communautaires. Elles occupent de plus en plus des postes de responsabilité dans toutes les organisations communautaires et dans les différentes formes d'économie sociale et solidaire. De plus en plus, elles sont recrutées pour prendre des responsabilités dans la conduite technique de ces politiques (chefs ou directrices de projet) ou dans leur conduite politique (élues). C'est une tendance que l'on constate dans tous les pays européens même si la prise de conscience de cette réalité est rarement à la hauteur des enjeux (voir le chapitre Les conditions de réalisation des projets intégrés de développement urbain durable, page 75).

Comme on peut le constater au vu de l'exposé des mutations à l'œuvre, les politiques intégrées de développement urbain durable et les nouvelles formes de gouvernement sont aussi à la recherche de nouveaux opérateurs. En ce domaine, un effort important doit être consenti pour qualifier et former les élus, les acteurs professionnels, les organisateurs communautaires et les citoyens au métissage des connaissances et des savoir-faire ainsi qu'aux stratégies de « coopération conflictuelle » et aux méthodes de « conspiration réformiste ». Il n'est pas sûr que les universités et les centres de formation aient bien anticipé cette exigence.

Pour toutes ces politiques, on n'est bien évidemment pas dans la coopération naïve dont on entend parfois parler. On est bien dans de la coopération conflictuelle. Les villes sont des territoires de conflits. La démocratie est certes de la coopération, mais sous la forme de conflits régulés et les transformations structurelles nécessaires de nos systèmes sont au cœur de ce que j'appelle la conspiration réformiste. Si on veut faire des réformes dans nos sociétés relativement figées, il faut conspirer et les meilleurs professionnels aujourd'hui sont certainement des conspirateurs.

Une condition pour des politiques sociales intégrées :

Compter sur une stratégie nationale de développement social ?

Une condition pour des politiques sociales intégrées : Compter sur une stratégie nationale de développement social ?



Lionel Robert

Secrétaire du Conseil de la Santé et du Bien-Être

Je veux soumettre à votre réflexion une hypothèse : la condition nécessaire à des politiques sociales intégrées ne résiderait-elle pas dans l'existence d'une stratégie nationale de développement social ?

Comment penser l'intégration des politiques sociales, sinon en les voyant dans un rapport avec une notion, une politique supérieure, qui constitue un référent et qui offre une possibilité d'intégration ? L'intégration souhaitée ne peut être le fruit d'une construction abstraite, d'un artifice pensé autour d'une politique sociale donnée, mais s'enraciner dans une véritable innovation sociale, dans un terreau fécond, travaillé par plusieurs acteurs. Si l'on n'accepte pas un tel modèle d'intégration, on demeurera prisonnier de modèles en silo, qui continueront à se faire concurrence. En d'autres mots, l'intégration des politiques sociales ne peut être le fait de chacune des politiques sociales, prises une à une, aussi importante que soit chacune. L'intégration des politiques sociales exige un travail commun, autour de valeurs, objectifs, et stratégies, pour lesquels chaque politique sociale fournit sa contribution. Compte tenu d'une telle exigence d'enracinement, je ne vois qu'une possibilité de réaliser cette intégration, c'est autour du développement social.

Il ne s'agit pas là d'une position de principe. Il y a une pratique de développement social au Québec. À preuve :

- On peut en faire l'histoire;
- La référence au développement social s'avère significative pour les différents milieux, et cela aujourd'hui encore;
- Le gouvernement a cheminé vers une stratégie nationale de développement social, passant tout près de l'adopter officiellement, et
- On pourrait suggérer les paramètres d'un cadre de référence intégrateur centré sur le développement social, un cadre qui aiderait à juger du caractère intégré ou non des politiques sociales.

Je vais donc suivre avec vous le parcours de ce raisonnement : rappeler très rapidement des éléments de l'histoire récente de mobilisation autour du développement social, illustrer comment la référence au développement social résonne de façon significative pour différents milieux au Québec, souligner – ce qui n'est peut-être pas encore connu – comment le gouvernement du Québec a cheminé vers une stratégie nationale de développement social, et, dans un dernier temps, fournir – à titre suggestif – un ensemble de quatre orientations que pourrait contenir une stratégie de développement social et servir de cadre de référence à l'intégration des politiques sociales.

1. Une histoire

On ne peut penser à la pratique du développement social au Québec sans se référer à l'action menée par le Conseil de la santé et du bien-être pour se confronter à l'enjeu de l'intersectorialité et de l'harmonisation des politiques publiques, pour agir sur la santé et le bien-être (ainsi que le préconise *La politique de la santé et du bien-être*).

Un avis sur l'harmonisation des politiques de lutte contre l'exclusion

Dans un premier temps, le Conseil s'est penché sur l'harmonisation des politiques pour lutter contre l'exclusion du marché du travail. Le Conseil s'est alors inspiré des principes de l'économie sociale (intervenir localement, adopter une approche fondée sur le territoire par opposition à l'approche traditionnelle par clientèles cibles; favoriser les partenariats de développement économique; favoriser l'intégration d'objectifs sociaux et économiques). Ainsi, pour penser l'intersectorialité à l'intérieur de la sphère publique, il faut emprunter à la logique communautaire, qui est issue de la société civile.

Un projet de forum sur la pauvreté... qui avorte

En même temps que le Conseil prépare cet avis sur l'harmonisation des politiques publiques, il collabore, avec des représentants des ministres de la Santé et des services sociaux et de la Sécurité du revenu, à la préparation d'un mémoire au Conseil des ministres en vue d'obtenir l'autorisation nécessaire pour mener une opération d'envergure concernant la lutte à la pauvreté.

Pour des raisons d'ordre politique, le projet ne peut être réalisé. En conséquence, le Conseil choisit de tenir, en octobre 1995, un colloque sur le thème *Pour favoriser le potentiel des personnes et des communautés*. Le programme du colloque porte sur l'intersectorialité aux niveaux local, régional, et central. Le rapport de ce colloque présente plusieurs exemples de projets qui sont développés dans une perspective intersectorielle et qui visent une amélioration des conditions de vie des individus et des collectivités. Dans son allocution de clôture, l'ex-ministre Jean Rochon demande au Conseil d'organiser un Forum sur le développement social devant se tenir deux ans plus tard.

Le Forum sur le développement social

Légitimé par le mandat donné par le ministre, le Conseil amorce la démarche de préparation du Forum. L'organisation de forums régionaux et locaux est réalisée sous l'égide des Conseils régionaux de concertation et de développement avec le soutien des régies régionales.

En mars 1997, c'est le lancement¹. Un document de réflexion est publié : *La participation comme stratégie de renouvellement du développement social*². Pour faire « progresser notre compréhension collective du développement social québécois, de ce qu'il recouvre et des voies qui pourraient y conduire », un angle de prise est choisi : celui de la participation sociale, et cinq thèmes sont retenus : la pauvreté, la violence, l'emploi, la jeunesse, et le vieillissement. Ces thèmes avaient été identifiés comme prioritaires par les participants au colloque d'octobre 1995, ci-haut mentionné.

En 1997 et 1998, 13 forums régionaux et 70 forums locaux sont tenus, impliquant un large éventail d'organisations : conseil régional de développement, régie régionale de la santé et des services sociaux, organismes communautaires, syndicats, milieux municipal et scolaires, groupes de femmes. Plus de 8 000 personnes ont participé à ces forums dans 16 régions du Québec.

¹ Conseil de la santé et du bien-être, *Forum sur le développement social : présentation de la démarche*, mars 1997

² Conseil de la santé et du bien-être, *La participation comme stratégie de renouvellement du développement social, Document de réflexion*, avril 1997, 119 pages. Une définition de la participation sociale est proposée : « La participation sociale implique un échange réciproque entre l'individu et la collectivité; elle met en cause, d'une part, la responsabilité collective de permettre à tous de participer activement à la vie en société et, d'autre part, la responsabilité individuelle d'agir en citoyen responsable ».

Le forum national d'avril 1998 rassemble plus de 600 personnes : des représentants des régions, de nombreuses organisations nationales du secteur économique, du milieu syndical, des regroupements communautaires, du monde scolaire, de même que des organismes publics et parapublics. Plusieurs ministres du gouvernement prennent part à l'événement : Santé et Services sociaux, Emploi et de Solidarité, Ressources naturelles et Régions, Relations avec les citoyens et Immigration.

Quatre thèmes sont étudiés au cours du forum : l'état de situation du développement social; la participation sociale; un nouveau partage des pouvoirs et des responsabilités entre les acteurs; les suivis à donner à la démarche du Forum.

En octobre 1998, le Conseil remet au ministre de la Santé et des Services sociaux le Rapport du Forum³. Rappelons les principaux suivis identifiés : mettre en place des mécanismes de suivis dans chacune des régions; développer l'action intersectorielle; favoriser l'échange d'information sur les projets locaux et régionaux; intégrer un axe de développement social aux planifications stratégiques régionales; élaborer et diffuser un énoncé de principes sur la participation démocratique; favoriser le développement de la recherche, notamment sur la mesure du développement social.

Au terme du Forum, le ministre Jean Rochon reconnaît que le Forum « s'inscrivait dans une continuité historique (avec) les grands moments d'expression de la société civile ». On peut dégager, succinctement, deux significations principales du Forum : d'un côté, une mobilisation importante et une demande sociale d'envergure pour penser un nouveau rapport entre l'État et la société civile; d'autre part, un hiatus entre cette demande et l'offre gouvernementale, ainsi qu'une faible ouverture des organismes nationaux à cette demande.

2. Le développement social : une notion subjectivement significative et différenciée⁴

Une recherche portant sur les conceptions du développement social selon les différents acteurs sociaux permet de saisir la compréhension différenciée que les acteurs peuvent avoir du développement social, selon leur situation et environnement. Cette recherche fut menée dans cinq régions : Outaouais, Abitibi-Témiscamingue, Bas-Saint-Laurent, Lanaudière et Montréal. Cette notion de développement social fait sens et elle possède cette qualité de pouvoir être appropriée par des acteurs qui ont des intérêts et des valeurs différentes. Son manque d'univocité ne constitue pas une faiblesse, mais au contraire une richesse, qui prouve et renforce sa capacité mobilisatrice.

Un premier groupe regroupait des personnes provenant des cinq régions et qui oeuvrent dans les secteurs de la santé et des services sociaux, du développement socioéconomique, de la famille-enfance-jeunesse ainsi que dans des syndicats, groupes de femmes, et groupes de lutte à la pauvreté et de défense des droits sociaux ».⁵ Ce groupe en donne la définition suivante :

*Le développement social est un processus de démocratisation qui mise sur la mobilisation citoyenne et sur les actions intersectorielles et locales afin de développer la capacité des communautés à prendre en charge leur mieux-être collectif et individuel.*⁶

³ Conseil de la santé et du bien-être, *Forum sur le développement social, Rapport*, octobre 1998, 140 pages; et *Forum sur le développement social, Allocutions et échanges*, octobre 1998, 124 pages.

⁴ Maurice Lévesque, Bruno Jean, Deena White, *Les conceptions du développement social : le point de vue des acteurs*, janvier 2002

⁵ *Ibid.*, p.21

⁶ *Ibid.*, p.45

On observe, dans la manière de concevoir le développement social, la trace de la situation particulière de chacune de ces régions : dans le Bas Saint-Laurent, « l'accent est placé sur le territoire, ses modes d'occupation ainsi que sur la problématique du départ des jeunes ». En Abitibi-Témiscamingue, « les participants ont mis l'accent sur le développement durable, la pérennité des ressources ». En Outaouais, une sorte d'équilibre est visé entre l'implication des individus et la référence au potentiel de la communauté; de plus, c'est la seule des cinq régions qui fait référence à la dimension culturelle. Du côté de Lanaudière, « deux dimensions principales ressortent : l'amélioration des conditions de vie et une meilleure équité sociale, la participation et l'implication citoyenne »⁷. À Montréal, « ce sont des problématiques caractéristiques des grandes métropoles du monde occidental qui sont ressorties : la composition multiethnique de la population, les inégalités sociales et les particularités de la pauvreté urbaine »⁸

Malgré les particularismes régionaux, une conception commune se dégage :

*L'ensemble des répondants exprime, sous une forme ou une autre, l'idée générale que le développement social correspond à l'amélioration de toutes les facettes et dimensions des conditions de vie des individus et des milieux dans lesquels ils évoluent. Tous considèrent aussi que le développement social correspond à des relations microsociales harmonieuses (sans discrimination, tolérantes, ouvertes, etc.) et macrosociales équitables (équité sur le plan de la richesse, de la démocratie, de la liberté, de l'accès aux services, etc.).*⁹

Des divergences demeurent cependant. Certains privilégient l'implication citoyenne et la mobilisation des communautés, à la fois comme objectif et comme moyen du développement social. D'autres mettent l'accent sur un développement social qui produit des résultats concrets sur le plan de l'amélioration des conditions de vie, de la réduction des inégalités, etc.

Cette double tendance donne lieu à des clivages autour de la conception des moyens de produire le développement social : la communauté vs l'État comme acteur premier.

Pour qualifier le type d'État dont le rôle est souhaité dans le développement social, les auteurs parlent d'*étatisme mitigé* :

*On préconise ainsi que l'État laisse beaucoup plus de flexibilité et de contrôle au niveau local mais qu'il intervienne, par ailleurs, pour renforcer la capacité du local à concevoir et à initier ses propres projets et façons de faire. L'étatisme mitigé renvoie donc au désir de mieux circonscrire le rôle de l'État par rapport à ceux d'autres acteurs sociaux.*¹⁰

Les auteurs concluent leur étude, en prenant une distance critique par rapport au risque de survalorisation de la capacité de la société civile et de la démocratie de participation dans une nouvelle conception du développement social :

*La démocratie de participation (au niveau local) n'a pas la capacité de développer la solidarité à l'échelle de la société. Elle renforce une dynamique de subsidiarité où l'autonomie locale risque de justifier le recul de l'État, l'approfondissement des inégalités régionales, et la fuite vers le néolibéralisme. Voilà pourquoi il demeure essentiel d'éviter de concevoir le développement social uniquement par sa dynamique démocratique, comme ce qu'on a identifié dans les discours de plusieurs des acteurs que nous avons rencontrés, mais de tenir compte des résultats concrets qui sont visés sur les plans des conditions de vie, de l'égalité, de la solidarité et de la liberté individuelle.*¹¹

⁷ *Ibid.*, p.127

⁸ *Ibid.*, p.xii

⁹ *Ibid.*, p.151

¹⁰ *Ibid.*, p. 181

¹¹ *Ibid.*, 181-183, *passim*

Pour résumer :

- Le développement social est une notion évocatrice, qui appelle les significations que peuvent lui donner ceux qui s'y réfèrent. Elle n'est pas une notion appartenant à l'univers scientifique ou technocratique, mais elle a cette capacité de mobiliser l'univers du sens et celui de l'action. Elle rejoint les valeurs, et pose un regard critique sur nos services programmés, qui ne solutionnent pas tout.
- Significative pour les personnes et les organismes oeuvrant dans des contextes particuliers (régions, secteurs d'activités, problèmes sociaux spécifiques, etc.), elle n'est pas, toutefois, réductible aux conditions sociales dans lesquelles elle prend racine. Elle possède aussi des dimensions générales et communes, qui transcendent les situations particulières.
- Parmi ces dimensions générales et communes, ceux qui l'utilisent partagent le double constat de l'insuffisance de l'action étatique et du besoin de solliciter une plus grande participation de la société civile. Un clivage semble exister, au niveau des moyens de produire le développement social : qui est l'acteur premier, la communauté ou l'État ? Du côté de l'État, nous verrons à l'instant qu'une ouverture progressive s'est faite à des interventions de développement social qui ont conduit à l'effort de penser une stratégie nationale de développement social.

3. L'offre gouvernementale : une ouverture restée incomplète

Après le Forum de 1998, le gouvernement a pris des décisions favorables au développement social. Pensons à :

- La signature de plusieurs ententes spécifiques de développement social avec les CRD.
- La participation de plusieurs ministères et organismes gouvernementaux au bulletin d'information Développement social.
- La préparation d'un document présenté au Sommet mondial pour le développement social, qui s'est tenu à Genève en juin 2000 : Le développement social au Québec : bilan au regard des décisions prises au Sommet mondial pour le développement social, 1995-2000.

Dans son discours inaugural de mars 2001, le Premier ministre Bernard Landry annonce l'intention du gouvernement « d'adopter une véritable stratégie de développement social ». À cette fin, un document¹² a été produit par le Secrétariat du comité ministériel du développement social.

Cette ouverture progressive de la part de l'État à l'égard du développement social n'a toutefois pas abouti à l'adoption formelle d'une stratégie nationale de développement social. Un autre agenda social, mieux organisé politiquement, autour de la lutte à la pauvreté, a pris progressivement toute la place, et le gouvernement ne pouvait tenir en même temps deux discours sociaux. Il ne s'agit pas ici de déplorer la victoire du mouvement de lutte à la pauvreté. Une telle victoire constitue un acquis pour une stratégie de développement social, comme on le verra à l'instant.

