

Présentation des « Comprehensive Community Initiatives » (CCI)

Quelques éléments historiques :

Bien que les CCI ne soient apparues que récemment, elles s'inscrivent dans un courant d'interventions à l'échelle de la collectivité destinées à lutter contre la pauvreté urbaine.

Pendant la période 1940-1960, la lutte contre la pauvreté a été menée via deux stratégies intimement liées - la rénovation urbaine et les logements. En réalité, seuls les logements publics ont directement ciblé les populations défavorisées, une partie de la rénovation urbaine étant récupérée au profit de la classe moyenne (blanche) et prenant la forme de la reconstruction et de la redynamisation des principaux quartiers des affaires.

L'affaiblissement des liens sociaux et économiques entre les populations des quartiers défavorisés et le reste de la société a été à l'origine d'un changement d'objectif, au début des années 60. L'intégration a ainsi été remplacée par l'autonomie, le développement séparé et le contrôle des institutions publiques par les collectivités, ce qui s'est traduit par l'apparition de nouvelles initiatives de quartier, dont les programmes Gray Areas¹ et Mobilisation for Youth (MFY) sont les plus importants :

- Lancé en 1961 par la Fondation Ford, le premier visait à (i) rendre les jeunes et les enfants des quartiers pauvres plus compétitifs sur le marché de l'emploi, par l'entremise de l'éducation et de la formation, et à (ii) augmenter les capacités et l'implication des principales institutions (école, emploi, police, système pénal) dans ces quartiers, grâce à un organisme local chargé d'élaborer avec elles, les autorités municipales et les leaders locaux un plan d'action (absence notable des résidents), et de coordonner l'ensemble de la démarche.
- Pour sa part, le MFY, apparu en 1962, a été conjointement conçu par l'Institut national de la santé mentale, le Conseil de la délinquance juvénile du Président, la Fondation Ford et d'autres fondations locales. L'idée était de s'attaquer aux multiples causes de la délinquance en offrant une gamme variée de services afin de changer les conditions de vie du Lower East Side New York.

Ces deux initiatives ont convaincu l'administration fédérale que le quartier était l'unité à partir de laquelle la lutte contre la pauvreté devait être menée. Dans la première moitié des années 60, dans le cadre de la nouvelle guerre à la pauvreté, l'administration Johnson développe, entre autres stratégies, celle de l'action communautaire, dont est responsable la Community Action Agency (CAA). Autre volet de la guerre à la pauvreté, la nouvelle politique urbaine nationale a été confiée au ministère du Logement et du Développement urbain (HUD) créé à cette fin en 1965. Son premier programme, les Model Cities, visait à renforcer l'engagement et la capacité des gouvernements locaux à réhabiliter les quartiers pauvres et plaçait les autorités municipales au cœur d'une démarche caractérisée par une planification rigoureuse, la concentration des ressources et l'innovation.

¹ L'expression désigne les quartiers situés entre le centre ville et la banlieue.

L'approche à l'échelle du quartier la plus forte dans la lutte contre la pauvreté est née des efforts des résidents et des groupes communautaires (afro-américains surtout) des collectivités démunies elles-mêmes. À partir de 1965, les leaders de certaines d'entre elles ont décidé de prendre le développement économique de leurs collectivités en mains. Le vecteur de cet axe furent les Community Development Corporations (CDC), organisations appartenant à la collectivité et constituées localement. Partant du principe que des projets moins nombreux mais plus globaux ont un impact plus sensible, les CDC ont élaboré des plans où développement des affaires et logement étaient intégrés dans une vision d'une collectivité renouvelée.

Dans l'ensemble, les expériences passées ont souffert de la persistance d'une vision de la pauvreté comme condition imputable aux individus eux-mêmes, du décalage entre les ressources limitées mises à leur disposition et les objectifs généraux qui leur étaient fixés, du manque de durabilité alors même que ces objectifs commandent une planification à long terme, ainsi que de l'absence d'une approche véritablement intégrée (multisectorielle, multipartenariale, multisystémique).

Qu'est qu'une CCI ?