4. Pour une stratégie de développement social : éléments de contenu

La dernière question à laquelle je veux répondre, c'est celle d'identifier quel serait le contenu d'une stratégie de développement social s'appuyant sur une définition opérationnelle. Je suggère celle-ci :

Le développement social correspond à un ensemble de processus qui appellent la contribution conjointe de l'État et de la société civile (lutter contre les inégalités sociales et économiques;

¹² Une stratégie gouvernementale de développement social, texte inédit, Conseil exécutif, Secrétariat du comité ministériel du développement social, mars 2002.

adapter et harmoniser les politiques publiques; soutenir les communautés; favoriser la participation sociale) et qui visent l'amélioration des conditions de vie et des potentiels des personnes et des communautés.

Cette définition repose sur divers travaux de recherche menés suite au Forum. Les chercheurs¹³ proposaient la définition suivante : « *Les quatre éléments d'une définition du développement social : un ensemble de processus / d'amélioration/ des conditions de vie et des potentiels / individuels et collectifs* ». Par ailleurs, le Conseil a fourni une précision supplémentaire à la définition ci-haut mentionnée en identifiant quatre processus; il a aussi ajouté une référence aux acteurs principaux du développement social : l'État et la société civile.

Les processus

- Lutter contre les inégalités sociales et économiques

La première composante d'une approche de développement social est de lutter contre les inégalités sociales et économiques. La croissance des inégalités sociales et économiques constitue le principal révélateur d'une rupture entre le développement économique et le développement social; elles imposent ainsi l'urgence de revoir notre approche du développement, en même temps qu'elles constituent la première cible de cette nécessaire approche.

- Adapter et harmoniser les politiques publiques

L'intersectorialité était au cœur de *La politique de la santé et du bien-être*, comme elle est au cœur de toute politique de santé publique. On retrouve aussi l'expression d'une telle exigence dans différentes politiques sectorielles. Partout, on fait le procès des programmes gouvernementaux pensés en silo, et l'on requiert une gestion davantage horizontale, ce qui n'est pas toujours le cas.

Comment ajuster nos politiques publiques à cette volonté d'harmonisation ? L'émergence d'une perspective d'intersectorialité ne peut reposer sur la seule bonne volonté des secteurs, mais elle requiert un leadership politique, qui institue un processus autonome, au-dessus des ministères, par lequel il invite et convoque chaque secteur d'activité à définir sa contribution à une finalité supérieure. En somme, une stratégie québécoise de développement social ne peut dont être la somme des orientations particulières de chacun des ministères participants, mais le fruit de la contribution négociée entre une autorité politique supérieure et chaque ministère – contribution qui implique des adaptations pour chacune des politiques sectorielles.

- Soutenir les communautés

Les politiques sociales sont pensées et gérées dans un cadre national. Cependant, au fil des ans, l'approche territoriale s'est imposée. Il existe une importante demande sociale de la part des collectivités pour une plus grande décentralisation et pour un soutien adéquat de la part de l'État en vue de favoriser l'appropriation par les communautés de leur développement. Le développement social ne peut être pensé en dehors de l'action des communautés, mieux soutenues par l'État.

À cet égard, un examen approfondi, transversal, devrait être fait des différentes instances locales et régionales, cet examen devant conduire à l'identification des conditions permettant une meilleure appropriation par les communautés de leur développement. La réflexion devrait mener à des recommandations concrètes en termes de décentralisation, de co-responsabilités interinstitutionnelles, de marge de manœuvre accrue, d'enveloppes réservées pour la concertation, de fonds de démarrage pour des initiatives.

¹³ Paul Bernard, Michel Bernier, Johanne Boisjoly, Jean-Michel Cousineau, *Comment mesurer le développement social ? Rapport de l'équipe CQRS sur les indicateurs sociaux synthétiques*, novembre 2002, p. 20.

- **Favoriser la participation sociale**

Une approche moderne de développement social doit faire une large place à la participation sociale. Une telle exigence incite à favoriser l'*empowerment* des personnes, leur inscription active dans les collectivités dont elles sont partie prenante, l'actualisation de leurs droits sociaux, et l'exercice de leurs devoirs de responsabilité sociale.

En guise de conclusion à cette proposition des orientations que devrait contenir une stratégie de développement social, on saisira d'emblée que ces orientations se renforcent mutuellement. À titre d'exemples : réduire les inégalités constitue un avantage certain pour les différentes politiques sectorielles : santé, éducation, intégration à l'emploi, etc. Mieux harmoniser ces politiques et les adapter les unes par rapport aux autres constitue une condition nécessaire pour une plus grande synergie. Mieux soutenir les communautés et favoriser la participation sociale sont deux processus qui vont faciliter l'action pour lutter contre les inégalités, améliorer la santé, en même temps qu'ils contribueront au processus souhaité d'intersectorialité.

Conclusion

Pour terminer, j'insisterai sur une idée : un cadre d'intégration ne s'improvise pas, il doit puiser au cœur de l'innovation sociale. Mais, au fait, comment reconnaître une innovation sociale ? Camil Bouchard, ex-membre du Conseil québécois de recherche sociale, a publié en 1999, une réflexion sur l'innovation sociale¹⁴. Pour Bouchard « les innovations sociales sont souvent le produit d'un *bricolage social*, d'un savoir fondé sur l'expérience, l'aboutissement de l'inattendu ».

Bien qu'éclairée parfois par le savoir disciplinaire, c'est davantage de l'expérience du terrain, des leçons tirées de l'action, des besoins de changement identifiés pour mieux la réussir, que la notion de développement social s'est progressivement élaborée.

Ainsi, on ne se trompe guère à reconnaître la figure d'une innovation sociale dans la pratique de développement social au Québec. On peut retrouver la trace de ce mouvement dans le compte-rendu régulier qu'en dresse la revue *Développement Social*. Il nous reste à souhaiter qu'un gouvernement, qui soit en phase avec la société québécoise, réponde à la demande qui lui est adressée, pour doter le Québec d'une véritable stratégie québécoise de développement social et fournir ainsi un cadre légitime, enraciné, pour une meilleure intégration de ses politiques sociales.

¹⁴ Camil Bouchard et Groupe de travail sur l'innovation sociale, *Recherche en sciences humaines et sociales et innovations sociales. Contribution à une politique de l'immatériel*, Québec, août 1999.

**Les approches et pratiques
intégrées :**

**Des exemples montréalais
et québécois**

L'expérience de la ville de Montréal



Jacques Savard

Conseiller en développement communautaire
Service du Développement social, Ville de Montréal

Précisons au départ qu'il y a actuellement cinq projets de revitalisation urbaine intégrée à Montréal. Cette présentation aborde toutefois les trois projets issus du Sommet de Montréal de juin 2002. Les deux autres projets, soit ceux de Montréal-Nord et de Saint-Michel, sont des expériences tout à fait intéressantes, mais ont des origines différentes et des caractéristiques particulières.

Ceci dit, il reste difficile de rendre compte en quelques minutes de la dynamique propre à chacun des projets. C'est aussi un défi que de rendre justice aux efforts accomplis par ceux et celles qui travaillent depuis 18 mois à leur réussite. J'en profite d'ailleurs pour les remercier.

Suites du Sommet de Montréal

Les préoccupations de la population à l'égard de la qualité de vie sont régulièrement transmises aux autorités municipales, notamment par ceux et celles vivant dans des conditions socioéconomiques difficiles, souvent dans des quartiers sérieusement handicapés sur le plan du cadre physique.

Lors du Sommet qu'elle a tenu en 2002, la Ville a été interpellée par une partie de la communauté désirant faire de la lutte contre la pauvreté un enjeu municipal. Elle a donné écho à cette demande en lançant en juin 2003 une expérience de revitalisation urbaine intégrée dans trois quartiers défavorisés de son territoire.

La conception des grands paramètres de cette expérience (définitions, caractéristiques, objectifs, cadre d'action) fut le fruit d'une collaboration étroite entre deux Services de la Ville, alors nommés *Développement économique et développement urbain* et *Développement social et communautaire*. Cet arrimage paraissait naturel, les préoccupations d'amélioration de la qualité des milieux de vie défavorisés exprimées par les urbanistes s'inscrivant dans une vision qui dépassait les limites de l'action sur le cadre physique.

Déjà formulées lors du Sommet, ces préoccupations ont été intégrées dans le projet de plan d'urbanisme, qui prévoit « intervenir de façon intensive et intégrée dans les secteurs à revitaliser » et qui identifie la Stratégie de revitalisation urbaine intégrée comme un moyen pour y parvenir.

C'est donc d'une rencontre entre urbanistes, spécialistes de l'habitation et professionnels de l'intervention sociale qu'est née l'expérience de revitalisation urbaine intégrée.

La pertinence de mettre en place un tel modèle d'intervention s'appuie d'abord sur le fait que malgré l'amélioration de la situation économique de la métropole, la pauvreté demeure un phénomène important, peu importe les indices de mesure utilisés. Cette pauvreté est aussi concentrée de façon notable dans certains secteurs, où l'on remarque un cumul de certains handicaps : mauvaises conditions de logement, chômage, sous-scolarisation, etc. Cette situation révèle les limites de l'efficacité des mesures universelles, largement axées sur les individus, qui ne parviennent pas à réduire significativement la pauvreté dans certains secteurs de la ville.

Le modèle implanté s'inspire d'expériences américaines et européennes, basées pour plusieurs sur des interventions dites « territoriales ». Il a aussi été construit dans la foulée des actions menées par la Ville et ses partenaires, notamment dans le cadre du Programme de soutien aux tables locales de concertation et des ententes avec le gouvernement du Québec sur les Quartiers sensibles et ciblés.

C'est donc dans quelques secteurs à forte concentration de pauvreté, déterminés à partir de l'indice de Pampalon et Raymond, que la Ville a choisi d'intervenir. Elle l'a fait selon une approche territoriale intégrée, en sus des mesures universelles et dans une perspective nettement intersectorielle, l'objectif étant de s'attaquer à la pauvreté et à l'exclusion sociale dans toutes ses dimensions. Cet exercice appelle donc à une transformation des secteurs défavorisés sur les plans physique, économique, de l'emploi, du climat social, de l'*empowerment*, de la santé, de la sécurité, de la culture, etc.

Définition de la revitalisation urbaine intégrée (RUI)

La RUI est une stratégie préconisant l'utilisation d'un ensemble de mesures visant l'amélioration des conditions de vie des individus vivant dans des quartiers défavorisés sur le plan socioéconomique et du cadre physique. Elle comporte les caractéristiques suivantes :

- Une vision globale, générée par une prise en compte de l'ensemble des facteurs caractérisant le secteur et une volonté d'agir en concertation et de façon intégrée dans un grand nombre de domaines, en fonction des réalités rencontrées.
- Une stratégie axée sur l'ajout, la concentration, la coordination et l'adaptation des actions des pouvoirs publics, ainsi que des acteurs communautaires et privés, pour régler les problèmes ou améliorer sensiblement la situation.
- Une large place donnée à la population concernée et aux instances qui la représentent, dans la planification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des actions.
- L'obligation d'envisager le processus de transformation des quartiers dans une perspective de changement durable et à long terme.

Le démarrage

En avril 2003, un appel de propositions est lancé dans les arrondissements comptant des secteurs à revitaliser. Compte tenu des budgets disponibles et du caractère expérimental de la RUI, trois projets de revitalisation seront retenus :

- Sainte-Marie, dans l'arrondissement de Ville-Marie;
- Ville-Émard\Côte-St-Paul (zone Galt), dans l'arrondissement du Sud-Ouest;
- Saint-Pierre, dans l'arrondissement de Lachine.

Ces secteurs présentent tous des caractéristiques relativement similaires : territoires enclavés, qualité du cadre résidentiel plutôt faible, artères commerciales dévitalisées, revenu moyen des ménages sous la moyenne montréalaise, taux de chômage élevé, population peu scolarisée, forte présence de familles monoparentales et de personnes seules.

C'est aux arrondissements desservant ces secteurs qu'on a confié la mise en œuvre de la phase de démarrage de ces expériences. Cette première phase visait les cibles suivantes :

- Mobiliser l'ensemble des partenaires municipaux, gouvernementaux, institutionnels, communautaires et privés vers des actions intégrées susceptibles d'avoir un impact concret sur la situation du secteur défavorisé;
- Mettre en place des comités locaux de revitalisation, intersectoriels et multi-réseaux, issus de la concertation entre les arrondissements et les acteurs locaux;
- Produire des portraits diagnostics;
- Élaborer des plans de revitalisation intégrés.

La composition des comités locaux devait au départ témoigner d'un ancrage dans les milieux concernés, être représentative de l'ensemble des acteurs et de la population locale et présenter un caractère nettement intersectoriel. Après quelques semaines d'information et de mobilisation, les comités se sont constitués à partir de cette large base : élus, organismes communautaires locaux, représentants des institutions gouvernementales et municipales, secteur privé et citoyens.

Les comités locaux de revitalisation se sont ensuite consacrés à la tâche de définir les grands enjeux à partir desquels les plans de revitalisation allaient être élaborés. Cruciale, cette étape a démarré par l'élaboration de diagnostics locaux, pour se terminer par l'identification d'orientations et de pistes d'action.

La démarche a été menée avec le souci constant d'informer et de faire participer les acteurs et la population, pour garantir la fiabilité du diagnostic, assurer une compréhension partagée des enjeux et maintenir le niveau de mobilisation. Les comités locaux de revitalisation ont ainsi mis sur pied des sous-comités ou des groupes de travail chargés d'approfondir certaines problématiques et ont procédé à des séances de consultation et de validation.

Les approches

Si chaque projet avait les mêmes obligations, les approches ont varié d'un secteur à l'autre, puisant dans les dynamiques déjà présentes et s'inspirant de l'élan donné par le lancement.

Sainte-Marie

Le projet repose sur un comité de revitalisation représentatif des réseaux et des intérêts variés du secteur qui assure l'intersectorialité de la démarche. Divers comités de travail sectoriels axés sur le caractère intégré de la démarche ont été mis en place et ont des liens formels avec le comité de revitalisation. Le projet comprend également des forums et des visites de quartier afin de favoriser la participation, de viser la transversalité et de valider les orientations. Notons enfin que le projet s'est doté d'une stratégie de communication basée sur la création d'un site Web et la publication d'articles dans les journaux.

Galt

Le comité de revitalisation a d'abord procédé à une identification des thématiques. Par la suite, il a élargi la discussion avec des tables sectorielles afin de valider le diagnostic, de prioriser les enjeux et d'identifier des solutions. Afin d'assurer une convergence de ces derniers éléments et d'identifier des solutions structurantes, les discussions des tables sectorielles sont ramenées au comité. De nouvelles structures de concertation permanentes sont mises en place afin d'assurer le cheminement des divers projets. On parviendra ainsi à réaliser des études de préféabilité de ces projets et à identifier les ressources nécessaires de même que leurs porteurs.

Saint-Pierre

Le projet compte sur un comité de revitalisation à forte composition citoyenne. En effet, 50 % de ses membres sont des citoyens du secteur. La consultation, basée sur la participation des citoyens, a d'ailleurs permis d'identifier les forces du secteur et de définir des projets mobilisateurs, avec une préoccupation marquée par l'héritage qui sera légué à la prochaine génération. Ce comité est également soucieux de communiquer régulièrement ses réalisations, notamment par le biais du journal local.

La phase de démarrage s'est terminée par le dépôt de plans de revitalisation multisectoriels. Le défi était de taille, si l'on considère le peu de temps que les comités ont eu pour travailler (à peu près six mois) et le changement culturel majeur qu'implique l'implantation d'une telle approche dans des structures souvent habituées à travailler de façon sectorielle.

Les plans de revitalisation

Conformément à la nature de ce type de projet, les plans de revitalisation sont le reflet de la démarche mise en œuvre dans chacun des secteurs. Ils ne sont pas non plus des objets statiques et devront s'ajuster aux changements reliés à la dynamique du comité, aux rapports entre les partenaires, aux opportunités offertes sur le plan du financement ou à l'évolution des quartiers eux-mêmes, tant sur le plan de la mise à jour du diagnostic que sur celui de la démarche.

Nous présentons ici rapidement les orientations ou les actions retenues dans chacun des quartiers, pour en illustrer le caractère intersectoriel et démontrer l'importance accordée aux problématiques qui ne relèvent pas des compétences municipales.

Sainte-Marie

- Développer la fonction résidentielle et l'aménagement du domaine public;
- Développer un milieu de vie dynamique et sécuritaire;
- Développer l'emploi local et l'employabilité de la population;
- Améliorer les conditions de santé des individus.

Galt

- Valoriser la scolarisation et la formation qualifiante;
- Favoriser l'employabilité et l'insertion socioprofessionnelle;
- Améliorer les conditions de vie et l'environnement socio-communautaire;
- Favoriser la construction de logements sociaux et abordables, l'amélioration du cadre bâti, l'accès à la propriété pour la population locale, la mixité sociale et de tenure et la stabilisation des coûts de loyer;
- Améliorer l'environnement et le cadre de vie.

Saint-Pierre

4 projets intégrateurs sous le thème d'un village en milieu urbain :

- Une rue principale;
- Un festival de marionnettes;
- Un quartier de loisirs;
- Un magasin général.

Partenariat

Pour réaliser de tels projets, il faut compter évidemment sur la contribution de nombreux partenaires, tant sur les plans local (résidents, tables de concertation, groupes communautaires, CLSC, CDEC, écoles, commerces, ministères et arrondissements) que métropolitain (représentants du Sommet, Centraide, Agence de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux, Société d'habitation du Québec, ministères de l'Éducation, des Affaires municipales et régionales, de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, de la Culture et des Communications, etc).

Des comités de suivi ou de pilotage ont été formés à l'échelle locale et métropolitaine.

L'évaluation

Pour assurer la pertinence des actions, un mandat a été confié à l'INRS afin d'analyser le démarrage des projets, d'élaborer un devis d'évaluation pour la seconde phase (avec des indicateurs de développement) et d'identifier des facteurs de réussite associés aux approches de revitalisation urbaine intégrée.

Constats sur la démarche

Les constats qui se dégagent de cette évaluation sont les suivants :

- Les objectifs premiers ont été réalisés dans de courts délais;
- La mobilisation est réussie, mais les citoyens et le secteur privé sont peu présents;
- Les plans d'action sont nettement à caractère intersectoriel, mais la priorisation et l'échéancier sont à parfaire;
- L'arrimage entre les actions des projets de revitalisation urbaine intégrée et l'ensemble des activités municipales est à améliorer;
- Le rôle des comités locaux est à clarifier (instances de négociation, de consultation ou d'action concertée ?);
- Les contributions externes à la ville restent à concrétiser;
- Le rôle de la Ville et de ses élus dans le leadership d'une démarche globale reste à négocier. (Rappelons qu'il s'agit d'une démarche ambitieuse, couvrant des aspects allant au-delà des compétences municipales).

Indicateurs et indices

La sélection des indicateurs et la construction des indices posent des défis de taille. Parmi ceux-ci, retenons en deux : la difficulté de mesurer les transformations d'un territoire à la fois dans ses composantes physiques, sociales et individuelles et la complexité d'isoler les effets propres à la RUI dans le processus de transformation observé.

Où en sommes-nous ?

Suite au dépôt des plans d'action, en mars 2004, une quarantaine de projets ont été initiés. Avec une somme de 1,3 M \$ sur 3 ans, le Sommet de Montréal demeure le principal bailleur de fonds. À ce montant s'ajoutent des contributions provenant des arrondissements, du contrat de ville et de partenaires institutionnels. La nature intersectorielle de ces projets appelle un soutien financier et technique qui lui corresponde. Des efforts doivent donc être faits pour augmenter sensiblement la contribution des acteurs gouvernementaux et privés, auxquels plusieurs des actions inscrites dans les plans de revitalisation s'adressent.

L'insertion de la Stratégie de revitalisation urbaine intégrée dans le plan d'urbanisme prendra tout son sens lorsqu'elle s'appliquera à l'ensemble du territoire montréalais.

Notons enfin que la revitalisation urbaine intégrée s'inscrit en convergence avec le plan d'action gouvernemental pour lequel « l'approche territoriale constitue l'ancrage concret sur le terrain de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ».

L'expérience des premiers quartiers de Trois-Rivières



Jean-François Aubin

Organisateur communautaire
Économie communautaire de Francheville (ÉCOF)

La présentation porte sur trois aspects :

- L'historique de la démarche;
- Le Plan d'action;
- Quelques réflexions.

L'historique de la démarche

La nouvelle configuration de la municipalité de Trois-Rivières, suite aux fusions municipales, compte une population de 126 000 personnes. La municipalité comprend notamment quatre vieux quartier constitués à l'origine par des installations industrielles autour duquel se sont développés des quartiers résidentiels. Avec le déclin des industries du secteur, ces quartiers ont connu un développement marqué de la pauvreté. Avec ces difficultés économiques découle la détérioration des conditions : on rénove moins les logements, le coût du loyer demeure bas, les personnes qui vivent en situation de pauvreté demeurent ou s'installent donc dans ces quartiers.

En 1998, Économie communautaire de Francheville (ÉCOF), la corporation de développement économique de Trois-Rivières, se penche sur ces réalités dans la perspective d'envisager comment intervenir sur le plan territorial afin d'améliorer la situation. ÉCOF entreprend alors de réaliser une enquête participative avec les citoyens du quartier. L'objectif alors visé n'est pas uniquement de connaître l'opinion des gens mais de susciter leur participation. ÉCOF s'associe pour ce faire au CLSC et à un organisme communautaire (COMSEP) déjà actif dans ces quartiers. En tout, 700 personnes ont accepté de répondre à l'enquête réalisée de porte-à-porte et se sont ainsi exprimées sur leur expérience et sur leurs perceptions de la réalité de leur quartier. De ces 700 personnes, près de 200 ont manifesté un intérêt à connaître les résultats de l'enquête en cours. Ce sont ces dernières personnes qui ont constitué le noyau de citoyens qui ont été sollicités afin de participer à la démarche de revitalisation. Après avoir recruté des citoyens, divers partenaires ont été approchés pour s'engager dans la démarche : Emploi Québec, la Sécurité du Revenu, Ressources humaines Canada, la municipalité et certains organismes communautaires (comité logement, ressource en alphabétisation, etc.). Cette cohabitation de citoyens avec diverses organisations a notamment permis, tout au long du processus, de confronter la planification des projets aux réalités quotidiennes du quartier de même qu'elle aura apporté une plus grande légitimité face à certains acteurs.

Même si plusieurs acteurs jouaient déjà un rôle auprès de la population du quartier, tous jugeaient nécessaire de travailler ensemble et de se concerter avec les citoyens.

Dans un premier temps, nous avons dressé un portrait des quartiers et de ses enjeux à partir des résultats de l'enquête réalisée auprès des citoyens. Nous avons également considéré ce qui se réalisait déjà. Ce dernier élément, qui reconnaît l'engagement de certains acteurs, a facilité l'instauration d'un climat de confiance notamment auprès de la municipalité.

Un premier plan d'action

On a ensuite amorcé la préparation d'un premier plan d'action. Cet exercice nous aura permis de constater une distance entre ce que les intervenants identifient comme des éléments importants et ce que les citoyens expriment comme besoins. En effet, alors que les intervenants des organismes partenaires proposaient des actions liées à des thématiques telles que l'emploi et la pauvreté, les citoyens, eux, exprimaient des préoccupations liées à leurs conditions de vie dans leur quartier au quotidien, telles que la cueillette des ordures et l'éclairage des rues. Cette distance a cependant diminué au fil des ans. Maintenant nos plans d'actions sont très diversifiés.

Les actions ont donc notamment porté sur le logement, en mettant sur pied une société immobilière communautaire qui puisse intervenir tant pour favoriser l'accès à la propriété pour les personnes à faibles revenus que pour faciliter le développement de projets de logements sociaux. Sur ce plan toutefois, on constate que certains projets n'ont pu malheureusement encore voir le jour; cela est notamment attribuable au fait que les acteurs concernés n'avaient pas tous été engagés dans la démarche.

D'autres types d'action ont permis de mobiliser les gens, notamment la constitution d'un groupe d'achats collectifs. En quatre mois, 110 personnes avaient adhéré à un projet comme celui-là. On a également mis en place un projet d'échange de services gratuits. Près de 100 personnes se sont inscrites à ce projet qui permet de briser l'isolement des gens, d'obtenir des services gratuits et aussi de miser sur la compétence des gens. Trois projets de jardins communautaires ont également vu le jour et rejoignent ainsi 80 familles. Un comité organisateur voit à la gestion de chacun de ces projets.

Enfin, quatre comités de quartier ont été initiés et regroupent 80 personnes qui travaillent au développement et à l'amélioration du quartier.

Il importe de mentionner ici que c'est souvent une crise qui sert de déclencheur à la mobilisation des gens et qu'il faut saisir de telles occasions pour initier des actions de développement. Ainsi, face à la menace de fermeture d'une école, on a assisté à une forte mobilisation qui aura permis de maintenir l'école ouverte et d'y insérer un projet de centre communautaire. Un cas similaire aura pour sa part permis le développement de services de proximité (buanderie, café Internet) gérés par une entreprise d'économie sociale. Dans ce dernier cas, depuis 18 mois, 10 000 personnes ont fréquenté le café Internet et près de 20 000 personnes ont fait appel à l'un ou l'autre de ses services.

Notons, parmi les autres projets, une formation en éducation populaire portant sur la participation sociale, une formation sur des techniques d'autodéfense pour femmes, un projet de prêt de vélos (qui compte une flotte d'une centaine de vélos), un bulletin communautaire inséré dans le publi-sac imprimé à 10 000 copies, et bien d'autres projets encore.

Bref, tous ces projets visaient trois grands objectifs : améliorer les conditions de vie, améliorer le cadre de vie et susciter la participation citoyenne. Les retombées commencent d'ailleurs à se faire sentir : 5 quartiers du secteur Cap-de-la-Madeleine amorcent une démarche similaire de même que deux autres territoires à revitaliser.

Quelques réflexions

À la lumière de ce qui a été réalisé, nous pouvons dégager certains éléments essentiels à la réussite d'une telle démarche. Le plus important figure comme étant la participation citoyenne, avant même toute considération de concertation des partenaires. Un autre défi majeur réside dans l'articulation qui doit être faite entre les grandes politiques et ce qui est initié sur le plan local. En effet, il est parfois ardu d'articuler la question des mesures globales et les actions locales, la volonté d'améliorer les conditions de vie alors que certaines politiques gouvernementales appauvrissent davantage une part des citoyens.

Il importe également d'accorder les moyens nécessaires à l'animation citoyenne. En effet, des ressources doivent être affectées à l'animation de la concertation, qu'il s'agisse des citoyens ou des partenaires. Il faut tout un travail d'animation pour travailler ensemble et se concerter au-delà des frontières des différents ministères et des organisations.

Il apparaît important également d'avoir une compréhension nuancée et équilibrée des dynamiques du quartier. Il faut être capable d'identifier les forces en présence tout autant que les problématiques rencontrées. En effet, un portrait trop pessimiste d'un quartier a comme inconvénient de le stigmatiser davantage auprès de l'ensemble de la population.

Notons enfin que l'on doit sans cesse œuvrer à favoriser un leadership partagé et d'éviter que la démarche ne se réalise sous le contrôle de l'une des organisations en présence.

L'expérience du quartier Parc Extension



L'aménagement urbain et le développement socio-communautaire : Notes sur l'expérience stratégie intégrée dans le quartier de Parc Extension.

Delfino Campanile

Organisateur communautaire, CLSC de Parc Extension

La présentation porte sur le Regroupement en aménagement de Parc Extension (RAMPE) et de son approche intégrée en matière de planification urbaine et de développement socio-communautaire. Le RAMPE est une table de concertation fondée il y a 15 ans et dont M. Campanile est le porte-parole.

Le contexte

D'entrée de jeu, il faut souligner que le quartier Parc Extension figure comme zone prioritaire de revitalisation urbaine selon plusieurs indicateurs même s'il ne bénéficie pas actuellement d'une attention particulière et d'efforts concertés de la part des autorités publiques.

Le quartier est caractérisé par un fort degré de défavorisation. 52 % de la population vit sous le seuil de la pauvreté. D'une superficie de 1,6 km², le quartier Parc Extension est relativement petit, ce qui ne l'empêche pas de compter 31 000 habitants, dépassant ainsi largement le taux de densité de la ville de Montréal (18 000 personnes par km², ce qui correspond à une densité quatre fois plus grande que la moyenne montréalaise). Cette dernière caractéristique amène d'ailleurs son lot de défis au plan des interventions.

Le quartier Parc Extension comporte également une grande multiethnicité. En effet, plus de 75 communautés ethnoculturelles se côtoient. Seulement 6 % des résidents du quartier sont des francophones nés au Québec. 62 % de la population est immigrante de première génération.

Il s'agit également d'un territoire enclavé, au nord, par l'Autoroute métropolitaine, à l'ouest par le boulevard L'Acadie et au sud-est par une voie ferrée. On note une grande mobilité de la population; depuis 1986, 50 % de la population déménage tous les 5 ans. Sur le plan des fonctions urbaines, on retrouve des fonctions résidentielles sur 75 % du territoire. L'industrie (notamment celle du textile), le commercial, l'institutionnel et les espaces verts comptent pour le reste.

Le RAMPE

Le Regroupement en aménagement de Parc Extension (RAMPE) a été fondé en 1990 afin d'intervenir sur les plans de l'aménagement urbain et du développement socio-communautaire. Sa mise en place découle d'une volonté des acteurs du milieu et n'est pas tributaire d'un programme gouvernemental. Il s'agit donc d'une initiative autonome des gens du milieu qui y ont vu un intérêt à se doter d'une approche structurante sur le plan de développement urbain et communautaire.

Son action a permis d'agir de façon cohérente et structurée sur le quartier. 17 organismes en sont membres, que ce soit des organismes de défense des droits ou intervenant auprès de clientèles diverses (jeunes, femmes, communautés culturelles, réfugiés), des organismes en habitation, en environnement ou en développement économique et communautaire. Les programmes Tandem et Éco-quartier y sont également représentés.

Le RAMPE peut également compter sur un partenariat fort pertinent et aidant; celui des écoles d'urbanisme et de l'environnement de l'Université Mc Gill. Les professeurs et les étudiants ont donc été présents pour soutenir les interventions du RAMPE.

Lors de sa création, certains dossiers furent identifiés : l'habitation, les parcs et les espaces verts, le développement des équipements collectifs, l'activité économique, la sécurité urbaine, le transport et la circulation de même que les services à la population. La mission du RAMPE est d'améliorer la qualité de vie de la population du quartier en agissant sur le cadre de vie (aspects physique et spatial) de même que sur les services à la population.

Le mode d'intervention privilégié par le RAMPE vise le développement d'une vision globale et ses actions suivent généralement les quatre étapes suivantes :

- Analyse de la situation et consultation du milieu;
- Identification des actions à entreprendre (moyens, échéancier, partenaires);
- Sensibilisation des autorités sur les problèmes identifiés et les solutions préconisées;
- Mobilisation des partenaires dans la réalisation du projet ou des interventions.

L'approche

Le travail de planification intégrée du territoire du RAMPE est axé sur la concertation active des acteurs du milieu. Les actions naissent donc des constats des acteurs du milieu pour qu'ils s'approprient le devenir du quartier.

Le RAMPE souhaite également éviter les effets éphémères et favoriser plutôt des actions durables. Il importe également de ne pas morceler les interventions et agir sur le cadre de vie dans son ensemble. Il faut rappeler enfin que la planification urbaine ne peut être laissée aux seuls spécialistes, urbanistes ou autres.

Au fil des ans, le RAMPE s'est doté de deux plans d'aménagement et de développement communautaire (d'une durée de trois à cinq ans). Chaque année, le RAMPE se dote d'un plan d'action annuel qui est par la suite évalué en fin d'année.

Le RAMPE s'est toujours assuré que la vision de développement des projets soit toujours arrimée avec l'utilisation de l'espace urbain. Dans cette perspective, les projets émanent souvent d'une volonté d'utiliser des terrains vacants ou des édifices sous-utilisés. L'approche du RAMPE s'inscrit ainsi dans une logique de stratégie intégrée qui implique :

- Le développement d'une vision globale du quartier, de sa population et de ses besoins sociaux;
- L'appréciation de l'état et du potentiel du cadre bâti;
- Le souci d'harmoniser les besoins socio-communautaires avec les questions d'aménagement et de développement du quartier.

Quelques exemples de projets

Le RAMPE a ainsi participé à l'élaboration de plans d'aménagement de parcs locaux, au développement d'équipements collectifs et participé à deux projets de revitalisation d'artères commerciales du secteur. Deux projets méritent d'être soulignés.

Le premier a permis de recycler une ancienne polyvalente de 2400 élèves construite en 1974 puis fermée en 1989. Quoiqu'elle ait été occupée de 1992 à 1999 par le ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration, les locaux n'étaient pas accessibles à la communauté.

Depuis plusieurs années, la population du quartier souhaitait le développement d'équipements collectifs culturels (bibliothèque, salle de spectacle, et, plus particulièrement, un centre communautaire). D'autre part, une école primaire se devait d'être relocalisée. C'est alors que le RAMPE a proposé un plan d'utilisation et de développement concerté de l'ancienne polyvalente qui intégrerait la relocalisation d'une école primaire, le développement d'un centre d'éducation des

adultes, la création d'un centre communautaire et la construction d'une bibliothèque de quartier (les espaces sportifs du bâtiment étaient déjà sous la gestion d'un centre de loisirs, lui aussi développé par le RAMPE en 1993). Ce grand projet, qui est le fruit d'un processus de planification conjointe entre le RAMPE, la Commission scolaire de Montréal et de la Ville de Montréal est devenu, depuis deux ans, un pôle de service important du secteur qui permet la cohabitation de six fonctions (et instances) différentes, ce qui en fait un modèle unique à Montréal.

Le second projet vise le développement d'un projet d'habitation dans un secteur composé d'une zone industrielle, d'une zone d'habitation et d'un espace vert. Le quartier présentait des besoins importants pour les familles. En effet, le quartier comptait peu de grands logements (5, 6 ou 7 pièces) et avait une offre limitée en services de garde. Le projet qui sera achevé en août 2005 aura permis la création de 60 unités de logements et le développement d'un service de garde de 80 places.