Il n'existe pas une définition unique des CCI parce que plus que l'expression Comprehensive Community Initiatives elle-même, c'est bien le sens de chacun des termes qui la composent qui peut prêter à confusion : de fait, non seulement n'est-elle pas facile à traduire en français, mais elle n'est pas immédiatement claire en anglais non plus. Le terme " comprehensive " peut renvoyer à la globalité des approches employées pour faire face à un problème social donné et, par là, aux actions posées, mais aussi à une manière de les articuler entre elles, et donc aux acteurs qui les mènent et à une manière de faire. Quant à « community », il peut désigner autant la collectivité politique que l'entité administrative délimitée par des frontières administratives, la collectivité comme vecteur d'un sentiment d'appartenance ou la collection des intérêts privés réunis seulement par la proximité géographique. Enfin, le terme « initiatives » renvoie-t-il à des activités privées, des projets isolés, des programmes intégrés soutenus par l'administration publique ou aux trois à la fois?

Les CCI désignent des interventions à l'échelle de la collectivité ou du quartier qui visent à améliorer les conditions de vie des individus, des familles et des collectivités, grâce à des stratégies intégrées dans les secteurs social, économique et physique, misant sur la participation de ses habitants et institutions et sur la fourniture d'un large éventail de services sociaux (éducation, santé, logement, emploi, etc.). Elles cherchent donc à agir à plusieurs niveaux, le plus important étant sans doute le niveau systémique, même s'il est vrai que cela se fasse dans une optique de long terme. En effet, les systèmes (notamment ceux de fournitures de services sociaux) se situent à l'extérieur de la collectivité, loin du local, ce qui implique qu'il est difficile de les influencer directement... au début du moins puisqu'en donnant aux collectivités les moyens de s'attaquer à leurs problèmes, elles leur permettent de changer le rapport de forces qu'elles entretiennent avec le gouvernement central. Cependant, la globalité de l'approche n'implique pas nécessairement que ces

aspects soient abordés en même temps, mais plutôt qu'il faut tenir compte de leurs interrelations (i) pour mieux comprendre les besoins et les forces du quartier et élaborer les stratégies de développement les plus susceptibles d'avoir un effet synergique dans le temps, et (ii) pour aider à déterminer le point d'ancrage de la démarche et les actions qui sont à même d'être des catalyseurs et de permettre des améliorations dans plus d'un domaine.

De façon générale, les CCI poursuivent trois objectifs. Premièrement, elles cherchent à susciter (i) une transformation importante de quartiers défavorisés et (ii) le développement d'un processus d'amélioration durable au plan de la situation et des opportunités des individus et des familles qui y résident. Deuxièmement, elles s'efforcent de changer la nature de la relation entre les quartiers et les systèmes situés à l'extérieur de la collectivité locale, tels les services de santé, d'assistance sociale et de l'emploi. Enfin, et là réside toute leur complexité mais également leur originalité, elles visent à favoriser des changements locaux prenant appui sur des ressources et des connaissances locales mais également externes. Les CCI ont donc l'ambition de générer des transformations à trois niveaux :

Individuel et familial: renforcement des capacités, élaboration et mise en œuvre d'activités dans les domaines de la santé, de l'emploi, du logement.... Bref, ce qui touche à la qualité de vie des habitants.

Local (le quartier): améliorer l'accessibilité et la qualité du soutien social ainsi que les infrastructures matérielles du quartier, augmenter le nombre de débouchés économiques, consolider les institutions locales en place ou en créer de nouvelles, offrir une meilleure qualité de la vie collective en dotant le quartier d'une capacité de gérer les conflits ou de développer des réseaux personnels solides.

Systémique: de la capacité des CCI d'effectuer des changements systémiques dépend la durabilité des deux autres niveaux de changement. Cela peut aussi bien passer par l'amélioration de la quantité et de la qualité des services et activités des systèmes externes au quartier - que ce soit le milieu scolaire, la justice, le commerce ou les services sociaux - que par une plus grande accessibilité de la population locale aux débouchés économiques des municipalités ou des régions.

Ainsi, tout en ayant en commun une action simultanée sur trois niveaux, les CCI ont à leur disposition des activités ou stratégies très diversifiées et, par conséquent, peuvent être très différentes les unes des autres.

De ce qui précède découlent les deux principes clés des CCI :

Activités multi-sectorielles: l'étendue et l'amélioration de services sociaux, l'éducation et la formation, le développement économique, la redynamisation physique et l'amélioration de la qualité de vie.