Les acquis et les défis du RAMPE

L'expérience des quinze dernières années aura permis :

- D'accroître la connaissance du milieu;
- D'améliorer la capacité d'identifier les besoins et de les valider avec de nombreux acteurs;
- D'obtenir une reconnaissance de la part des autorités du rôle de concertation du RAMPE;
- D'avoir accentué les pratiques de mobilisation et de concertation;
- De constater qu'il s'agissait d'un investissement judicieux des ressources de ses membres.

Par contre, certains éléments figurent parmi les défis que le RAMPE aura à relever dans l'avenir, soit :

- La consolidation des ressources financières et humaines;
- La poursuite des pratiques de participation des citoyens;
- L'accentuation des liens avec les entreprises privées;
- L'obtention d'une reconnaissance formelle par les autorités des rôles de planification et de gestion de projets structurants assumés par le RAMPE dans le quartier.

L'expérience du Conseil communautaire de Côte-des-neiges



Marie-Claude Baray

Responsable du rapprochement interculturel
Centre Communautaire de loisirs de la Côte-des-Neiges

Marie-Claude Baray est responsable du programme de rapprochement interculturel du Centre communautaire de loisir de la Côte-des-Neiges et membre du comité exécutif du Conseil communautaire Côte-des-Neiges/Snowdon. Elle est d'ailleurs associée depuis 20 ans au Conseil communautaire. Sa présentation a porté sur l'expérience de concertation en développement social local, une expérience qui, selon elle, ne correspond peut-être pas aux modèles à la mode, mais constitue une expérience très pertinente, adaptée, bien intégrée à son milieu et originale.

Les grandes caractéristiques du quartier

Côte-des-Neiges, regroupe un ensemble de facteurs qui en font une communauté unique.

- Il s'agit d'un quartier peuplé, 100 114 personnes, soit l'équivalent de la population de certaines grandes villes du Québec ! Et le quartier est en croissance démographique continue.
- Une **réalité interculturelle très complexe**, basée sur la très grande diversité des origines, des cultures, des langues de communication et des conditions dans lesquelles ces personnes ont immigré, de même que de leur statut d'immigration.
- L'impossibilité d'avoir recours à une langue commune de communication est en soi un défi de taille pour l'intégration sociale et professionnelle.
- Une **situation économique très précaire** : 41 000 Côte-des-Neigeois vivent sous le seuil de faible revenu.

Cela fait du tissu social de Côte-des-Neiges quelque chose d'unique, dont la fibre est à la fois complexe et fragile. C'est un quartier qui vit des difficultés très importantes, qui possède quand même un potentiel vaste et très diversifié, en même temps que des solutions originales et adaptées à proposer, mais disposant également de très peu de moyens pour les réaliser.

Le verglas

Malgré ce peu de moyens, c'est une communauté dynamique, qui sait s'organiser. Le meilleur exemple, c'est le verglas, en janvier 1998 ! Pour Côte-des-Neiges, le verglas a été une expérience extrême d'approche intégrée, l'expérience communautaire la plus intégrée, la plus globale, multisectorielle, et probablement la plus brève aussi. Pendant deux semaines, les locaux du Centre communautaire de loisir de la Côte-des-Neiges ont été transformés en centre d'hébergement pour accueillir 400 personnes, 24 heures par jour. La Ville de Montréal, le CLSC, les organismes communautaires, des résidents, certains commerçants, tout le monde était là, ensemble derrière un même objectif, chacun avec son expertise, son rôle et sa contribution. Durant cette période, on a agi en dehors des cadres et des programmes. C'est le « modèle communautaire » qui s'est mis en place

spontanément et qui a fonctionné, intégrant les expertises de chacun, mobilisant les ressources disponibles, encadrant les bénévoles, en tenant compte des besoins spécifiques de certaines personnes (exemple : c'était en plein Ramadan).

Cette expérience de la crise du verglas illustre aussi le choc des cultures qui est souvent inévitable lorsqu'on travaille avec d'autres. Ainsi, lorsque la crise a été terminée et que les gens ont pu retourner chez eux, s'est présenté le cas d'une femme âgée en perte d'autonomie. Les intervenants-es du CLSC voulaient la diriger vers un centre d'hébergement. Les représentants de la Ville, responsables du site, voulaient que la femme soit retournée chez elle, puisque son fils était là pour l'accueillir. La responsable du secteur communautaire a dit « Et si on demandait à la femme, elle, ce qu'elle veut faire » ?. Une même situation, trois acteurs, trois approches !

Le Conseil communautaire

Le Conseil communautaire est né d'une volonté collective de travailler pour améliorer la qualité de vie des résidents du quartier. Au même moment, il y avait quelques initiatives dans d'autres quartiers de Montréal, mais il n'y avait pas encore de modèle. Le modèle de concertation a donc été inventé, en même temps qu'il s'expérimentait. Il s'agissait et il s'agit encore aujourd'hui d'un modèle résolument communautaire : il est en constante évolution, ses objectifs et ses actions sont centrés sur les besoins de la population, et son fonctionnement est participatif et inclusif.

Le Conseil a une structure et un fonctionnement qui favorisent la participation d'acteurs représentatifs de la communauté, issus de divers secteurs et réseaux d'intervention. Le Conseil compte 39 organismes communautaires membres, en plus du CLSC. Ses assemblées générales réunissent les représentants-es des organismes communautaires, de la Commission scolaire de Montréal et des services municipaux de même que des élus de l'arrondissement, des députés provinciaux et fédéraux, ainsi que des représentants-es ministériel-le-s.

Le Conseil communautaire se veut un lieu de synergie : il favorise le développement de réseaux de relations, de circulation d'information, de partage d'expertises, de ressources et de développement de liens de confiance. Il mise sur les forces et le dynamisme du milieu, ses priorités sont fondées sur une lecture commune des besoins du milieu. Il oeuvre dans le but d'obtenir des résultats concrets et a à son actif de nombreuses réalisations qui suscitent l'admiration.

Les équipements collectifs

Un exemple concret de cette expérience de développement social intégré : à l'automne 2005, l'Arrondissement va inaugurer une nouvelle bibliothèque et un Centre socio-communautaire dans le secteur nord du quartier. Cela marquera l'aboutissement de plus de 15 années de travail soutenu de la part du comité des équipements collectifs du Conseil communautaire.

La petite histoire de cette expérience commence dans la 2^e moitié des années 80. Des intervenants et des résidents réalisent alors que les équipements collectifs de loisir existants sont inadéquats, vétustes et insuffisants au regard des besoins grandissants du quartier. On forme alors le comité des équipements collectifs où on retrouve des résidents, des organismes communautaires et des organisateurs communautaires du CLSC.

Le comité commence par effectuer une étude qui vient confirmer les besoins et propose de développer 3 équipements distincts : agrandir et rénover les locaux du Centre communautaire de loisir, construire un Centre sportif et un Centre socio-communautaire (qu'on souhaitait multifonctionnel). C'est dans le cadre des assemblées générales du Conseil communautaire que la proposition a été débattue et qu'ont été arrêtées les orientations :

- On voulait que ces 3 équipements soient implantés dans des secteurs différents du quartier pour favoriser leur accessibilité par la population et dynamiser les différents secteurs;
- Que ces 3 centres soient complémentaires dans leurs missions respectives;

- Et qu'ils aient pour objectifs fondamentaux de servir d'outils pour le travail d'intégration, de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, ainsi que de favoriser l'animation de la vie de quartier et de soutenir l'émergence d'autres projets.

On s'entend aussi sur les phases et l'ordre de développement des équipements : les 3 centres seraient réalisés successivement, en 3 projets distincts, par la Ville de Montréal, selon les programmes et les outils financiers disponibles. Ces consensus ont constitué l'essence du mandat et les « guide lines » du comité. Une fois les besoins identifiés collectivement, le travail pour les faire reconnaître par les trois paliers de gouvernement a été enclenché. Des représentants-es de la Ville se sont joints aux autres acteurs et ils ont été associés à toutes les étapes de réalisation de chacun des projets.

Même si les objectifs poursuivis étaient partagés par tous les acteurs, les mandats, les rôles et les enjeux ont dû être clarifiés à plusieurs reprises, le plus souvent, à cause de considérations politiques. Pendant plus de 15 ans, la participation des organismes communautaires au sein du comité et le lien du comité avec l'assemblée générale du Conseil communautaire ont été les seuls éléments de permanence et d'ancrage des 3 projets, ce qui a permis de garder le cap sur les objectifs de départ.

Cette expérience en fut une de revitalisation urbaine intégrée pleine, entière et réussie. Elle a été multisectorielle, car elle a permis :

- D'expérimenter et construire un partage des connaissances du milieu;
- D'établir le respect et la reconnaissance des expertises spécifiques de chacun;
- De mieux comprendre la culture de travail, les valeurs, le rôle que les autres acteurs jouent dans la communauté, les capacités et les limites d'action de chacun.

Cette approche était globale et intégrée :

- Elle permettait à des acteurs différents de travailler à la réalisation d'un objectif commun pour améliorer la qualité de vie de la population du quartier;
- Elle visait à donner des outils à la communauté pour pouvoir agir dans plusieurs domaines à la fois.

Parce qu'elle a eu une stabilité dans le temps, cette expérience a produit une plus value pour tout le monde : les acquis de cette concertation ont pu être transférés dans d'autres sphères du milieu et dans d'autres espaces de concertation : pour organiser des événements, pour trouver une information, une ressource, etc.

L'expérience a été réussie surtout à cause des résultats concrets obtenus, le quartier a 3 nouveaux équipements. Outre les emplois créés directement pour le fonctionnement et l'opération de ces centres, on ne pourra jamais dire le nombre exact d'individus ou de familles que ce projet a contribué à faire sortir de la pauvreté. Les initiateurs du projet peuvent toutefois affirmer que le centre socio-communautaire a des espaces et des équipements pour permettre de soutenir différentes initiatives, comme le réseau des cuisines collectives, un incubateur pour des organismes naissants ou des associations bénévoles sans ressources financières, en plus d'une grande salle, dans le nord du quartier, permettant de réunir 400 personnes. Ces centres vont permettre à des centaines de résidents de briser leur isolement, de mieux s'intégrer, de faire des apprentissages, de mieux comprendre la société où ils vivent et d'y participer et d'avoir un meilleur accès aux ressources de la communauté.

En guise de conclusion...

Ainsi, selon cette expérience, pour qu'une initiative réussisse :

- Elle doit émerger du milieu;
- Elle doit être portée largement par lui ou venir en appui à ses efforts;
- Elle doit se donner le temps de bien connaître le tissu social de la communauté;
- Elle doit accepter le fait que les changements en profondeur prennent du temps;

- Elle doit composer avec la grande complexité et la fragilité du milieu.

Évidemment, un tel projet aura été exigeant pour certains partenaires en termes de cohésion et de continuité dans les orientations. Il s'est déjà présenté des situations où le représentant d'un ministère change d'attitude suite à un changement d'orientation qui l'incite à développer un nouveau programme.

Aussi, il est important de comprendre comment des initiatives provenant de l'extérieur et s'installant en parallèle des actions menées dans le milieu, risquent de causer des pressions supplémentaires sur les acteurs dont les ressources sont limitées. Souvent elles obligent ces acteurs à faire un choix entre investir leurs énergies dans la nouvelle initiative ou poursuivre le travail déjà entrepris. D'une part, c'est un choix déchirant à faire et, d'autre part, cela peut déstabiliser ou mettre en péril une initiative issue du milieu.

Devant l'engouement que semblent soulever les initiatives de développement social, il importe de soulever certaines considérations. Bien que les expériences réalisées ailleurs constituent une source d'inspiration, qu'elles poussent plus loin la réflexion et que c'est stimulant de voir que des milieux en difficultés innovent, s'organisent et trouvent des solutions pour améliorer leurs conditions il faut être prudent. Il faut éviter d'importer les expériences pour les transformer en modèles et les imposer par des soutiens financiers intégrés importants, plutôt que de soutenir des expériences montréalaises originales qui ont émergé des milieux. Dès ses débuts, l'expérience du Conseil communautaire de la Côte-des-Neiges a toujours été très pertinente pour son milieu. En conséquence, pourquoi ne soutient-on pas, de façon au moins égale, les initiatives qui ont émergé ici ?

Les initiatives « clé en mains » qui ont voulu s'implanter dans le quartier en imposant un modèle, une approche, une analyse de la problématique, des modalités de travail et d'organisation et les résultats à atteindre, ont suscité des tensions inutiles et contre-productives. Un certain nombre ont pu s'adapter en s'assouplissant ou en modifiant leur approche, mais quelques-unes se sont soldées par des échecs lamentables et ont même réussi à miner le travail et les efforts qui avaient déjà été accomplis.

Le concept de multisectorialité questionne également. On parle souvent indistinctement du « communautaire », des « institutions », comme si toutes les institutions – écoles, police, CLSC – formaient un bloc homogène, avaient les mêmes mandats, les mêmes rôles, les mêmes expertises, les mêmes pratiques et comme si ça allait de soi que les institutions travaillent ensemble. Mais cela est bien loin de la réalité. Les organismes communautaires ne sont pas tous pareils non plus, ils n'ont pas les mêmes ressources, ils n'ont pas les mêmes capacités d'action et ils ne sont pas, non plus, que des services à la communauté, complémentaires aux diverses institutions.

Sur le terrain, la multisectorialité apparaît comme une approche qui peut s'avérer très complexe, surtout lorsque certains partenaires sont aussi des bailleurs de fonds, des porteurs d'orientations ministérielles ou des représentants de programmes avec obligation de résultats à court terme. Apprendre à travailler ensemble prend du temps, et les différents acteurs doivent accepter de composer avec la complexité et la fragilité du milieu. Les façons de faire ne peuvent pas être prescrites ou imposées aux milieux d'une façon unilatérale.

Si les approches intégrées souhaitent une innovation à tout prix, les modèles laissent peu de place pour innover, explorer et expérimenter en dehors des cadres. Les approches de développement social urbain intégré, ne tiennent pas beaucoup compte du rôle et de la contribution des organismes communautaires à la concertation et au dynamisme du milieu, particulièrement en matière de lutte contre la pauvreté.

Il est préoccupant aussi de mettre en place des nouvelles approches, d'y investir un soutien financier important, de faire un appel large à la mobilisation, sans qu'il y ait de véritables politiques de développement social à long terme, avec, au mieux, un plan d'action sur quelques années.

Enfin, en matière de lutte contre la pauvreté, comment peut-on relever le défi des situations qu'on ne peut pas régler au palier local ? Par exemple : l'intégration en emploi d'immigrants très scolarisés, disposant d'expériences professionnelles parfois fort impressionnantes, mais dont les diplômes et les expériences de travail ne sont pas reconnus, qui ne maîtrisent aucune des deux langues officielles, qui font face à la discrimination raciale à l'embauche et dont les jeunes enfants sont sur une longue liste d'attente au service de garde ? Il apparaît évident qu'il y a des situations qui nécessitent des solutions collectives, qu'on ne peut pas régler au cas par cas. Il faut donc être conscient, au niveau local, des possibilités et des limites des actions qu'on peut entreprendre et des résultats qu'on peut espérer.

Les ateliers

Le défi de l'intersectorialité



Jean Panet-Raymond
Université de Montréal, FRAPRU

La présentation de Monsieur Jean Panet-Raymond porte sur l'intersectorialité, et plus particulièrement sur cinq défis qui permettront d'illustrer certains obstacles et conditions favorables à l'intersectorialité.

Pourquoi aborde-t-on aujourd'hui la question des approches intégrées ? Certains disent : « Je faisais déjà cela, il y a trente ans; est-ce une mode, une idéologie, une stratégie ? ».

En fait, c'est un peu tout cela et on en parle beaucoup pour de nombreuses raisons qui sont contextuelles. Il est question beaucoup des pouvoirs locaux. Il ne faut toutefois pas oublier les pouvoirs nationaux et internationaux. Les éléments idéologiques d'une mondialisation à caractère néolibéral doivent également être considérés, notamment dans ses aspects d'une vision consensualiste qui tente de niveler les différences : « il faut travailler ensemble et favoriser les échanges ». Il est certain également que cela s'inscrit dans une tendance où l'on souhaite réduire le rôle de l'État. On passe d'une situation où tout est à l'État vers une autre où tout est à la communauté : en fait les états délèguent leurs responsabilités aux municipalités et aux organisations mondiales du commerce si ce n'est aux entreprises. En somme, il y a un certain « déficit démocratique ». Voilà le contexte qui entoure le discours sur le développement et l'intersectorialité ainsi que la concertation et le partenariat à tous crins.

Cela découle également des nombreuses recherches qui permettent d'approfondir notre compréhension des nombreux facteurs qui influencent la vie. On tente de voir les gens dans leur globalité et on souhaite en tenir compte dans les programmes d'intervention. C'est une approche territoriale qui perçoit les problèmes moins en termes de clientèles particulières et de spécificités que dans leur globalité.



Les cinq défis

La vision

J'aime bien utiliser certaines notions qui découlent d'un schéma qui vient des autochtones de l'Amérique du Nord (La roue de la médecine), mais qui illustrent bien la vision de l'Organisation mondiale de la santé et qui réfèrent aux déterminants politiques, économiques, sociaux et culturels de la santé, au niveau de la personne (qui est au centre), de la communauté, de son environnement. Il s'agit en fait d'une vision globale qui tient compte des individus et des communautés dans un environnement influencé par le local, le régional, le national et l'international.

C'est ce qui m'amène à aborder l'intersectorialité et à noter qu'il existe une certaine confusion autour de ce concept. En fait, il existe des secteurs qui reposent sur un découpage politique ou organisationnel : le local, le régional, le national et l'international. Il existe aussi des secteurs autour des grandes missions de l'État : l'éducation, le transport, l'emploi, la santé, etc. Il existe également des secteurs selon le type de ressource : le communautaire, le privé, le public. Il existe enfin des secteurs qui reposent sur une classification des clientèles : les aînés, les jeunes, la santé mentale (qui ont d'ailleurs suscité l'émergence de nombreuses tables de concertation).

Le premier défi : la question du pouvoir

Il est essentiel, selon moi, d'aborder ici la notion de pouvoir, qui amène également le concept d'*empowerment* qui profite aussi d'un effet de mode. J'insiste d'ailleurs sur le fait que l'*empowerment*, ça doit être davantage que des paroles.

Lorsqu'on aborde la question du pouvoir dans l'intervention, on aborde en fait la question de la démocratie, du leadership politique ou du déficit démocratique. L'objectif du développement doit aussi être politique et le défi premier c'est de favoriser l'*empowerment* de la population qui devrait être au centre de ce développement et de cette vision intersectorielle. Avant tout, il faut viser les intérêts collectifs, ceux de la population et non les intérêts des différents acteurs.

C'est donc le premier défi, soit celui d'assurer le partage du pouvoir et des savoirs. Notons d'ailleurs sur ce dernier point qu'il existe diverses formes de savoir : celui d'experts et de professionnels mais aussi les savoirs expérientiels de la population. La reconnaissance de ces savoirs constitue une forme de pouvoir. À l'inverse, une non-reconnaissance de ces diverses contributions occasionne des inégalités qui rendent difficile toute démarche. Il est essentiel de reconnaître l'importance de toutes les contributions dans un travail intersectoriel ou de concertation. La participation est donc au cœur de l'*empowerment*.



Le deuxième défi : le temps

Le deuxième grand défi, c'est le temps. Il faut du temps pour que les divers partenaires puissent s'approprier, s'ouvrir à l'autre. Il faut respecter l'autre tant sur les plans personnel, professionnel, qu'organisationnel (ou institutionnel). Il faut être ouvert à ces différences, prendre le temps de comprendre les logiques administratives des autres, comprendre les savoirs et les contributions des autres. Ça prend du temps aussi pour changer les visions, les mentalités, les façons de faire; il y a des logiques ancrées. Il faut instaurer une culture d'accueil, l'ouverture et la souplesse pour passer du « je » au « nous » ou au « ensemble ».

Le troisième défi : la cohérence

Il est tout aussi important d'assurer une cohérence entre les paroles et les pratiques. Depuis une quinzaine d'années, on assiste à une inflation du discours sur le développement, la solidarité, la démocratie. Toutefois, entre « vouloir » et « pouvoir », il y a un univers. Beaucoup affirment vouloir travailler ensemble pour lutter contre la pauvreté, mais n'arrivent pas à poser des gestes concrets en ce sens. Parfois, c'est parce que les gens n'ont pas les ressources nécessaires pour y arriver. Il faut d'ailleurs adresser une mise en garde face aux dangers que représente le fait de siéger sur plusieurs instances de concertation : l'abus des tables de concertation peut devenir un prétexte à l'inaction.

Le quatrième défi : la gestion des tensions

La gestion des tensions et la création d'espaces de négociation, d'espaces de citoyenneté ou d'expression figurent également comme importantes dans la réalisation de démarches de concertation. Par exemple, s'il n'y a pas d'espace, au sein des organisations, pour que les membres puissent exprimer leurs doléances ou leur volonté, ça ne marchera pas. Il en est ainsi au sein de toute démarche réalisée à l'échelle d'un quartier ou d'une table de concertation.

Le cinquième défi : le leadership

Selon moi, le leadership peut prendre plusieurs formes et est le corollaire à la notion de pouvoir. Dans toute démarche, pour que ça fonctionne, ça prend des agents d'intersectorialité, des gens qui, à temps plein, se préoccupent de la mise en réseau, qui sont responsables de soutenir la concertation. Le leadership peut s'appliquer selon une géométrie variable selon les diverses étapes du processus d'action intersectorielle. Ainsi, le leadership peut, dans un premier temps, s'exprimer autour d'une idée ou d'un problème qui a été circonscrit. Il s'agit d'un leadership important. Au début d'un projet, l'idéation peut être une source de leadership. Dans de petites municipalités, souvent les élus assument un leadership important, ce qui est différent de la réalité montréalaise où la culture du communautaire est beaucoup plus développée.

Quand on commence à faire un processus de mise en réseau, ça prend des talents en organisation communautaire pour agir comme agent de relais. Une organisation s'efforce alors de profiter de son réseau et de tenter de le mobiliser : il faut alors un leadership organisationnel qui a la capacité de traduire des idées en projets concrets. Dans ce processus, les tensions pourront inévitablement exister et il sera utile d'avoir un leadership relationnel ou en diplomatie pour assurer le bon fonctionnement.

Enfin, il est nécessaire de faire appel à un leadership qui peut porter les préoccupations du projet à l'externe, de négocier avec le pouvoir et d'agir comme porte-parole.

Un autre leadership est celui de la critique. L'évaluation des projets repose sur un tel leadership qui est porteur de la pratique.

Il faut, aussi, être attentif afin d'éviter une fracture entre les gens du terrain et les élus ou les décideurs, entre les citoyens et les professionnels ou les politiques. Il faut enfin être prudent et éviter que les bailleurs de fonds bâillonnent l'expression citoyenne ou leurs projets. Sur ce dernier point, il est essentiel de réaffirmer la primauté de la vision sur le financement d'un projet. Il ne faut surtout pas adapter les activités aux seules exigences des bailleurs de fonds.

Bref, il faut assumer un leadership audacieux et délinquant, briser les frontières et les silos (par l'intersectorialité), être capable de transgresser les frontières pour atteindre un objectif commun.

En guise de conclusion

Les pratiques observées révèlent tout cela et permettent de tirer des leçons importantes pour poursuivre ce travail de développement solidaire, durable, démocratique où les individus et les communautés y trouvent leurs préoccupations ensemble.

L'enjeu de la participation de la communauté



Jocelyne Bernier
Université de Montréal

Les ateliers se sont amorcés avec une distinction entre d'une part, la participation sociale : un processus initié et animé par des citoyens et citoyennes ou des organismes qui usent du droit de s'associer et choisissent divers moyens de faire valoir leurs opinions et leurs intérêts; et d'autre part, la participation publique : un processus initié par les décideurs qui veulent connaître et/ou tenir compte de divers points de vue dans la prise de décision publique et qui établissent les modalités de cette participation. Trois ordres de questions étaient proposés pour la discussion :

RÉFLEXIONS SUR LES FINALITÉS DE LA PARTICIPATION PUBLIQUE : À QUOI ATTRIBUER LES OBSERVATIONS SUR LA DÉSAFFECTATION ET LA BAISSÉ DE PARTICIPATION PUBLIQUE DANS LA SOCIÉTÉ ?

Les participants reconnaissent un certain cynisme ambiant, voire même la démotivation et le désabusement face à la participation publique. Parmi les facteurs mentionnés, on retrouve :

- la société n'est plus homogène et la perception des enjeux se modifie en fonction de l'intérêt de chacun. Le besoin individuel prime et on observe une polarisation dans la société. Le milieu est donc moins propice à l'épanouissement de l'intérêt collectif. En l'absence de projet global, comment mettre de l'avant la notion de bien commun, comment le palier politique peut-il le traduire concrètement lorsqu'on retrouve des intérêts en contradiction ?
- Il n'y a plus vraiment de formation à la citoyenneté, que ce soit dans les écoles ou en éducation populaire, pour faire contre-poids à ces courants.
- Les gens veulent des résultats maintenant (une forme de « zapping social ») et il faut expliquer les délais nécessaires dans les processus de participation et de prise de décision.

Des obstacles structurels liés au cadre de la participation publique peuvent créer l'exclusion :



- La difficulté des institutions à s'ouvrir à la participation, ce qui implique de changer les règles de la prise de décision, a été relevée. « Pourquoi consulter si on élit des gens pour prendre des décisions ? » est un point de vue encore très présent.
- Le lobby est souvent perçu comme plus efficace que le système démocratique exigeant un arbitrage. Le fait que, dans certains cas, la marge de décision ne soit pas très grande donne l'impression que la participation est mise en place pour cautionner la décision.
- Il faut comprendre l'espace public, ce qui est difficile pour les résidents qui sont mal outillés dans un processus complexe. Les gens ne sont pas à court d'idées mais à court de mots.

- La vitesse de changement des structures décisionnelles fait en sorte que la participation se complexifie en même temps qu'on constate le peu d'outils pour les citoyens.
- La démarche s'accompagne d'une multiplication des réunions (information, consultation, etc.) ce qui demande un effort énorme de mobilisation. Il faut aussi tenir compte des différences hommes-femmes en termes de disponibilités.

La décentralisation vers les arrondissements municipaux est positive dans la mesure où elle entraîne la possibilité d'influencer la décision et donc une montée d'intérêt pour la participation, car le palier local est plus proche des gens, tandis que le niveau supérieur implique un gros appareil et nécessite des alliances. Par ailleurs, la question du territoire de référence, d'appartenance peut poser problème. L'envers c'est qu'il s'agit d'enjeux au niveau micro-local, au niveau du voisinage et qu'on peut se retrouver face à des communautés éclatées (syndrome « pas dans ma cour »).



Parmi les conditions favorables, les participants soulignent qu'il faut :

- un projet porteur qui fait en sorte que les gens se sentent concernés par la problématique; bien identifier les besoins et vérifier l'adéquation aux attentes de la population. Plus l'enjeu est proche des gens, plus il est concret, plus ils participent.
- une mobilisation des citoyens en les informant et en les outillant; il faut travailler à un changement des mentalités dans la répartition des responsabilités entre les citoyens et les institutions;
- Également, plus il est possible de rejoindre l'élu directement, plus les gens ont le sentiment d'avoir une influence réelle sur la décision.
- Certains participants ont suggéré d'initier la démarche à l'envers, c'est-à-dire, créer des espaces de participation et d'accompagnement, se mettre à l'écoute des citoyens.

LE PUBLIC CIBLE D'UNE DÉMARCHE DE PARTICIPATION PUBLIQUE ET QUELQUES PISTES FAVORISANT LA PARTICIPATION PUBLIQUE

Les participants ont souligné l'importance d'intéresser les citoyens habituellement absents, notamment les personnes pauvres, peu scolarisées ou nouvellement arrivées au pays, qui rencontrent plusieurs freins à la participation, d'où l'importance de créer un espace public adapté et de développer des formes d'accompagnement avec les personnes qui se sentent exclues afin de les rejoindre par des moyens variés.

Le rôle de l'animation pour favoriser la parole des personnes exclues et les aider à défendre leurs points de vue a été souligné. Il ne s'agit pas d'être porte-parole mais de susciter la parole. En ce sens, les groupes communautaires sont des relais importants mais ils ont de moins en moins de ressources pour l'éducation populaire et citoyenne et ils sont de plus en plus accaparés par les services et marqués par un courant de professionnalisation.

Des participants ont l'impression que les résidents qui se présentent seuls ont plus d'écoute que les groupes ou les comités, alors que les résidents défendent parfois des intérêts particuliers. Il ne faut pas idéaliser la société civile, car elle est traversée par des intérêts particuliers, voire même individuels. S'il n'y a que des citoyens, une vision des enjeux pourrait manquer car la somme des intérêts particuliers ne donne pas nécessairement l'intérêt collectif. Il peut être dangereux d'exiger comme critère de participation que tous soient des résidents plutôt que des porte-paroles de groupes, car il y a

un risque d'exclure des points de vue. En même temps, des préoccupations ont été exprimées sur la vie démocratique des groupes, sur la qualité de leur vie associative afin de donner la parole aux gens de la base.

Des participants ont aussi suggéré de ne pas oublier le secteur privé, en soulignant l'importance de faire le lien entre l'économique et le social.

QUELQUES PROPOSITIONS FAVORISANT LA PARTICIPATION PUBLIQUE

La volonté politique des décideurs : Seule une réelle volonté politique permettra les arrimages nécessaires entre les différents paliers de décision et d'intervention. Les élus et les fonctionnaires doivent lâcher prise : ne pas se positionner comme ceux qui savent, mais faire preuve de respect de la population, de sa connaissance de son milieu de vie et des enjeux de développement local. On demande souvent aux décideurs d'agir en expert, mais tous ne sont pas toujours à l'écoute de l'expérience de la population.



L'adaptation des normes, politiques et programmes aux réalités et aux initiatives des milieux ainsi qu'un changement de culture vers un rôle d'agents de liaison avec les milieux. Il faut encourager la formation des élus et des fonctionnaires, dans le but de changer les façons de faire des cultures bureaucratiques, pour développer des approches moins sectorisées et favoriser le décloisonnement et l'humilité dans la recherche de décisions éclairées. Tous les acteurs devraient mettre leur expertise au service de la population.

La reconnaissance politique et administrative de la capacité du milieu d'agir dans son développement. Considérer le citoyen comme un expert de son milieu de vie, une ressource pour l'améliorer, même si tous n'ont pas le pouvoir de la parole, tout en évitant le langage inaccessible. Les divergences sur les problématiques ne sont pas nécessairement un problème et il est important de favoriser l'expression des tensions, tout en s'assurant du respect entre tous les acteurs.

La reconnaissance de l'action et du rôle des réseaux communautaires comme relais auprès des personnes et des collectivités en misant sur la participation sociale. Reconnaître leur contribution au plan de l'accompagnement et du soutien notamment auprès des personnes exclues de la vie politique. Chez ces organismes, reconnaître qu'il y a parfois des différences entre ce que pensent les intervenants et les citoyens, et s'appuyer sur la qualité de leur vie associative afin de donner la parole à leurs membres comme base de légitimité. Il faut également travailler dans les concertations multisectorielles, pour éliminer certaines formes de compétition où chaque groupe est jaloux de son propre pouvoir, de ses intérêts, ce qui peut miner la participation citoyenne.

Intégrer la participation publique aux mécanismes de prise de décision. Si la consultation reste toujours ponctuelle, on n'a pas d'outils pour travailler au développement de la participation. Il faut favoriser la diffusion de l'information et des connaissances pour permettre aux collectivités de faire des choix éclairés et judicieux, faire un effort de vulgarisation, rendre la structure accueillante, impliquer les citoyens à toutes les étapes de la prise de décision et leur transmettre les suivis des décisions et surtout travailler sur le long terme en s'appuyant sur l'éducation populaire et citoyenne en favorisant un pouvoir d'initiative plutôt que de se limiter à recevoir les réactions aux décisions.

Financer l'éducation à la citoyenneté à partir d'un fonds de formation venant de la CRÉ. S'assurer que les coûts financiers de la participation publique soient assumés par les institutions qui consultent.

JE PROPOSE UN PETIT AJOUT PRATIQUE :

Tiré du document : A. Thibault, M. Lequin et M. Tremblay (2000). *Cadre de référence de la participation publique* texte photocopie produit par le groupe de travail sur la qualité de la participation publique formé à la suite du Forum sur le développement social.

LES CONDITIONS PRATIQUES DE LA PARTICIPATION PUBLIQUE

1. La décision n'est pas prise mais elle est à venir.
2. Celui qui initie la participation a le pouvoir de décider.
3. Le décideur accepte d'être influencé et s'engage à une reddition publique de compte.
4. Le processus est largement accessible et des conditions facilitantes sont mises en place.
5. Le processus est public et publicisé.
6. Les règles de la participation doivent être claires, connues et convenues.
7. La participation doit être précédée d'une phase d'information et de questionnement sur les enjeux de la participation (ex : plan d'aménagement – pas de transport...).
8. Le débat est public et fondé sur l'intérêt commun.
9. Les citoyens et citoyennes doivent être touchés par la question ou l'objet de participation.
10. La participation doit avoir lieu dans un moment opportun.

La mesure de l'impact et des résultats des approches intégrées en développement social urbain



Gilles Sénécal
INRS-Urbanisation

Les indicateurs permettent de mesurer les impacts des orientations. Ils peuvent également aider à les définir. Plusieurs types d'indicateurs peuvent être utilisés selon les actions. Cependant, certains indicateurs devraient traverser tous les projets d'approches intégrées. L'atelier 3 a eu l'occasion d'en discuter. Il s'est également posé la question de savoir quels types d'indicateurs (observables ou non) doivent être utilisés dans le cadre des approches intégrées en développement social. Quels sont les aspects non mesurables sur lesquels il faut s'attarder (savoir, acquisition de connaissance, etc.) ?