Renforcement des capacités de la collectivité: celles des individus, grâce notamment au développement du leadership; celles des groupes, par le biais du renforcement des réseaux sociaux; et celles des organisations afin qu'elles puissent offrir leurs produits et services de façon plus efficace et interagir avec les acteurs à l'extérieur du quartier de manière à maximiser les ressources et coordonner l'action qui y est menée.

S'il n'est pas un principe en tant que tel, le temps est un facteur clé qui sous-tend la démarche des CCI. Leurs objectifs et principes ne sont réalistes que dans la mesure où l'on se place dans le long terme. Mais ce facteur temporel se manifeste également sous une autre forme : les CCI n'émergent pas subitement dans une collectivité, sous l'impulsion des autorités ou plus vraisemblablement des organismes communautaires ou des fondations. La plupart des CCI voient le jour dans des collectivités où ces acteurs sont déjà actifs ou bien dans des collectivités qui ont une expérience en matière de lutte intégrée contre la pauvreté, de développement local et d'implication des citoyens. Les CCI sont bien souvent le résultat d'un processus amorcé quelques années auparavant, ce qui confère à leur démarche une assise solide.

Plusieurs choix ou enjeux stratégiques se posent aux CCI en matière de:

Gouvernance: elles développent des mécanismes pour guider la planification, la prise de décision, la mise en œuvre et contextualiser l'obligation de rendre des comptes. Les structures choisies par les CCI regroupent, le plus souvent, un ensemble de parties prenantes, tels les résidents et les propriétaires de commerces du quartier, les dirigeants locaux, les représentants d'organismes communautaires, des membres d'organismes du secteur public et ceux du secteur privé. Ces structures peuvent prendre la forme soit d'une entité existante soit d'un nouveau mécanisme comme une coalition.

Financement: le financement des gouvernements est largement insuffisant compte tenu des objectifs et des ambitions des CCI, ce qui les a contraintes, pour la plupart d'entre elles, de se tourner vers les fondations privées. La question du financement, c'est aussi celle du rôle du bailleur de fonds qui, de par la nature même de sa contribution, tend à étendre son influence et son contrôle sur l'élaboration du cadre conceptuel de l'initiative ou sur la détermination de ses objectifs.

Assistance technique: plusieurs possibilités sont envisageables. Ici, elle sera centralisée chez le bailleur de fonds, là chez un consultant externe; dans certains cas, elle portera sur les processus (gouvernance ou planification stratégique par exemple), dans d'autres sur les programmes (notamment l'offre de services, l'utilisation de terrain ou la maîtrise d'instruments financiers). Cependant, parce que la CCI cherche à transmettre aux acteurs locaux la capacité de faire, l'assistance technique n'a pas pour fonction de prendre les choses en main mais simplement d'offrir des solutions potentielles à des problèmes clairement identifiés.

Personnel: dans les CCI, il occupe une place beaucoup plus importante que dans les programmes plus traditionnels en raison du grand nombre de responsabilités qui lui incombent. En effet, l'approche demande un constant travail de définition à mesure que l'initiative progresse, ainsi que la gestion de leurs diverses composantes. En outre, la présence de participants animés d'intérêts divergents, de même que l'ampleur des objectifs, exigent du personnel des qualités de médiation et de négociation.

Les CCI se présentent, en théorie du moins, sous la forme d'un modèle logique, c'est-à-dire un enchaînement d'activités et de résultats à court, moyen et long terme - la présence de ces éléments, mais surtout les liens qu'ils entretiennent les uns avec les autres, reposant sur des théories étayées par des résultats de recherche et des expériences de terrain. Plus important encore, ce modèle logique est le produit de discussions et de négociations entre les partenaires de la CCI. Cette approche axée sur la théorie permet de savoir dès le départ quel est le point d'arrivée souhaité, de même que de mieux en asseoir les composantes, mais exige d'être au courant des connaissances scientifiques pertinentes.

Jusqu'à présent, peu de CCI se sont directement attaquées aux problèmes de criminalité, ce qui ne veut pas dire qu'elles ne l'aient pas fait indirectement : d'abord, certaines d'entre elles ont un volet « sécurité publique » mais, surtout, elles interviennent sur les facteurs de risque de la délinquance puisqu'elles tentent, le plus souvent, de répondre aux besoins du quartier en matière de logement, d'emploi ou de pauvreté.

Écrit par Olivier Barchechat, Chargé d'études, CIPC