L'évaluation a toujours une « volonté politique ». De plus en plus, il est question de mesurer l'impact des actions, de gérer en fonction des résultats à atteindre. Les approches intégrées n'échappent pas à cette logique. D'entrée de jeu, l'atelier a reconnu cette situation que d'aucuns ont décrite comme une tradition « imposée » par les bailleurs de fonds. Dans les faits, la mesure des impacts et des résultats équivaut à évaluer. Or, évaluer une action, c'est juger de sa valeur. Évaluer une action publique, une politique publique, c'est juger de leur valeur au regard de critères préalablement explicités et sur la base d'informations rassemblées et analysées à cet effet. L'évaluation doit permettre la compréhension d'ensemble de la politique ou de l'action étudiée, l'appréciation globale de ses effets et du degré d'atteinte de ses objectifs et ,enfin, la pertinence et l'efficacité des ressources mobilisées pour sa mise en œuvre. Les conditions dans lesquelles se réalise une évaluation doivent permettre de répondre à la double exigence, à savoir :

- Un regard extérieur porté sur la politique ou l'action évaluée;
- Une prise en compte équitable des points de vue de ses décideurs, de ses acteurs et de ses bénéficiaires.

Malgré cette tendance à vouloir tout évaluer, les participants se sont posé quelques questions, à savoir pourquoi mesurer les impacts des actions, puisque l'évaluation en soi pose des défis au niveau de l'action ? Pourquoi évaluer nos actions quand on sait que les actions en matière d'approches intégrées sont disparates ? Comment mesurer les actions dans les projets d'actions intégrées quand on sait qu'il est difficile de rallier des actions de divers ordres ? Parle-t-on de reddition de comptes ou d'évaluation ?



Types d'indicateurs

Que doit-on mesurer dans les projets d'approches intégrées ? Les membres de l'atelier ont ensuite déterminé trois groupes d'indicateurs : les indicateurs de diagnostic comme les indices développés par

Pampalon et coll.(2001), les indicateurs de processus et les indicateurs de résultats. Mais quels liens peut-on établir entre ces trois types d'indicateurs ?

Si L'atelier reconnaît l'utilisation des indicateurs socioéconomiques tels le revenu moyen des ménages, le taux de chômage, la scolarité, le taux de familles monoparentales, le taux de personnes seules, il estime qu'il faut s'attarder sur les aspects non mesurables des actions. En terme de résultats attendus, les participants aux ateliers ont noté le sentiment d'appartenance, la sécurité, l'accessibilité des services, l'implication des citoyens. Se pose alors la question de savoir comment mesurer l'impact des actions « non mesurables », ces actions de nature qualitative. Compte tenu de la nature de ces actions, plusieurs notent qu'il faille mesurer les effets de ces actions seulement à la fin des projets (ex. 3 ans).



La création des indicateurs, selon les membres de l'atelier, devrait se faire en partenariat en s'entendant sur une base commune. Les indicateurs devraient jumeler les « trajectoires individuelles » et les « trajectoires communautaires » mais également inclure la « manière de travailler ensemble ». Ajoutons que les membres de l'atelier ont insisté pour dire que pour la construction de ces indicateurs, il serait important d'aller chercher auprès des citoyennes et citoyens l'indicateur principal qui est la satisfaction de la population. Un autre type d'indicateur a été soulevé par l'atelier : ne pas créer d'attentes qui ne seront pas comblées. Les participants ont ensuite ajouté qu'il faut mesurer l'impact d'un projet sur la dynamique existante dans un milieu.

Par exemple, quand on se place au niveau communautaire, les indicateurs doivent toucher le processus de mobilisation. Dans le cadre des projets de revitalisation mis en place par la Ville de Montréal, pour l'instant, l'évaluation a surtout porté sur les processus (notamment, la mobilisation), nous sommes encore loin des résultats des projets. Aussi, les participants à l'atelier remarquent que l'horizon des projets est trop court pour mesurer les impacts à long terme. Au départ, il y a lieu de déterminer les objectifs, les cibles et les indicateurs.

Vers des recommandations

Pour l'atelier, la mesure de l'impact et des résultats des approches intégrées en développement social urbain suppose de :

- Définir les dimensions du concept de départ et définir ensuite des indicateurs en développement social;
- Se poser la question du comment favoriser la participation des citoyens ?
- Identifier qui est imputable. Indicateur de volonté politique;
- Identifier quels sont les outils dont nous disposons pour mieux identifier les indicateurs selon les milieux;
- Aller vers des approches participatives et éviter le type d'évaluation « top-down »;
- Mesurer les impacts des infrastructures en aménagement urbain.

L'atelier recommande aussi la mise en place d'un comité de travail qui aurait comme mandat d'identifier les indicateurs, des pistes d'action communes et un mode d'évaluation du développement social avec une implication des citoyens dans la démarche.

Exemples de mesure d'indicateurs : Tableaux de bord métropolitains et développement social

Le projet de Tableau de bord métropolitain, piloté par l'équipe de l'INRS¹, vise à doter Montréal d'un outil de mesure de l'état de la métropole, permettant essentiellement de retenir des dimensions comme celles associées à la santé des collectivités, à la qualité de l'environnement, à l'image de la ville ou du quartier, au développement social, à l'innovation, au niveau de tolérance ou encore aux impacts sociaux des actions ou des interventions engagées par les acteurs sociaux. Nous sommes ici dans une sphère qui dépasse l'évaluation stricte d'un projet ou d'une politique.

Le projet cherche en fait à développer un modèle théorique et méthodologique qui puisse être utile aux acteurs sociaux, autant ceux à l'origine de la demande sociale des outils de mesure que de la société urbaine concernée.

Le projet prend appui sur plusieurs exemples de mesures du développement social, tant à Toronto, à Ottawa, à Calgary, à Jacksonville, à Cleveland, à Boston, en France, au Brésil et par la Fédération canadienne des Municipalités, entre autres. L'expérience canadienne de mesure de la qualité de vie a connu récemment des avancées sous l'impulsion de la Fédération Canadienne des Municipalités (FCM). La Fédération a développé le système des rapports sur la qualité de vie dans les municipalités canadiennes, en approchant des dimensions comme la protection et l'amélioration de l'environnement naturel et bâti; les possibilités de réaliser les objectifs, les espoirs et les aspirations personnelles, la promotion d'un partage juste et équitable des ressources communes, les possibilités pour les résidents de satisfaire leurs besoins fondamentaux; la richesse des interactions sociales et l'inclusion de tous les résidents à la vie communautaire (FCM, 2004). Cette approche a été adoptée par plusieurs municipalités canadiennes dont Ottawa, Toronto et Calgary tout en y ajoutant des éléments comme l'état de l'environnement ou du développement social.

¹ Gilles Sénécal, Jean-Pierre Collin et Sophie Huot.

Les conditions de réalisation des projets intégrés de développement urbain durable



Claude Jacquier

Directeur de la recherche, CNRS (Grenoble, France)

(Veuillez noter que la présentation PowerPoint de monsieur Jacquier peut être consultée sur le site web de la Conférence régionale des élus-es de Montréal à l'adresse suivante : www.credemontreal.qc.ca).

Quel problème cherche-t-on à traiter lorsqu'on fait appel aux approches intégrées de développement social urbain ? En fait, ces approches sont nées de la nécessité explicite de trouver des réponses adaptées aux problèmes de la fragmentation sociale et spatiale des villes et aux phénomènes de dévalorisation de certains territoires urbains. Si ces problèmes renvoient à une explicitation des mécanismes de distribution des populations et des groupes sociaux dans l'espace urbain, ils réfèrent aussi à une analyse des systèmes politico-administratifs de régulation des territoires urbains qui conditionnent largement la manière dont les villes s'organisent et se fragmentent socialement et spatialement. L'objectif implicite et peut-être central des politiques et des programmes intégrés de développement urbain durable est bien de provoquer une mutation de ces systèmes.

1. Comprendre la stratégie des acteurs urbains

Il faut d'abord se demander quels sont les mécanismes qui structurent cette distribution de population dans les régions urbaines et pourquoi les gens quittent leur quartier, voire fuient la ville pour s'installer dans les territoires « périurbains » ? Une telle analyse doit fournir des éléments de compréhension des composantes « de l'être et du vivre ensemble » dans les sociétés urbaines et des stratégies à mettre en œuvre pour que cet être et ce vivre ensemble puissent retrouver droit de cité dans certains territoires urbains.

Les personnes qui quittent la ville et certains de ses quartiers poursuivent des objectifs qui mettent en question une vision de l'être et du vivre ensemble fondée sur la diversité du peuplement des territoires urbains. L'objectif pour ces personnes est en quelque sorte d'échapper à ces principes en mettant en œuvre une sorte de programme que j'appelle RUSÉ. Qu'est-ce que le programme RUSÉ ?

Le R désigne les **ressources**. Ces personnes quittent leur quartier pour s'installer ailleurs à la recherche de ressources qu'elles soient monétaires, culturelles, sociales ou environnementales.

Le U désigne le milieu **urbain** : Ces personnes sont en quête d'un milieu urbain de qualité, c'est-à-dire un milieu qui leur offre une bonne qualité de vie dans sa dimension écologique, une qualité de vie qu'ils pensent ne plus pouvoir trouver en ville et notamment dans certains quartiers. Ce milieu urbain doit leur offrir la possibilité de vivre avec des semblables (l'entre soi).

Le S désigne la **sécurité** : Ces personnes recherchent notamment un lieu qui leur offre une sécurité, pour eux, leur famille (sécurité des personnes), mais aussi pour leurs biens (mise à distance des situations conflictuelles potentielles).

Le É, enfin, signifie que ces personnes cherchent à se prémunir pour le futur en se garantissant l'accès à un système **éducatif** de qualité pour leurs enfants, une manière de défendre leur pouvoir d'achat futur et leurs retraites dans un monde moins solidaire.

Une **approche intégrée du développement urbain durable** doit donc inclure ces divers éléments et proposer des programmes d'intervention applicables aux territoires les plus dévalorisés des villes. En prenant en compte ces éléments du programme RUSE, il est possible de renverser le sens des logiques d'évolution.



2. Critiquer la logique des procédures

Dans la logique du discours et des procédures, les politiques et les programmes intégrés de développement urbain vont du général au particulier légitimant une approche « top down » qui comporte quelques pièges et qui peut déboucher sur des impasses.

1. On part d'un objectif de base : mettre en œuvre des approches globales et intégrées.
2. Pour réaliser ces approches, il faut établir un contrat entre les acteurs nécessaires à leur mise en œuvre : les acteurs doivent s'entendre et aboutir à la signature d'un contrat de coopération.
3. Ce contrat fonde la construction d'un partenariat au sein d'une liste d'acteurs administratifs engagés au sein d'une procédure souvent complexe.
4. Il faut dès lors trouver un territoire sur lequel intervenir, par exemple un quartier sur lequel il faut intervenir ; celui-ci sera identifié par le niveau de pauvreté, un niveau tel qui justifie l'intervention, sinon, on n'obtient pas de crédits (biais des diagnostics opérationnels qui sont souvent à charge).
5. À la fin, un projet est proposé ; c'est un être abstrait et souvent une réponse standardisée, préformée par la procédure, qui pourrait s'adapter à n'importe quel territoire.

3. Appréhender les différentes dimensions d'un territoire

Une approche intégrée, ce n'est pas cela. Une approche intégrée c'est une approche qui prend en compte un certain nombre d'éléments et, en premier lieu, le territoire (la communauté de base).

Le territoire ou la communauté de base comprend trois composantes essentielles avec lesquelles il va falloir composer pour construire une stratégie intégrée de développement urbain durable.

1. C'est **un lieu physique**, un endroit singulier qui ne peut être substitué à aucun autre et auquel aucun autre ne peut lui être substitué.
2. Ce sont **des gens**, des résidents qui vivent et travaillent dans ce lieu en déployant certaines activités et certains services. Ce sont les partenaires irremplaçables de toute politique et de tout programme.

3. Ce territoire, on l'oublie trop souvent, est **institué** et il est fait d'**institutions** diverses et variées (organismes communautaires ou associations, équipements, activités et services commerciaux) que ces gens se sont donnés ou qui leur ont été imposés de l'extérieur. Ces institutions sont le produit d'un champ relationnel et obéissent à des lois communes (common law, home rule).

Il est nécessaire d'avoir une connaissance anthropologique des ces trois éléments. Il faut les connaître parfaitement à travers **un diagnostic à charge et à décharge et un diagnostic partagé**. C'est en quelque sorte la condition sine qua non de la mise en œuvre d'un programme réussi. Il faut connaître les logiques d'intervention des acteurs, des gens sur le terrain; bien connaître les modes de fonctionnement des institutions. Il faut aussi savoir comment agissent les divers acteurs, quelles seront leurs attitudes et leurs comportements devant des stratégies de changement que suppose le développement. Il faut savoir anticiper et définir une stratégie.

Malheureusement, trop souvent, on s'occupe des lieux physiques, parfois on s'occupe moins des gens et trop rarement des institutions et des acteurs du territoire. Il s'agit d'une erreur majeure qui est rédhibitoire lorsqu'on prétend mettre en œuvre un programme intégré de développement urbain durable.

4. Construire une logique d'intervention intégrative

La logique de l'intervention (le processus de développement) est à l'opposé de la logique du discours (la procédure). La logique de la mise en œuvre pratique est une logique ascendante (« bottom up »). Il faut procéder à un véritable renversement de l'ordre du discours et bien évidemment ce renversement est une critique en acte de l'organisation des comportements, des routines, des bureaucraties et... des pouvoirs.

1. On part d'une **approche territoriale** sur la base d'une bonne connaissance des territoires dans leurs trois dimensions (lieu – place, gens – people, institutions – common law) à partir de bons diagnostics anthropologiques à charge et à décharge et partagés entre les différents protagonistes.
2. On essaie de connaître quelle est l'**atmosphère** ou quel est le climat afin de mesurer les potentialités et l'énergie mobilisable pour impulser une dynamique. L'atmosphère est particulière à chaque territoire. Chaque territoire présente, en effet, un capital humain, un capital social et un capital culturel qui lui sont propre, fruits d'une longue maturation historique. Bref, chaque territoire a des spécificités qui ne sont pas transposables dans un autre territoire.
3. Cette connaissance fine du territoire et de l'atmosphère qui y règne indique quels sont **les projets** susceptibles d'y prospérer et de les féconder. N'importe quel projet n'est pas en mesure de prendre racine dans un territoire donné et sous un climat donné. Il y faut des projets particuliers plus ou moins hybridés.

Cette **dialectique territoire - atmosphère- projet** est au cœur de la mise en œuvre des programmes intégrés de développement urbain durable. Il y faut un certain savoir-faire, un feeling, un esprit, ce que les joueurs de flamenco appellent la *duende*. C'est le savoir-faire d'un jardinier ou d'une jardinière capable d'apprécier les potentialités d'un territoire, les opportunités offertes par l'atmosphère et ses rythmes saisonniers, la qualité d'une plante et surtout de les associer en temps opportun et d'assurer que cette « coopération conflictuelle » des éléments présente une certaine « stabilité dynamique ».

C'est cette dialectique qui est constitutive de ce que l'on appelle généralement **une bonne pratique**. Compte tenu de ses ingrédients, il est clair qu'il n'est guère possible de la transférer. À partir de là, le partenariat est constitué par la réunion de tous les acteurs investis dans le projet. Il est alors possible de signer un contrat qui doit concrétiser une approche plus intégrée, ce qui est un des objectifs de départ.

On a ainsi brossé l'architecture d'un **algorithme** (territoire - atmosphère - projet - contrat - projet plus intégré) qui, par itérations successives, doit permettre une intégration progressive des approches sectorielles traditionnelles et des institutions publiques et privées chargées de les mettre en œuvre (intégration territoriale, intégration verticale, intégration horizontale, cette dernière étant la plus difficile à réaliser).

Ainsi qu'on peut le constater, l'intégration ne se décrète pas par une procédure, un programme intégré est une **construction** pas à pas. Il n'est pas nécessaire d'avoir, au point de départ, des projets de grande envergure. Il faut souvent commencer par de petits projets particulièrement bien ciblés sur leur objet et associant quelques partenaires particulièrement bien choisis. En quelque sorte, il faut démarrer par un projet réunissant une certaine masse critique de partenaires, susceptible par sa réussite d'attirer d'autres acteurs, de les capter et de les amalgamer au projet initial (processus d'accumulation qui s'accompagne d'une diversification des composantes) afin de créer de la complexité et de générer un processus de redistribution, de diffusion, d'essaimage et de fécondation. C'est un processus d'accumulation, de complexification et de reproduction élargie.

5. Quels moyens, quelles ressources ?



On n'insistera jamais assez dans cette dynamique de projets intégrés (l'algorithme du jardinier) sur l'importance de la qualité des gens, des professionnels des institutions qui interviennent, des élus concernés, et celle des acteurs communautaires.

Assez souvent, on se dit : « Sans financement on ne peut pas faire de projets ». Il faudrait plutôt dire : « Sans projets de qualité, on ne peut pas avoir de financement ». En effet, si on ne sait pas concevoir un projet capable, dans une atmosphère donnée, de féconder le territoire tel que nous l'avons défini avec ses trois composantes (lieu, gens, institutions) alors il est illusoire de chercher à travailler dans ce domaine.

Cette question des ressources doit nous conduire à interroger les potentiels, monétaires notamment, qui existent dans les territoires. Quels budgets ordinaires ou consolidés y sont investis ? Quels sont les budgets disponibles ? Assez rarement, les diagnostics permettent de dresser un bon état de la situation, d'évaluer ces potentiels et ce que l'on peut faire pour réactiver autrement ces ressources existantes. Il en est ainsi des budgets d'allocations diverses attribués aux résidents d'un territoire. Ces budgets sont souvent considérés comme de l'argent « improductif » (une manière fréquente d'appréhender les dépenses sociales) or, ces budgets viennent alimenter le circuit économico-financier local et pourraient, moyennant une certaine **traçabilité**, être utilisés plus judicieusement dans une stratégie de développement.

Dans le domaine budgétaire et financier, on doit se poser la question des marges de manœuvre possibles ? Dans les budgets, quelle est la part réaffectable d'une année à l'autre ? Rappelons que l'affectation future des masses budgétaires est à 95 % connue d'avance. La marge de manœuvre budgétaire sur laquelle on travaille n'est donc que de seulement 5 %, et parfois moins. C'est là que l'on peut identifier toute l'importance des budgets spécifiques, parfois de faible importance mais libres d'emploi d'une année sur l'autre, mis en place par toutes les politiques de cette nature au niveau européen. Certains disent : « On ne dispose que de 150 000 \$ de budget d'intervention; ce n'est pas assez ! ». En fait, si on vient ajouter ces 150 000 \$ de budget libre d'emploi aux 150 000 \$ correspondant aux 5 % réaffectable du budget ordinaire, on double la marge de manœuvre possible

d'une collectivité locale. Quand on double une marge de manœuvre budgétaire d'une collectivité locale, on multiplie considérablement sa capacité d'agir !

Un autre débat qui n'est pas suffisamment abordé habituellement tient aux questions culturelles et politiques qui sont pourtant au cœur de ces nouvelles approches intégrées du développement urbain durable. L'approche intégrée implique en effet un changement de paradigme, toute proportion gardée, une sorte de révolution copernicienne.

La connaissance que l'on a des différentes communautés culturelles ou ethniques et, surtout, de leur association possible aux programmes de développement est généralement insuffisante. On raisonne à partir de nos propres codes et catégories, en ignorant les richesses des autres. Michel de Certeau, a écrit un livre intéressant à ce propos : *L'invention du quotidien. Art de faire*, (1980). Il y a dans cet ouvrage, qui poursuit une tout autre ambition, des notions importantes sur les approches intégrées. L'auteur y décrit en particulier cet « art de faire » essentiel qui permet l'hybridation et le métissage culturels. D'autres comme Édouard Glissant parlerait de la créolisation du monde, une source de richesses renouvelées.

Un autre élément est peu présent dans les discussions au cours de ce colloque et cela me frappe par rapport à la situation européenne, il s'agit de la place accordée aux pouvoirs locaux. Ils sont quasiment absents des réflexions. J'ai entendu : « Il n'y a pas grand chose à attendre d'eux ». Pourtant, dans un futur proche, les pouvoirs locaux se verront confier des compétences essentielles comme c'est déjà le cas en Europe. Il faut attirer ici l'attention sur un problème important : comment ces enjeux urbains pourront être mis à l'agenda politique; comment on peut s'assurer que la lutte contre la pauvreté figure parmi les préoccupations du politique, comment faire en sorte que les pauvres constituent une force politique ?

Les pouvoirs locaux sont essentiels pour assurer le développement de projets économiques. Dans une ville on retrouve souvent trois grands types de zones : la zone centrale avec les bureaux et les administrations, les zones branchées, c'est-à-dire les secteurs en développement, les secteurs où des gens à revenus normaux s'établissent, et les zones dites débranchées, c'est-à-dire les secteurs sans activités, où vivent les personnes les plus pauvres. Les zones branchées bénéficient de nouvelles ressources et ces zones connaissent un vigoureux développement urbain dont les effets ne diffusent pas par capillarité vers le reste des territoires.

Tout l'enjeu est de faire en sorte qu'un ruissellement de ressources s'établisse des zones branchées en direction des zones débranchées. Ce ruissellement, souvent postulé, ne se met pas en place de manière spontanée et en tout cas, ce ne sont pas les mécanismes du marché seuls qui y pourvoiront. Souvent, il faut canaliser ces ressources vers les zones débranchées et seul le prélèvement fiscal et les mécanismes de redistribution peuvent être d'une certaine efficacité. Là est le rôle du pouvoir politique local.



Une dernière dimension importante du développement urbain doit être soulignée, peut-être la plus essentielle, c'est la question du genre. Les femmes jouent un rôle majeur dans nos économies urbaines, un rôle trop souvent méconnu et mésestimé. En Afrique, quand on veut faire du développement ou expliquer ce qu'est la démocratie, c'est à elles qu'on doit s'adresser. Si on néglige cela, on court à l'échec. On peut se demander si d'avoir trop négligé la place et le rôle des femmes au cours des dernières décennies, n'a pas été la raison principale de la faillite de ce continent.

J'aimerais terminer mon intervention sur cette dimension du développement que m'a enseigné l'Afrique, une explicitation de l'économie urbaine et de la place qu'y occupent les femmes.

Cette économie urbaine se compose en fait de cinq types d'économie. En premier lieu, nous avons ce qu'on pourrait appeler « l'économie émergée », constituée de l'économie marchande, telle que nous la connaissons et de l'économie de redistribution (welfare).

Nous avons ensuite « l'économie immergée », constituée de l'économie domestique, de l'économie solidaire et de l'économie de braconnage (survie).

Enfin une économie intermédiaire, l'économie sociale et solidaire, l'économie communautaire.

Alors que les hommes se retrouvent dans deux économies (l'économie marchande, l'économie de braconnage), les femmes, elles, se retrouvent généralement au cœur de ces cinq économies, avec un rôle de premier plan dans l'économie domestique, dans l'économie solidaire ainsi que dans l'économie de redistribution (welfare). Si on veut véritablement mettre en œuvre des programmes intégrés de développement urbain durable, il faut absolument s'appuyer sur cette base économique multipolaire dans laquelle les femmes jouent un rôle majeur. Malheureusement cette dimension est beaucoup trop sous-estimée dans les stratégies politiques. Il nous revient peut-être aujourd'hui de faire qu'il en soit différemment.

Les conditions de réalisation des projets

Chantier de revitalisation urbaine et sociale Vivre Saint-Michel en santé

Pierre Durocher

Conseiller Projet Saint-Michel
(et ancien directeur général du CLSC Saint-Michel)



Les conditions de réalisation d'un projet de revitalisation

À la suite de l'expérience du Chantier de revitalisation urbaine et sociale amorcée dans le quartier Saint-Michel au cours de la dernière année, on m'a demandé de vous faire part de quelques réflexions sur **les conditions favorisant le succès d'un projet de revitalisation**.

Ce que je vais vous livrer brièvement, ce sont les réflexions d'un gars de terrain. Il est certain que si je connaissais parfaitement les réponses, vous les connaîtriez aussi, et on ne serait probablement pas ici cet après-midi. Il s'agit donc d'une réflexion empirique qui a toute sa valeur mais qui a aussi ses limites.

Même si, dans le quartier Saint-Michel, nous avons une tradition de concertation de près de 20 ans, nous nous considérons toujours, et peut-être encore plus aujourd'hui qu'auparavant, dans une dynamique d'apprentissage.

D'ailleurs, c'est probablement, en matière d'approche intégrée en développement social, la première condition de succès : se mettre en position d'apprentissage, donc d'ouverture et d'écoute de son milieu, bien sûr, mais également de l'expérience, de la riche expérience, des autres communautés.

Les conditions favorables à la réussite

Si on se base sur notre courte expérience, on peut identifier 7 facteurs qui ont facilité notre projet :

1. **Une base reconnue comme légitime et ouverte à partir de laquelle on élabore le projet.** Dès le départ, le projet a avantage à être proposé par un groupe, un organisme qui a acquis sa légitimité dans le milieu et envers lequel il existe un bon niveau de confiance. De plus, il est important que le projet soit perçu comme le projet de tous ceux et celles qui veulent y participer, que ce soit un projet inclusif. Il ne s'agit donc pas du projet d'un groupe, mais de tout le monde. C'est donc un projet ouvert, porté par un groupe, une instance légitime et crédible.
2. **Une large place à la participation et au point de vue des citoyens et citoyennes.** Les citoyens ont une connaissance quotidienne de leur quartier et ils savent ce qu'ils n'aiment pas dans leur quartier et ce qu'ils souhaiteraient voir changer. Ensemble ils constituent la continuité du quartier. Ils constituent également la base électorale des pouvoirs publics. Leur association au projet lui donne une légitimité et une assise démocratique. Leur implication, dès le départ, donne un élan d'espoir au projet.

3. **Un point de vue partagé de la situation actuelle du quartier et de son avenir.** On parle donc d'un diagnostic et d'une vision à long terme. À travers toutes les statistiques et autres informations, il faut identifier les grandes faiblesses de notre milieu, les forces et les opportunités et, en contrepartie, une vision d'avenir où ces faiblesses sont corrigées, sur la base des forces et opportunités.
4. **L'existence de ce que Gérard Divay appelle « un réseau de conspirateurs ».** Un quartier ne dispose pas des leviers nécessaires pour sa revitalisation. Il est donc nécessaire qu'il puisse compter sur des personnes, dans toutes les sphères d'activité et d'influence, qui, chacune à leur façon, mettent l'épaule à la roue. Parmi eux, il en faut quelques-uns qui sont, ce que j'appellerais des « grands conspirateurs », qui permettent d'étendre le réseau, de le solidifier et de favoriser sa mise à contribution au projet. Dans notre projet, la participation de ces personnes a fait toute la différence.
5. **Un plan d'action bâti autour de quelques grandes priorités.** Plus ces priorités feront l'unanimité auprès de la population et des intervenants, plus il sera un catalyseur fort pour l'action. Il est un instrument puissant pour dépasser les interventions en silo et orienter l'ensemble des acteurs vers l'action. On nous avait conseillé de faire en sorte que tout le projet soit orienté vers l'action et l'opportunisme dans l'action. Notre expérience confirme cette approche.
6. **Un investissement intensif sur une période de temps suffisamment longue.** Un quartier qui s'est détérioré sur une période de 20 ou 30 ans ne peut pas être redressé par un projet d'appoint de quelques années. Pour renverser la tendance, il faut des investissements intensifs et prolongés, des moyens importants et ce, probablement sur une période minimale de 10 ans.
7. **Une évaluation continue.** Et là je fais la boucle avec mon point de départ. Si, vraiment nous sommes dans un processus d'apprentissage, il faut intégrer l'évaluation à l'action, le plus tôt possible, afin de bien appréhender l'action et d'ajuster le tir, au besoin, le plus rapidement possible.



Mot de clôture



Colloque sur les approches intégrées en développement social urbain : enjeux et défis

Micheline Dubé, présidente
Forum régional sur le développement social de l'île de Montréal
Directrice générale du Carrefour Relance

Nous venons de vivre deux journées intenses et intéressantes. Au terme de ces deux jours de colloque, j'ai juste envie de vous dire merci. L'objectif du Forum régional sur le développement social de l'île de Montréal en organisant ce colloque était d'offrir une occasion pour échanger sur les approches intégrées en développement social urbain afin de :

1. Mieux connaître les multiples expériences d'approche intégrée en développement social urbain à Montréal, au Québec, au Canada et ailleurs dans le monde;
2. Identifier les enjeux, les défis et les facteurs de réussite des approches intégrées en développement social urbain;
3. Questionner nos approches intégrées de développement social urbain à la lumière des renseignements obtenus.

Pour moi les objectifs ont été atteints. Le colloque sur les approches intégrées en développement social urbain est un succès. D'abord, succès de participation puisque nous avons plus de 250 inscriptions et que nous avons dû malheureusement refuser plusieurs personnes. Nous pouvons donc conclure que l'événement répondait à un besoin. C'est également un succès par la richesse des présentations, des échanges et des discussions qui ont eu cours dans les ateliers. Soyez assurés que tout le contenu de l'information de ces deux jours sera soigneusement consigné dans des actes qui vous seront acheminés dans les meilleurs délais.

Ces deux jours, sont aussi un succès de collaboration entre les membres du Forum et plusieurs partenaires, le milieu universitaire et les intervenants. Nous espérons que cette activité sera le prélude d'une association durable qui facilitera une meilleure collaboration pour l'avancement de la question du développement social à Montréal.

Aujourd'hui, le Forum en est à sa première activité pour sensibiliser et faire connaître diverses pistes d'actions pour lutter contre la pauvreté à Montréal. Plusieurs propositions, plusieurs idées intéressantes ont été avancées pendant ce colloque, le Forum prendra le temps de les examiner soigneusement afin d'assurer un suivi adéquat.

En terminant, je veux vous remercier pour votre contribution à cette journée. Je veux remercier toutes les personnes qui ont travaillé au succès du colloque, les conférenciers, les personnes-ressources, les organismes qui ont contribué financièrement et les membres du comité organisateur :

Carine Laliberté
Sylviane Teyssédou
Daniel Lalonde
Alice Herscovitch
L'animateur du colloque, François Lagarde

Jacques Savard
Gilles Sénécal
Chantal Grandchamp
Martin-Pierre Nombré

Pierre Barrette
André Bergeron
Marie-Paul Garand

Merci et bon retour !

Pour en savoir plus

ALLEN, B, M, Bonnetti, M, Conan, *Développement social urbain*, Éditions de l'Harmattan, Paris, 1991.

BACQUÉ, Marie-Hélène, Gérard Divay, Damaris Rose, Anne-Marie Séguin et Gilles Sénécal (2003), *Survol de quelques politiques de revitalisation urbaine. Rapport final*, Montréal, INRS Urbanisation, Culture et Société, mars 101 p.
http://www.inrs-ucs.quebec.ca/pdf/rap2003_06.pdf

BAILLY, Antoine, Philippe Brun, Roderick, J. Lawrence, Marie-Claire Rey, *Développement social durable des villes : principes et pratiques*, Paris, Anthropos, 2000.

BEAUFILS, M, L, Y, Javier et Landrieu. *Aménager la ville de demain : une action collective*, Éditions de l'Aube, Paris, 1999.

BERNARD, Paul, Michel Bernier, Johanne Boisjoly et Jean-Michel Cousineau (2002), *Comment mesurer le développement social ?*, Rapport de l'équipe CQRS sur les indicateurs sociaux synthétiques, novembre, Québec, Conseil québécois de la recherche sociale, 217 p.

BOOTH, Philip, *Urban renewal*, London, University of Sheffield, 2004.

CANADA, Projet de recherche sur les politiques (2003). *Capital social : miser sur une approche fondée sur les réseaux : document de travail provisoire*, préparé en vue de la table ronde du PRP-CRSHC consacrée à la recherche sur les politiques tenue le 20 octobre 2003, Ottawa, Le projet, 30 p.
<http://policyresearch.gc.ca/doclib/SocialCapitalBNBAf.pdf>

CASTELLS, Manuel, *La question urbaine*, Paris, Maspéro, 1975.

CENTRE DE DOCUMENTATION ET DE L'URBANISME(s.d.). *Évaluation des politiques en France. Évaluation des politiques territoriales*, bibliographie sélective, Paris, CDU.
<http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/accueil/bibliographies/evaluation/territoriales.htm>

CHALINE, Claude, *Les politiques de la ville*, Paris, Que sais-je, 2003.

COLLECTIVITÉS DYNAMIQUES (s.d.). *Solutions locales pour réduire la pauvreté au Canada*, Waterloo, Ont., Tamarck, premier numéro, 4 p. http://www.vibrantcommunities.ca/downloads/french/vc_newsletter_f.pdf

COMMON PURPOSE : *Strengthening Families and Neighbourhoods to Rebuild America* <http://www.common-purpose.org/>

CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE, *L'harmonisation des politiques de lutte contre l'exclusion*, Québec, gouvernement du Québec. 1996.

CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE, *L'appropriation par les communautés de leur développement*, Québec, Gouvernement du Québec, 2001.

DIVAY, Gérard, Hamel, Pierre.J, Rose, Damaris, Anne-Marie Séguin et Gilles Sénécal, Bernard, Paul et al (2004). *Projet pilote de revitalisation urbaine intégrée, Démarche d'évaluation*, rapport, septembre, 228 p.
http://www.inrs-ucs.quebec.ca/pdf/rap2004_09.pdf

DIVAY, Gérard, (2001), *Politique de renaissance urbaine et approche intersectorielle à l'échelle locale*, allocution prononcée au colloque Les politiques de l'habitation en perspective, organisé par la Société d'habitation du Québec, décembre 2001.

DONZELOT, Jacques, Catherine Mével. *La politique de la ville, une comparaison entre USA et la France : mixité sociale et développement communautaire*. 2001 Plus... Vieille internationale, no 56, mai 2001. Ministère de l'Équipement, des transports et du logement.

GOUVERNEMENT DU CANADA, L'Accord de Vancouver : [http:// www.vancouveragreement.ca](http://www.vancouveragreement.ca)

GOUVERNEMENT DU CANADA, Entente de partenariat pour Winnipeg, Ministère des Affaires intergouvernementales du Manitoba : <http://www.gov.mb.ca/ia/tripartite/index.fr.html>

FAVREAU, Louis, Benoît Lévesque (1996), *développement économique communautaire : économie sociale et intervention*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

GAULEJAC, Vincent de, Michel Bonetti, Jean Fraisse, *L'ingénierie sociale*, Paris, Syros, 1995.

GERMAIN, Annick, Anne-Marie Séguin, *Le développement social durable : un enjeu local ou une affaire d'État ?* Montréal, INRS – Urbanisation, Culture et Société, 2002.

HERMAN, Christine (2000). *Évaluation du programme de revitalisation des vieux quartiers : Québec (PRVQ)*, Québec, Société d'habitation du Québec, 75 p. et annexes.
<http://www.habitation.gouv.qc.ca/publications/M05519.pdf>

IDEA KNOWLEDGE, your improvement gateway <http://www.idea-knowledge.gov.uk/idk/core/page.do?pagelid=80933>

JACQUIER, Claude, (2000), *Politiques sociales innovatrices dans les villes*, Conseil de l'Europe, comité européen pour la cohésion sociale, Strasbourg.

JACQUIER , Claude, (2000), *Gouvernance urbaine et démocratie locale*, CNRS.

JACQUIER, Claude (2001), *Dynamique urbaine et développement intégré*, Outils. Création d'une unité informatisée de production CNRS - Grenoble. www.culture-developpement.asso.fr/J_arch/archives/dyn_urb.php – 12 k

JACQUIER , Claude, (2002), *Rapport synthèse sur les politiques intégrées de développement urbain aux Pays Bas*, Délégation interministérielle de la ville, Grenoble.

JACQUIER, Claude (2002), *Évaluation Ex Ante du Programme URBACT*, CNRS, Grenoble.
[Evaluation Ex Ante du Programme URBACT](#)

JACQUIER, Claude et Al, (2003), *À propos du développement social local*, Institut d'Études politiques de Grenoble, Grenoble.

JACQUIER, Claude (2004), *La nécessité de nouveaux modes de gouvernance pour les ...* PDF/Adobe Acrobat
www.rennes.iep.fr/html/Fauvet/Memoires/Memoires-04/Herold.pdf

JACQUIER, Claude (2005), John Moore - Liverpool), Rolf Froessler et Jaime A, *Approches intégrées de développement urbain*
www.globenet.org/horizon-local/shelter/integurb.html – 101k – 28 fév 2005 –

LAURENCE Pierre (200), *La revitalisation des quartiers : Un enjeu pour notre région et nos villes Stratégies et méthodes d'intervention*, Montréal, 28 p. www.cdcdquebec.qc.ca/pdf/diner/pierrelaurence.pdf

LEDUC, Murielle, *Créer de nouvelles capacités d'action : l'expérience française*, Conseil des affaires sociales du Québec, Québec, 1992.

MERKLEN, Denis, *Gestion des transformations sociales : les projets de développement en milieu urbain : le quartier, l'État et les ONG — évaluation finale du projet Villes (MOST)*, UNESCO, 2001.

MONTGORY, Joe, Tom Hinds, *Neighbourhood renewal Unit*, Paris, DIV, 2002.

NINACS, William (2003). *Community-based Poverty Reduction: the Quebec Experience*, Ottawa, The Caledon Institute of Social Policy.

NINACS, William avec la collaboration de Francine Gareau (2003). *ECOF-de Trois-Rivières : étude de cas*, Ottawa, The Caledon Institute of Social Policy.

PAMPALON, Robert et Guy Raymond (2000). *Un indice de défavorisation pour la planification de la santé et du bien-être au Québec*, Québec, Institut national de santé publique du Québec, Ministère de la santé et des services sociaux, 13 p.

PAQUOT, Thierry, Michel Lussault, Sophie Boby— Gendront, *La ville et l'urbain : l'état des savoirs*, Paris, Découverte, 2000.

POLÈSE, Mario et Richard E. Stren (éds) (2000). *The Social Sustainability of Cities : Diversity and the Management of Change*, Toronto, University of Toronto Press, xxiii, 334 p.

SÉNÉCAL, Gilles, Germain, Anick et Bénard Jacques (2002), *Portrait des pratiques communautaires et locales en revitalisation urbaine et sociale sur le territoire de l'île de Montréal*, juin, 57 p. http://www.inrs-ucs.quebec.ca/pdf/rap2002_06.pdf

URBANITÉ, (2004), *Dossier : La revitalisation urbaine intégrée, novembre*, Ordre des urbanistes du Québec et de l'Institut canadien des urbanistes, Montréal. <http://www.ouq.qc.ca>

URBACT, Programme d'initiative communautaire européen
<http://www.urbact.org/srt/urbact/flb/show?location.id=1244>

ULYSSE, Pierre-Joseph, Lesemann, Frédéric (2004), *Citoyenneté et pauvreté : politiques, pratiques et stratégies d'insertion en emploi et de lutte contre la pauvreté*, Sainte Foy, Presses de l'Université du Québec, 307 p.

Liste des participant-e-s

Dadly Achille Borvil, Direction de la Santé publique de Montréal
Françoise Alarie, ADRLSSS de Montréal
Patrice Allard, Ville de Montréal, division du développement social
Danièle Aveline, MAMR
Achour Azzedine, Solidarité Ahuntsic
Donald Baillargeon, Conseil de la famille et de l'enfance
Daniel Ballard, Arrondissement Le Plateau Mont-Royal
Pierre Barrette, Ministère de l'Éducation
Céline Beaudoin, CLSC Pierrefonds
Jean-Pascal Beaudoin, Bâtir son quartier
Claude Bégin, Centre de recherche d'emploi de l'est (CREE)
Daniel Bélanger, Commission scolaire de Montréal
Yves Bellavance, TROVEP Montréal
Marie-France Bellemare, Concertat/Action Lachine
Mireille Bergeron, Parc Extension Quartier en santé
Pierre Bergeron, Revitalisation Saint-Pierre
André Bergeron, Direction de la Santé publique de Montréal
Suzanne Bernard, CDC de la Pointe - région Est de Montréal
Lise Bertrand, Direction de la Santé publique de Montréal
Michèle Bérubé, ADRLSSS de Montréal
Ginette Bibeau, PROMIS
Hélène Bohémier, Office municipal d'habitation de Montréal
Ginette Bolduc, Ressources humaines et développement des compétences Canada
Maud Bordeleau, Groupe d'entraide maternelle de la Petite Patrie
Danielle Bordeleau, MESS
Hélène Bordeleau, CDEC Côte-des-Neiges, Notre-Dame-de-Grâce
Josée Boucher, Ville de Montréal, arrondissement Mercier-Hochelaga-Maisonneuve
Lyne Boucher, CSSS Côte-des-Neiges/Métro et Parc Extension (installation CDN)
Marc Boucher, Ville de Montréal
Sylvie Boutin, CLSC Saint-Léonard
Diane Brunelle, Centre de recherche d'emploi Côte-des-Neiges
Lyse Brunet, Centraide du Grand Montréal
Fannie Brunet, Table de concertation en sécurité alimentaire, Conseil communautaire Côte-des-Neiges-Snowdon
Renald Bujold
Francine Caron, Arrondissement de Ville-Marie
Raymond Carrier, Ville de Montréal
Jean Castonguay, Arrondissement de Pierrefonds-Senneville
Claude Champagne, Commission scolaire de Montréal
Jean-Marie Chapeau, Centraide du Grand Montréal
Lyne Chouinard, MESS
Carole Chouinard, Ville de Montréal, division du développement social

Nathalie Cloutier, Sorif
Monique Coderre, CDEC - Centre-Nord
Louise Comeau, MESS
Christine Cormier, Ressources humaines et développement des compétences Canada
Elyse Cossette, CLSC Verdun/Côte St-Paul
Roger Côté, CLSC Côte-des-Neiges
Isabelle Couillard, Pastorale sociale
Dyane Courchesne, Comité logement de la Petite Patrie
Johanne Couture, Ville de Montréal
Martin Couture, MAMR
Chantal Croze, Ville de Montréal, division du développement social
Edith Cyr, Bâtir son quartier
Marie-Josée Daguerre, Table de quartier du Nord Ouest de l'île de Montréal
Danielle De Coninck, Arrondissement Villieray/St-Michel/Parc Ext.
Jacques Delfosse, Association montréalaise des directions d'établissement scolaire (AMDES)
Claudette Demers-Godley, Y des femmes
Louise Deschambault, MESS
Julie Dilio, Ville de Montréal, division du développement social
Robert Dion, Action Solidarité Grand Plateau
Jean-François Dion, Jolicoeur et associés
Claude Doyon, Direction de santé publique de Montréal
Guylaine Dubé, Commission scolaire de Montréal
Chantal Dubois, Mission Bon Accueil
Donald Dubuc, Concertation Habitation St-Michel Nord et voisinage
Alain Dubuc, Arrondissement de Ville-Marie
Frédéric Dumais, Chambre de commerce du Montréal métropolitain
Marie-Claire Dumas, Ville de Montréal, Secrétariat Sommet
Steeve Dupuis, Concertation Ville Émard/Côte St-Paul
Pierre Durocher, Vivre Saint-Michel en santé
Robert Dutremble, Ressources humaines et développement des compétences Canada
Monique Elliott, Direction de la Santé publique de Montréal
Serge Emond, COMACO (Coalition pour le maintien dans la communauté)
Michèle Fafard, Ministère de l'Éducation
Véronique Fenocchi, CREC Saint-Léonard
Jean-Pierre Filion, École Louis-Joseph-Papineau (CSDM)
Lyn Fleury, MRCI-Direction régionale de Montréal
Martine Fortier, Direction de la Santé publique de Montréal
Christine Fortin, ROCHA
Pierre Fournier, CLSC Saint-Léonard
Johanne Francoeur, Arrondissement Pierrefonds-Senneville
François Gagné, Ville de Montréal
Carolina GalloLaflèche, Table Inter-action Peter McGill
André Gamache, CRÉ de Montréal

Marie-Paule Garand, Conseil communautaire Côte-des-Neiges-Snowdon
 Pierre Gareau, Table de concertation sur le développement social et communautaire de Verdun
 Dominique Garon, Tandem Villeray-St-Michel-Parc-Extension
 France Gauthier, DSP-Montréal-centre, Hôp. Mais-Rosemont
 Sylvie Gauthier, Ville de Montréal
 Marie-Hélène Gauthier, Gestion & Services des 3 Pignons
 Michel Gendron, Ville de Montréal
 Marie Germain, Ressources humaines et développement des compétences Canada
 Solenn Geunehec, Direction de la Santé publique de Montréal
 Geneviève Giasson, Ville de Montréal, division du développement social
 Mireille Giroux, Quartier en santé Mercier-Ouest
 Michèle Glémaud, Carrefour de lutte au décrochage scolaire
 Nadine Goudreault, Direction de la Santé publique de Montréal
 Chantal Grandchamp, Centraide du Grand Montréal
 Christian Grégoire, Cybercap
 Martin Guillemette, Groupe Information Travail
 Stella Guy, Ville de Montréal (Direction générale)
 Joël Hamet, Ressources humaines et développement des compétences Canada
 Samir Hammi, Ressources humaines et développement des compétences Canada
 Luc Harvey, Commission scolaire English Montreal
 Alain Hébert, Table de concertation des aînés de l'île de Montréal
 Louise Hodder, CDEC Centre-Sud Plateau Mont-Royal
 Félix Houde, MICC
 Madeleine Houle, CDEC Centre-Nord
 Brigitte Jomphe, MESS
 Mariane Kaliaguine, ROCQLD
 Hamiel Kartti, Mon Resto Saint-Michel
 Marie-Josée Katona-Németh, Table Inter-action Peter McGill
 Sylvie Labrie, Arrondissement Ahuntsic-Cartierville
 Renée Lachapelle, R.E.S.O.
 Monique Lalande, Arrondissement Montréal-Nord
 Carine Laliberté, Collège communautaire de Montréal
 Daniel Lalonde, Emploi-Québec de Montréal
 Claude Lalumière, Ressources humaines et développement des compétences Canada
 Michel Lamarche, CHSLD-CLSC de la Petite Patrie
 Gilles Lamirande, Ministère de l'Éducation
 Pierre-François Landry, MICC/Immigration Québec, Est de Mtl
 Dominique Larch, CDEC - Centre-Nord
 Joanne Larivière, Ressources humaines et développement des compétences Canada
 Sophie Latour, Toujours ensemble
 Chantal Lauzon, Ville Montréal
 Claude Lauzon, CDEC Côte-des-Neiges, Notre-Dame-de-Grâce
 Geneviève Leblanc, MESS
 Alain Leblond, Arrondissement Le Plateau Mont-Royal
 François Lebrun, Arrondissement Le Plateau Mont-Royal
 Christine Lefebvre, Direction de la Santé publique de Montréal

France Lemay, Commisison scolaire Marguerite-Bourgeoys
 Benoît Lemay, MESS
 Sylvie Lepage, Ville de Montréal, division du développement social
 Richard Lessard, ADRLSSSS de Montréal
 Sylvia Loranger, CSDM
 Françoise Maltais, Société d'Intervention urbaine Chicoutimi-Jonquière
 Jean-Denis Marchand, Commission scolaire de la Pointe-de-L'île
 Ginette Martel, Ressources humaines et développement des compétences Canada
 Marie-Victoire Martin, Table sur le logement social de Verdun
 José Mejia, Mon Resto Saint-Michel
 Anne Michaud, Ville de Montréal, division du développement social
 Jacinthe Michaud, Immigration-Québec - Nord de Montréal
 Eric Michaud, Comité logement Centre-Sud de Montréal
 Anita Miner, Ressources humaines et développement des compétences Canada
 Marius Minier, Ville de Montréal
 Michel Mongeon, Direction de la Santé publique de Montréal
 Michel Morel, Bulletin d'information Dév. social
 Nathalie Morin, Office municipal d'habitation de Montréal
 Carole Morin, Commission scolaire de Montréal
 Pierre Morrissette, R.E.S.O.
 Phuoc Thi Nguyen, Service d'interprète d'aide et de référence aux immigrants (SIARI)
 Anne O'Sullivan, MESS
 André Otis, Ex æquo
 Nathalie Otis, CDC de la Pointe - région Est de Montréal
 Danièle Ouellet, CLSC Saint-Léonard
 Gilles Ouellet, Emploi-Québec de Montréal
 Rachel Parent, Emploi-Québec de Montréal
 Jean-Paul Paisant, Bâtir son quartier
 Lucie Paquette, Ressources humaines et développement des compétences Canada
 Marcel Pedneault, CDEC LaSalle-Lachine
 Yves Pellerin, Maison de la famille de St-Michel
 Céline Pépin, 1, 2, 3 Go ! St-Michel
 Jacques Perreault, Centre 1,2,3 Go !
 Claude-Audrey Picard, ROCQLD
 Alida Piccolo, MICC/Immigration Québec
 Danielle Pineault, Arrondissement RDP/PAT/MTL-E
 Lucille Pion, Information alimentaire populaire Centre-Sud
 Ghislaine Poirier, Centre 1,2,3 Go !
 Jason Prince, CDEC Côte-des-Neiges, Notre-Dame-de-Grâce
 Luc Rabouin, CLSC du Vieux-Lachine
 Sylvie Ravary, Revitalisation quartier St-Pierre
 Ron Rayside, Table pour l'aménagement du Centre-Sud (Rayside Architectes)
 Denis Richard, Ville de Montréal
 Sylvie Riopel, La Table ronde de Saint-Léonard
 Estelle Robitaille, CDEC - Centre-Nord
 Lynne Rochon, CDEC de Sherbrooke
 Danièle-Marie Rouleau, Ressources humaines et développement des compétences Canada
 Sylvie Roy, Action Main-d'œuvre Inc.

Paul Roy, CDEC CDEC Côte-des-Neiges, Notre-Dame-de-Grâce
Noëlle Samson, CDEC Centre-Sud/Plateau Mont-Royal
Christiane Saucier, CLSC Mercier-Est/Anjou
Edith Sauvageau, Initiative 1,2,3 Go' Mtl-Nord
Michel Séguin, Regroupement information logement
Dominique Sévigny, Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal
François Soucisse, CLSC des Faubourgs
Danielle Soucy, Commission scolaire de Montréal
Karine Souffez, Observatoire montréalais des inégalités sociales de la santé, Centre de recherche Léa-Roback
Michael Stephens, COCo (Centre des organismes communautaires)
Maggie St-Georges, Solidarité Saint-Henri
Lise St-Jean, Démarche-action Montréal-Nord
Julie St-Pierre, CDEC LaSalle-Lachine
Jose-Carlos Suarez-Herrera, Université de Montréal
Sylvianne Teyssedou, MESS

Sylvain Thériault, Ville de Montréal, Direction de la planification stratégique, Division de la planification de l'habitation
Lynn Thibault, Arrondissement de Lachine
Serge Thibault, Arrondissement de Ville-Marie
Marc Thibodeau, Revitalisation urbaine intégrée « Opération Galt »
Nathalie Thifault, Office municipal d'habitation de Montréal
Yvan Tremblay, Centre de santé et des services sociaux de la Pointe-de-l'île
Suzanne Tremblay, Société d'Intervention urbaine Chicoutimi-Jonquière
Marie Turcotte, Ex æquo
France Vermette, Ressources humaines et développement des compétences Canada
Odette Viens, Centraide du Grand Montréal